

N° 62

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 novembre 1984.

## 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> février 1984 et le 30 septembre 1984 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.*

Par M. Jacques GENTON,

*Président de la Délégation,*

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

Membres du bureau,

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

---

**Communautés européennes.** — Budget - Commerce international - Conseils européens de Bruxelles et de Fontainebleau - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement - Culture et éducation - Elections européennes - Environnement - Fonds structurels - Industrie - Mandat de Stuttgart - Marché intérieur communautaire - Politique agricole commune - Politique économique - Politiques nouvelles - Politique sociale - Rapports d'information - Relance européenne - Ressources propres communautaires - Système monétaire européen - Transports - Union européenne.

## SOMMAIRE

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

	Nom du rapporteur.	Pages.
<b>CHAPITRE PREMIER. — Questions institutionnelles</b> .....		3
Le projet de traité d'Union européenne... M. Noël Berrier.....	M. Noël Berrier.....	3
<b>CHAPITRE II. — Politique agricole</b> .....		21
A. — Les propositions concernant la fixation des prix agricoles et de certaines mesures connexes 1984-1985.....	M. Marcel Daunay.....	21
B. — La réforme de l'organisation de marché de la viande ovine.....	M. Bernard Barbier.....	37
C. — La proposition de règlement relatif à la poursuite de l'importation de beurre néo-zélandais au Royaume-Uni dans des conditions particulières.....	M. Marcel Daunay.....	49
D. — Les problèmes actuels de la viticulture communautaire.....	M. Louis Minetti.....	59
<b>CHAPITRE III. — Questions financières</b> .....		79
A. — L'intégration financière (communication de la Commission au Conseil du 18 avril 1983). M. Josy Moinet.....	M. Josy Moinet.....	79
B. — L'harmonisation des accises sur les boissons alcoolisées.....	M. Gérard Delfau.....	85
<b>CHAPITRE IV. — Politique des transports</b> .....		93
Le mémorandum de la Commission sur l'état d'avancement des travaux en vue du développement d'une politique commune du transport aérien.....	M. Amédée Bouquerel... 93	93
<b>CHAPITRE V. — Politique sociale</b> .....		103
La proposition de directive relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales.....	M. Jean Garcia.....	103
<b>CHAPITRE VI. — Politique de la recherche</b> .....		113
Le programme stratégique européen de recherche et de développement relatif aux technologies de l'information (programme E. S. P. R. I. T.).....	M. Robert Pontillon.... 113	113
<b>CHAPITRE VII. — Environnement et consommation</b> .....		131
A. — Les actions communautaires en faveur de la forêt et de la filière bois.....	M. Michel Miroudot..... 131	131
B. — Le système communautaire d'échange rapide l'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation.....	M. Auguste Cazalet..... 145	145
<b>CHAPITRE VIII. — Relations extérieures</b> .....		153
Les relations futures du Groënland avec la Communauté économique européenne. M. Michel Miroudot.....	M. Michel Miroudot..... 153	153

## CHAPITRE PREMIER

### QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

#### PROJET DE TRAITE D'UNION EUROPEENNE

Rapporteur : M. Noël Berrier, Sénateur.

La genèse du projet de traité.

La procédure d'élaboration choisie.

- I. — Le nouveau cadre juridique et les nouveaux champs d'action.
- II. — Le nouvel équilibre institutionnel.
- III. — La procédure d'entrée en vigueur.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 5 avril 1984.

\*  
\* \*

L'œuvre patiemment accomplie par l'Assemblée des Communautés européennes à l'initiative de M. Altiero Spinelli (communiste, Italie) et de ses amis du « Club du crocodile » pour élaborer un projet de traité instituant l'Union européenne a peu de points communs avec la « Déclaration solennelle sur l'Union européenne » qui, faisant suite au « projet d'Acte européen » (plan Genscher-Colombo) (1), a été signée à Stuttgart le 19 juin 1983 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Alors que les signataires de la « Déclaration solennelle » se plaçaient dans un cadre certes évolutif, mais défini par les règles et les pratiques existantes, le « rapport Spinelli » est révolutionnaire en ce qu'il constitue l'amorce d'une confédération, voire d'une fédération européenne. Il propose, en effet, aux Etats membres de la Communauté de ratifier un nouveau traité qui serait en fait une véritable constitution européenne.

La méthode employée pour relancer la construction européenne n'est plus « fonctionnaliste », elle est « constitutionnaliste ». Pour reprendre une autre distinction classique, elle n'est pas « minimaliste » mais « maximaliste » : renonçant à poursuivre l'intégration européenne par des actions tendant à résoudre concrètement les problèmes économiques, monétaires, financiers, sociaux posés à l'Europe des Dix, les auteurs du projet ont estimé que seul un nouveau cadre juridique et un nouvel équilibre institutionnel seraient en mesure de libérer les pays européens de l'immobilisme. Le projet de traité ne se veut pas une fin en soi, mais entend, en établissant un mécanisme décisionnel nouveau et en définissant de nouveaux champs d'action, offrir un instrument propre à créer un authentique pouvoir politique européen qui serait ce fédérateur que n'ont pas su être les institutions communautaires existantes.

---

(1) Voir les conclusions n° 83/82 déposées par la délégation sur le rapport de M. Jacques Genton.

Sans renier les acquis des traités instituant les Communautés, les auteurs du projet ont estimé que les institutions qui en étaient issues avaient montré leurs limites. Il convenait en conséquence de préparer un nouveau contrat qui redistribuerait le pouvoir européen en définissant les compétences et les institutions de l'Union européenne. Mais la création de l'Union européenne ne se ferait pas au moyen d'une révision fondamentale des Traités de base. Ainsi que le prévoit l'article 7 du projet de traité, l'Union ferait sien l'acquis communautaire, c'est-à-dire que le traité créant l'Union ne se substituerait pas aux Traités anciens, il s'ajouterait à eux.

## LA GENESE DU PROJET DE TRAITE

Avant l'élection au suffrage universel direct, l'Assemblée avait déjà, à de nombreuses reprises, critiqué la répartition des pouvoirs entre les institutions et condamné l'impuissance que manifestaient trop souvent le Conseil et les Etats membres qu'elle accusait déjà de manquer de volonté communautaire et de ramener les problèmes communs au niveau d'accords intergouvernementaux. La campagne électorale de 1979 s'était fait l'écho de ces prises de positions et certains nouveaux élus, de nationalités et de familles politiques différentes, entreprirent autour de M. Spinelli de formuler des propositions de réforme institutionnelle.

Ces initiatives aboutirent à la création, en juillet 1981, d'une commission institutionnelle. La tâche de la nouvelle commission était d'élaborer un projet de réforme dont il fut décidé qu'il serait présenté à l'Assemblée en plusieurs phases.

Un an plus tard, en juillet 1982, l'Assemblée approuvait les premières orientations que sa commission lui présentait sur la réforme des traités et la réalisation de l'Union européenne.

En septembre 1983, les travaux du rapporteur-coordonateur et des six rapporteurs nommés à ses côtés étaient présentés à l'Assemblée qui se prononçait, à une forte majorité, en faveur du contenu de l'avant-projet de traité instituant l'Union européenne.

Œuvre de longue haleine, le projet a trouvé son aboutissement, pour ce qui concerne la procédure devant l'Assemblée, par l'adoption (1), le 14 février 1984, d'une résolution et du texte même du projet de traité d'Union européenne, établi avec l'aide d'un comité de juristes.

## LA PROCEDURE D'ELABORATION CHOISIE

Il a pu paraître paradoxal que l'Assemblée s'engage dans une tentative de réforme institutionnelle ayant l'Union européenne pour objectif alors que, dans le même temps, le Conseil menait la même entreprise à l'initiative des ministres Genscher et Colombo.

Deux raisons principales ont incité l'Assemblée à s'engager dans cette voie.

Tout d'abord, *l'ambition des objectifs à atteindre, qui ne lui a pas paru compatible avec une simple réforme des traités* et des accords existants. Pour elle, la redéfinition des compétences et des pouvoirs des institutions et l'établissement d'un lien organique entre les Communautés, la Coopération politique et le Système monétaire européen étaient d'une telle complexité qu'il ne lui a pas paru possible de concevoir la réforme comme un ensemble d'amendements aux textes constitutifs.

Ensuite, *la capacité juridique de l'Assemblée, qui ne lui permet pas d'infléchir arbitrairement les projets de textes qui lui sont transmis*. La procédure des amendements aux traités aurait en effet été celle des articles 236 C.E.E., 96 C.E.C.A. et 204 C.E.E.A., dans lesquels l'Assemblée ne dispose d'aucun pouvoir de décision.

---

(1) Le « projet de Traité d'Union européenne » a été adopté par 231 voix pour, 31 contre et 43 abstentions. La position des représentants français a été la suivante : les libéraux et les P.P.E. (centristes), plus un socialiste, et deux membres D.E.P. (groupe R.P.R.) ont approuvé le projet, les communistes ont voté contre et les socialistes (sauf un) se sont abstenus. Au total, 130 membres et parmi eux les représentants français du D.E.P. (sauf deux) n'ont pas pris part au vote.

Elle se serait alors trouvée impuissante pour influencer efficacement le sens des amendements discutés au sein de la conférence diplomatique de représentants des gouvernements prévue par la procédure de révision. Il ne lui aurait pas été possible d'agir dans le cadre d'une procédure où elle voit précisément la raison de l'échec des tentatives de réforme institutionnelle entreprises depuis plus de trente ans. Préférant la méthode des débats entre membres d'une assemblée à celle d'une négociation entre représentants des nations, et convaincue de la stérilité de la procédure intergouvernementale et de la fécondité de la procédure parlementaire, l'Assemblée, par raison et par nécessité, a ainsi exclu la procédure de révision des traités communautaires parce qu'elle ne correspondait ni à l'objectif qu'elle s'était fixé, ni à sa capacité juridique.

Forte de sa légitimité démocratique et consciencieuse, comme elle déclare elle-même, de son devoir politique, elle a ainsi décidé d'agir à l'écart du Conseil et de proposer un ensemble politique nouveau qui, *intégrant tous les acquis juridiques, politiques et économiques de la Communauté*, est conçu pour les développer et les élargir selon les méthodes propres à l'Union.

Quant à la portée du projet de traité, elle souffre de cette procédure d'élaboration puisque le texte a la forme d'un traité international qui n'a pas été négocié par les gouvernements et sur lequel ceux-ci sont restés encore étonnamment discrets. Il ne peut entrer en vigueur qu'après ratification selon les règles constitutionnelles qui sont propres aux Etats. L'Assemblée, en effet, n'a évidemment pas le pouvoir juridique ou politique de créer l'Union européenne en promulguant ce qui en est bel et bien la Constitution. Elle ne peut que proposer à la ratification des Etats un projet de traité instituant l'Union.

C'est dire que sa portée juridique sera nulle tant que la volonté politique de l'Assemblée n'aura pas été relayée par celle des gouvernements et des parlements nationaux, et plus précisément par une majorité d'Etats membres de la Communauté dont la population forme au moins les deux tiers de la population globale de l'Europe des Dix (art. 82 du projet).

\*  
\* \*

*Le projet de traité proposé par le Parlement européen est marqué d'une grande ambition et constitue un spectaculaire acte de foi dans l'idée européenne. Il révèle, comme on va le voir, une cohérence interne certaine, et l'intervention d'un comité de juristes pour en assurer la rédaction en la forme d'un traité international n'est certainement pas étrangère à cette qualité appréciable dans un texte de cette nature et de cette importance.*

*L'opportunité et le réalisme de l'entreprise du Parlement européen ont été très controversés par certaines formations de l'Assemblée pendant les travaux préparatoires et spécialement au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la proposition au mois de février 1984, ainsi que l'indiquent les résultats du scrutin final. La question essentielle est de pouvoir apprécier la crédibilité du projet de traité. A en juger par le silence gardé jusqu'ici par les gouvernements sur un projet dans lequel le Parlement européen veut voir l'œuvre maîtresse de sa première législature au suffrage universel direct, on ne peut dire que la méthode retenue pour faire l'Union européenne ait soulevé l'enthousiasme de leur part. A la vérité, le sort que les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont réservé, à Stuttgart, au mois de juin 1983, au « projet Genscher-Colombo », dont ils ont adopté une version édulcorée et peu contraignante dans une déclaration qui se voulait solennelle, mais qui est dépourvue de toute portée politique et pratique, laisse entendre qu'ils ne sont pas prêts à franchir le grand pas auquel les incite le Parlement européen.*

Mais pour porter un jugement sur l'ambitieuse proposition que l'Assemblée fait aux Etats membres, et sans entrer exagérément dans le détail du « monument » qu'elle a conçu, il convient d'analyser le contenu du projet de traité en définissant d'abord le nouveau cadre juridique et les nouveaux champs d'action qu'il préconise, en mesurant ensuite le nouvel équilibre institutionnel qu'il cherche à établir et en exposant enfin la procédure envisagée pour l'entrée en vigueur de l'Union européenne.

## I. — LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE ET LES NOUVEAUX CHAMPS D'ACTION

Plusieurs remises en question en profondeur des règles communautaires existantes sont apportées par le projet de traité. Elles vont dans le sens d'une plus grande intégration européenne, qu'il s'agisse des méthodes d'action ou de leurs champs d'application.

### A. — Le principe de subsidiarité.

Parmi les principes sur lesquels repose le système d'institutions et de compétences de l'Union figure celui de la *subsidiarité*.

L'exposé des motifs du projet indique que, par la règle de la subsidiarité, « l'Union intervient, d'une part, dans les seuls cas où son action s'avère plus avantageuse que celle des Etats pris isolément et possède, d'autre part, dans cette éventualité, des instruments et procédures certains pour engager cette action et la développer ». Plus simplement, le principe semble vouloir dire que *l'Union agirait seulement dans les domaines où la communauté des Etats pourrait apporter des solutions plus efficaces que les Etats membres agissant séparément*. C'est ce qui résulte du dernier alinéa du préambule du projet, qui dispose que les Etats membres entendent « confier à des institutions communes, conformément au principe de subsidiarité, les seules compétences nécessaires pour mener à bien des tâches qu'elles pourront réaliser de manière plus satisfaisante que les Etats pris isolément ».

Pour réaliser ces tâches et atteindre ses buts, l'Union agira selon deux méthodes : celle de l'« *action commune* » et celle de la « *coopération entre les Etats membres* ».

L'action commune signifie que l'ensemble des actes propres à l'Union (lois, règlements d'application, décisions exécutives, actes judiciaires, traités internationaux, programmes et recommandations) seront directement applicables et obligeront les institutions de l'Union, les Etats membres et leurs citoyens puisque le droit de l'Union a la primauté sur celui des Etats membres.

Dans le cadre de la coopération, par contre, les décisions seront prises par le Conseil européen (et non par la Commission, le Parlement ou le Conseil) et mises en œuvre par les Etats membres ou par les institutions de l'Union, selon les modalités définies par le Conseil européen. La coopération représente ainsi les engagements pris par les Etats membres dans le cadre de celui-là (art. 10 du projet).

Le projet de traité détermine les domaines réservés à l'une et à l'autre méthodes, mais prévoit que le Conseil européen pourra transférer certaines matières qui relèvent de la coopération vers la méthode de l'action commune. L'article 11 du projet dispose que le passage de la méthode de coopération à celle de l'action commune est à sens unique, mais l'article 68, paragraphe 3, admet des dérogations à ce principe.

#### *Observations :*

Concernant le principe de subsidiarité, on peut se demander pourquoi cette notion a été préférée à celle de complémentarité. Dans l'esprit des auteurs du traité, la subsidiarité semble vouloir dire que l'Union et les Etats membres ne doivent se livrer à aucune surenchère, à aucune compétition et qu'aucune rivalité ne doit entacher leurs actions respectives. Il s'agirait, dès lors, d'établir entre elles rien d'autre qu'une complémentarité de compétences et d'action, qui devrait être à la fois rationnelle et harmonieuse. La notion de subsidiarité, au contraire, laisse à penser que certains domaines devraient être considérés comme principaux, alors que d'autres ne seraient qu'accessoires et ne viendraient qu'à l'appui des secteurs d'action considérés comme plus importants.

Notion peu courante, la subsidiarité présente une certaine ambiguïté. Elle tient sans doute au caractère très souple de la frontière qui sépare les domaines de l'action commune de ceux de la coopération, et que le Conseil européen peut déplacer dans un sens qui, de toute façon, devrait aller vers une intégration plus forte.

B. — *Les trois types de compétences.*

Dans l'exercice de l'action commune et conformément au principe de subsidiarité, l'Union exercera deux types de compétences : *exclusive* et *concurrente*. Une concurrence « potentielle », non expressément citée dans le projet de traité, existe également pour les matières qui relèvent de la compétence des Etats, mais qui peuvent être transférées à la compétence de l'Union.

En cas de compétence *exclusive*, seules les institutions de l'Union, et principalement la Commission, pourront agir, les autorités nationales n'intervenant que si la loi de l'Union le prévoit, et dans les limites tracées par elle. La compétence exclusive s'appliquera principalement à l'organisation du marché intérieur et à la libre circulation (art. 47), à la politique de la concurrence (art. 48) et à la politique commerciale (art. 64). L'autorité législative adopterait dans ces secteurs des calendriers précis et contraignants, de sorte qu'un véritable marché intérieur, qui constitue le préalable au rétablissement d'une économie européenne saine et compétitive, soit institué. L'objectif est également de renforcer les positions européennes dans les négociations internationales.

La compétence *concurrente* signifie que les Etats membres continueraient d'agir tant que l'Union n'est pas intervenue : celle-ci aurait un droit d'intervention laissant subsister les compétences nationales là où la coopération européenne est jugée insuffisante. Exercée conjointement, et pour un temps, par les Etats membres et par les institutions de l'Union, la compétence concurrente s'appliquerait dans le domaine agricole, dans celui des transports, des télécommunications, de la recherche, de l'énergie et du développement industriel (art. 53). Ses interventions, qui seraient désormais inscrites dans le traité, revêtiront plusieurs formes, variables d'un secteur à un autre : recommandations aux Etats membres, aux entreprises, aux collectivités locales, financement de projets, création d'agences européennes spécialisées.

Outre ces politiques sectorielles, l'Union aura également une compétence concurrente pour la « politique de la société », c'est-à-dire pour la politique sociale au sens large, la politique de protection des consommateurs, la politique régionale, la politique de l'environnement, la politique de l'éducation et de la recherche, la politique culturelle et la politique de l'information (art. 55). Surtout, la compétence concurrente s'appliquera également à la politique « de conjoncture » (art. 50), à la politique monétaire et du crédit (art. 51), avec pour objectif de réaliser progressivement l'Union monétaire complète (art. 52). C'est dire que l'Union disposera d'un droit de regard sur la politique monétaire et budgétaire des Etats membres.

Enfin, ce qu'on pourrait appeler une compétence « potentielle » concerne les matières qui relevaient pendant un temps de la compétence des Etats membres et que le Conseil européen pourra, avec l'accord du Parlement, faire passer dans le domaine de compétence — exclusive ou concurrente — de l'Union. Gérées dans un premier temps selon la méthode de la coopération et ayant vocation à passer sous le régime de l'action commune, ces matières intéressent surtout les relations internationales de l'Union et plus particulièrement la sécurité européenne.

Ces secteurs méritent une mention particulière. Le projet traite en effet avec un certain détail, en son titre III, les règles relatives aux relations internationales de l'Union. Celles-ci sont très représentatives des combinaisons possibles entre, d'une part, la méthode de l'action commune et celle de la coopération et, d'autre part, la compétence exclusive et la compétence concurrente.

D'une manière générale, comme on l'a vu, la politique commerciale relève de la compétence exclusive de l'Union dans le cadre de l'action commune. La politique de l'aide au développement, pour sa part, est appelée à faire l'objet d'une action commune après une période transitoire de dix ans (art. 64). Hors les cas prévus d'action commune, l'Union conduit ses relations internationales par la méthode de la coopération, sous certaines conditions. Ceci concerne notamment les questions relatives aux aspects politiques et économiques de la sécurité. A cet égard, l'article 68 du projet dispose que, dans un second temps, le Conseil européen peut élargir ce domaine de coopération aux questions d'armements, de ventes d'armes à des pays tiers, au désarmement et à la politique de défense. Ces matières pourraient même être ultérieurement traitées selon la méthode de l'action commune, puisque le Conseil

européen peut, dans la mesure où le principe de la subsidiarité l'exige, transférer, éventuellement à titre expérimental, des secteurs de la coopération vers l'action commune.

*Observations :*

Le système de répartition des compétences proposé par le projet de traité présente une grande souplesse et a un caractère évolutif et graduel. Malgré la possibilité de dérogation inscrite à l'article 68, paragraphe 3, il a aussi un caractère irréversible, chaque secteur d'action introduit dans la sphère de décision de l'Union ne pouvant pas être ultérieurement réintroduit dans les compétences des Etats membres.

La souplesse du système de répartition des compétences vient notamment de ce qu'il peut être modifié à l'écart de la procédure de révision du traité. c'est-à-dire sans l'intervention des Etats membres pris séparément. Cette procédure, définie à l'article 64, est en effet beaucoup plus lourde puisqu'elle suppose, après l'intervention des deux branches de l'autorité législative statuant selon la procédure applicable à la loi organique (exigence d'une majorité qualifiée), la ratification par les Etats selon leurs dispositions constitutionnelles respectives. Il peut donc conduire très loin, par la volonté des institutions de l'Union, et notamment du Conseil européen, sur la voie de l'intégration européenne.

Les mécanismes définis par le projet ne sont toutefois pas exempts d'une certaine ambiguïté, voire d'un risque de confusion, les règles étant très précises sur certains points et au contraire plus vagues sur d'autres. Il en va, notamment, ainsi de la distinction entre compétence exclusive et compétence concurrente dont on se demande, pour certaines matières, laquelle doit être en définitive retenue.

En outre, et concernant certaines actions de la « politique de la société », notamment dans ses aspects culturels, et celles qui ont trait à la sécurité européenne, on peut se demander quels rapports l'Union entretiendra avec le Conseil de l'Europe et avec l'Union de l'Europe occidentale. Bien que le projet du traité prévoit, en son article 65, une coopération avec le Conseil de l'Europe, on peut se demander si des risques de double emploi n'existeraient pas entre les initiatives de chaque organisation.

Enfin, la politique agricole commune, qui représente un des principaux acquis communautaires, ne trouve pas une place particulière dans le projet et constitue seulement l'une des politiques sectorielles énumérées à l'article 53.

### C. — Les finances de l'Union.

Le régime financier de l'Union bénéficiera d'un large degré d'autonomie puisqu'elle pourra créer librement des recettes nouvelles ou modifier ses ressources propres sans que la ratification par les Etats membres soit requise. Au départ, l'Union disposera des ressources des Communautés européennes, la recette provenant de la T.V.A. étant calculée sur la base d'un pourcentage fixe. C'est par une loi organique que les recettes nouvelles pourront être créées ou que des modifications pourront être apportées aux recettes existantes.

En outre, après une période de dix ans, l'Union serait compétente pour arrêter des lois-cadres relatives à l'harmonisation fiscale, dans la mesure où cette initiative serait nécessaire à l'intégration économique. Le recouvrement des recettes serait en principe assuré par les Etats membres mais pourrait être confié à des services de perceptions propres à l'Union après leur création par une loi de l'Union.

Concernant les dépenses, la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires serait supprimée et toutes les dépenses feraient l'objet de la même procédure budgétaire dans laquelle le Parlement aurait, en seconde lecture, le dernier mot à la majorité absolue (art. 76).

Tous les cinq ans, au début de chaque législature, l'adéquation des ressources aux besoins serait réexaminée et les ressources pourraient être réajustées en conséquence. Cette programmation financière pluriannuelle, révisée chaque année, serait établie pour définir l'évolution probable des recettes et des dépenses en fonction notamment de la répartition, elle aussi évolutive, des tâches et des charges financières entre l'Union et les Etats membres.

Enfin, une péréquation financière, portant aussi bien sur les recettes que sur les dépenses et dont les modalités seraient fixées par une loi organique, serait effectuée afin d'atténuer les déséquilibres économiques excessifs entre les régions (art. 73).

*Observations :*

La possibilité pour l'Union de créer des ressources propres nouvelles à l'écart des institutions nationales compétentes est une innovation de taille et révélatrice du large degré d'autonomie que le projet du Parlement européen entend donner à l'Union.

Par ailleurs, le souci de faire correspondre un transfert de ressources à chaque transfert de compétences des Etats membres au profit de l'Union est inspiré autant par la logique que par la sagesse.

Le système des programmes financiers (art. 74) mérite en effet d'être souligné, car il tend à éviter que l'Union connaisse les difficultés budgétaires que rencontrent les Communautés européennes, et qui paralysent, comme on le sait, toute initiative de relance. Mais reste à savoir quelle est la fiabilité de ces techniques de planification financière et de rationalisation des choix budgétaires dont les expériences nationales n'ont pas toujours, tant s'en faut, apporté les succès escomptés.

**D. — Les sanctions à l'égard des Etats membres.**

Une autre innovation du projet de traité mérite d'être soulignée car elle apporte un mécanisme qui n'existait pas dans les traités instituant les Communautés.

En cas de violation grave et persistante des principes démocratiques, des droits fondamentaux ou des dispositions du traité d'Union, le Conseil européen peut, en effet, après constatation de ce manquement par la Cour de justice à la demande de la Commission ou du Parlement, et après avis conforme de celui-ci, suspendre l'application d'une partie ou de l'ensemble des mécanismes du traité à cet Etat et interrompre sa participation aux institutions de l'Union (art. 44).

*Observations :*

Cette possibilité d'exclusion temporaire semble viser principalement deux hypothèses : d'une part, un changement de régime politique chez un Etat membre qui ne se conformerait plus aux règles et aux pratiques de la démocratie dans ses institutions et à l'égard des individus ; d'autre part, la méconnaissance par un Etat de ses obligations, notamment financières, à l'égard de l'Union.

La première hypothèse est à rapprocher des droits fondamentaux de l'article 4, auquel le système de sanctions fait référence, et qui cite notamment la dignité de l'individu, les droits économiques, sociaux et culturels, ensemble de valeurs résultant des constitutions des Etats membres, de la Charte sociale européenne et de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. La référence au principe démocratique est également utilisée pour les conditions d'adhésion de nouveaux membres à l'Union, qui n'est ouverte qu'aux pays européens démocratiques (art. 2).

Avec la seconde hypothèse, le traité institue une menace d'exclusion temporaire pour contraindre les Etats membres à remplir leurs obligations, qu'il s'agisse du respect des politiques communes ou, et sans doute surtout, de leurs contributions financières au budget de l'Union. Forts de l'expérience des Communautés européennes, les auteurs du traité voulaient éviter là aussi que des questions budgétaires viennent bloquer le processus de construction européenne, même si la mise en œuvre des sanctions n'est possible qu'en cas de « violation grave et persistante », c'est-à-dire dans des conditions très strictes.

Cette disposition relativement contraignante, qui fait défaut dans les traités communautaires, ne paraît pas inutile pour éviter les défaillances des Etats membres et permettre à l'Union de fonctionner dans des conditions harmonieuses.

Les compétences attribuées à l'Union sont, on le voit, très vastes, *mais leur étendue sera ce que les Etats membres voudront leur donner, tant le nouveau cadre juridique et les domaines d'intervention de l'Union sont souples et évolutifs.*

Sans renier les acquis communautaires mais au contraire en les faisant siens, le traité entend, en effet, rassembler sous l'autorité de l'Union des champs d'actions très larges. La nouveauté est que ces secteurs sont désormais prévus dans le traité lui-même alors que certaines politiques et certaines actions des Communautés sont menées en marge des traités actuels.

L'Union devra ainsi exercer les compétences actuelles de la Communauté dans les domaines couverts par les politiques communes. Les compétences nouvelles qu'elle se verrait attribuer porteraient à la fois sur les matières économiques et sociales, avec notamment la réalisation de l'Union monétaire selon une méthode institutionnelle appropriée et une « politique de la société » aux composantes très larges, et sur les relations internationales qui seraient intégrées dans les actions propres de l'Union pour devenir progressivement une politique extérieure commune très éloignée de l'actuelle coopération politique entre ministres des affaires étrangères.

Comme on l'a vu, les aspects politiques et économiques de la sécurité européenne seraient traités par la méthode de la coopération, mais d'autres aspects de la sécurité pourraient être abordés par les institutions de l'Union sur décision du Conseil européen. C'est ainsi que, sans mettre en œuvre la procédure relativement lourde de révision du traité, l'Union serait une structure politique, dont le traité fournit la constitution et qui aurait vocation à accueillir parmi ses actions communes tous les aspects de la politique extérieure et de la sécurité lorsque ceux-ci concernent l'ensemble des peuples de l'Union.

Assurément, cet objectif n'est pas la moindre ambition de la réforme conçue par le Parlement européen.

## II. — Le nouvel équilibre institutionnel.

Alors que le nouveau cadre juridique et les nouveaux champs d'action de l'Union visent l'approfondissement et l'élargissement de la construction européenne, le nouvel équilibre institutionnel proposé par le traité a pour objectif d'éviter les blocages du processus décisionnel et de faciliter les prises de décision de la part des institutions de l'Union. Ce nouvel équilibre est établi principalement au profit du Parlement européen.

Les auteurs du projet ont eu le double souci de renforcer le caractère démocratique du fonctionnement des institutions européennes et d'établir des mécanismes qui leur permettent d'agir avec efficacité. Les institutions actuelles des Communautés seraient maintenues, mais leurs compétences ou leurs modes de fonctionnement seraient profondément modifiés. C'est ainsi que le pouvoir législatif ne devrait plus être le privilège exclusif du Conseil et que le Parlement, issu du suffrage universel, se verrait attribuer un pouvoir de codécision dans tous les domaines de compétence de l'Union. Ses pouvoirs, qui se limitent actuellement aux seuls aspects budgétaires de décision, seraient considérablement étendus. Le pouvoir exécutif, pour sa part, serait exercé par la Commission, dont le projet de traité renforce la place dans l'édifice institutionnel.

### A. — Le Parlement européen.

Premier cité dans l'énumération des institutions de l'Union, le Parlement européen, dans sa désignation comme dans sa composition, reste celui des Communautés européennes tant qu'une loi organique n'aura pas été adoptée pour définir une procédure électorale uniforme.

Devenant, au même titre que le Conseil, un organe législatif à part entière, il acquiert le statut d'une assemblée parlementaire classique tant dans ses attributions que dans ses modalités de fonctionnement. Disposant, comme le Conseil et la Commission, de l'initiative législative, il est saisi en première lecture de tous les projets de loi qu'il examine selon une procédure législative définie avec une grande précision par le projet (cf. infra).

Comme l'Assemblée des Communautés, le Parlement de l'Union arrête le budget conjointement avec le Conseil selon une procédure aussi complexe que celle qui est actuellement en vigueur mais qui, comme la procédure législative, tend à éviter les blocages et presse, avec certaines précautions, les institutions compétentes à se déterminer (cf. infra). En outre, il lui est reconnu le pouvoir de ratifier les traités et outre un pouvoir d'enquête, de recevoir les pétitions que lui adressent les citoyens de l'Union.

Constituant avec le Conseil l'une des deux branches de l'autorité législative et budgétaire de l'Union, le Parlement exerce également un contrôle politique accru sur la Commission puisque, outre le pouvoir dont il dispose déjà de voter une motion de censure à son encontre, il devrait également lui donner l'investiture pour lui permettre d'entrer en fonction en approuvant le programme qu'elle lui présente.

*Observations :*

C'est dans ses attributions (pouvoir législatif complet et contrôle politique accru sur l'organe exécutif) et non dans ses règles de fonctionnement (durée de la législature, majorités, etc.) que le Parlement de l'Union se distingue de l'Assemblée des Communautés. Mais, là encore, le traité est très souple et évolutif et donne à l'Union une large autonomie de décision puisqu'il prévoit que des modifications ou des adjonctions (régime électoral, pouvoir d'enquête, pétitions) pourront être décidées par une loi organique, c'est-à-dire à l'écart de la procédure, beaucoup plus lourde et contraignante, de la révision du traité. On peut penser que tel pourrait également être le cas pour le statut des membres du Parlement, au sujet duquel le projet ne donne pas de précisions.

Mais, plus fondamentalement, on peut considérer que les pouvoirs si larges conférés au Parlement devraient avoir pour contrepoids l'existence d'une *procédure de dissolution*, dont on voit mal à quel autre organe que le Conseil européen la mise en œuvre pourrait revenir. Dans la dyarchie instaurée par le traité, où le Parlement représente une sorte de « Chambre des peuples » et le Conseil une « Chambre des Etats » privée d'un réel pouvoir de contrôle politique, les risques de dérèglement du bon fonctionnement de l'Union par un Parlement tout puissant ne sont pas négligeables.

Par ailleurs, le texte du projet n'évoque que les rapports que le Parlement européen entretiendrait avec les Parlements nationaux. Les traités en vigueur ne font pas davantage mention de cet aspect des choses, et c'est finalement la pratique, encouragée par les présidents des assemblées parlementaires, qui avait débouché sur l'existence de rapports informels entre les Parlements nationaux et le Parlement européen. Le projet de traité aurait pu être l'occasion d'institutionnaliser des procédures de consultation et de connaissance mutuelle sans lesquelles le Parlement européen risque de rester dans un isolement qui est préjudiciable à la fois à lui-même et à la compréhension réciproque des problèmes nationaux et européens entre parlementaires.

## B. — Le Conseil de l'Union.

Dénommé « Conseil de l'Union » et non plus « Conseil des ministres », l'autre branche du pouvoir législatif et budgétaire voit ses attributions singulièrement concurrencées par les autres institutions de l'Union, comme si le projet de traité avait eu pour but de réduire les pouvoirs de cette institution en raison des blocages dont elle est à l'origine dans le processus décisionnel des Communautés.

L'innovation principale est, comme on l'a vu, que le Conseil ne serait plus le titulaire quasi exclusif du pouvoir législatif et budgétaire. Dorénavant, il exercerait conjointement avec le Parlement les fonctions qui sont traditionnellement dévolues aux organes du pouvoir législatif, « avec participation active de la Commission », précise l'article 36 du projet.

Composé de représentations des Etats membres nommées par les gouvernements, chaque représentation étant dirigée par un ministre chargé de manière spécifique et permanente des affaires de l'Union — ce qui crée une obligation originale pour les Etats membres dans la définition de leurs structures gouvernementales — le Conseil décompte les voix de chaque représentation conformément à la pondération prévue par l'article 148 du traité C. E. E.

La règle est que le Conseil se prononce à la *majorité simple*, et l'exception est que, *dans les cas expressément prévus par le traité*, il vote soit à la *majorité absolue*, soit à la *majorité qualifiée*, soit à l'*unanimité* (art. 23).

Le droit de veto, en effet, n'est pas supprimé, mais il s'exercera dans des conditions très strictes et sera appelé à disparaître après une période de dix ans. Dans le cas d'une matière relevant de la compétence concurrente de l'Union, si un Etat membre estime qu'un intérêt national vital est en cause au moment où l'Union s'empare d'une matière où il agissait jusqu'à présent indépendamment, il devra donner les raisons pour lesquelles il considère que ses « intérêts vitaux » sont en jeu, et son argumentation sera soumise à l'arbitrage de la Commission. Cette dernière disposition n'est pas la plus mince concession faite au détriment de la souveraineté des Etats pour éviter les blocages dans le processus décisionnel de l'Union. Elle a fait l'objet de nombreuses critiques, même de la part de membres de l'Assemblée qui ont approuvé le projet.

#### C. — La Commission.

La Commission de l'Union est composée et fonctionne comme la Commission des Communautés tant qu'une loi organique n'aura pas défini sa structure, son fonctionnement et le statut de ses membres. C'est donc, dans les premiers temps de l'Union, le même mécanisme que celui qui prévaut pour le Parlement, les institutions de l'Union ayant la faculté de modeler ultérieurement, à l'écart de la procédure de révision du traité, leur propre physionomie et leur propre identité.

La Commission conserve son pouvoir exécutif et son rôle de gardienne du traité, mais ses attributions sont nettement renforcées par rapport à la Commission des Communautés. Elle assure en effet la programmation et la gestion des actions communes et doit prendre les initiatives législatives et financières qui en découlent. Ayant défini les orientations de l'action de l'Union et ayant pris les initiatives appropriées pour leur mise en œuvre, elle arrête les règlements d'application des lois, élabore le projet du budget et pourvoit à son exécution. Son pouvoir exécutif consiste également à veiller à l'application des lois et à représenter l'Union dans les relations extérieures.

Pour entrer en fonction, comme on l'a vu, elle doit se présenter devant le Parlement pour obtenir l'approbation de son programme politique et recevoir l'investiture.

Une autre innovation est fournie par la règle selon laquelle le Président de la Commission, une fois nommé par le Conseil européen, en nomme lui-même les membres, alors qu'auparavant ce rôle revenait aux gouvernements. Cette disposition aura incontestablement pour effet de conforter l'autorité du Président au sein de la Commission.

#### D. — Les procédures législative et budgétaire.

L'action commune serait dorénavant régie par les lois de l'Union, qui remplaceraient les actuels règlements, décisions et directives. Au sommet de la hiérarchie des normes juridiques de l'Union se trouverait la « loi fondamentale », c'est-à-dire la constitution de l'Union contenue dans le traité lui-même.

Les lois de l'Union, qui auraient un caractère général et abstrait, seraient de trois types différents : la loi ordinaire, la loi budgétaire et la loi organique. Cette dernière, qui constitue une innovation, porterait sur les « éléments fondamentaux de la vie de l'Union », et spécialement sur l'organisation et le fonctionnement des institutions. Du point de vue formel, l'approbation d'une loi organique suppose la majorité qualifiée (au Parlement majorité des membres et deux tiers des suffrages exprimés ; au Conseil, majorité des deux tiers des voix pondérées comprenant la majorité des représentations).

C'est la loi qui fixe le contenu, le but et l'étendue du pouvoir d'arrêter les règlements et les décisions. Ce pouvoir réglementaire revient à la Commission (art. 40).

Les procédures législative et budgétaire, quant à elles, présentent des novations intéressantes. Leur but est de favoriser les prises de décisions et, malgré les précautions qui sont prises, elles donnent l'impression que la volonté des institutions compétentes pourrait être comme « forcée » pour aboutir à un résultat.

a) *La procédure législative (art. 38 du projet).*

Alors que, dans le cadre des traités existants, les projets de textes (règlements, directives et décisions) sont transmis par la Commission au Conseil, qui consulte ensuite l'Assemblée, les projets de loi sont, sous le régime de l'Union, d'abord déposés devant le Parlement qui doit se prononcer dans un délai de six mois. Le projet, amendé ou non, est transmis au Conseil avec, le cas échéant, l'avis de la Commission. Celui-là doit statuer dans un délai qui est également de six mois.

La procédure s'achève soit lorsque le Conseil approuve le projet à la majorité, soit lorsqu'il le rejette à l'unanimité ou, lorsque la Commission a donné un avis défavorable, à la majorité qualifiée. La même majorité qualifiée est requise lorsqu'il s'agit d'un projet de loi organique.

Dans le cas où un projet de loi n'a été ni approuvé ni rejeté dans les conditions énoncées ci-dessus, la procédure se poursuit au sein d'un Comité de concertation qui, sorte de « Commission mixte paritaire », est composé d'une délégation du Conseil et d'une délégation du Parlement.

Dans le cadre de cette « procédure de concertation », deux cas peuvent se présenter :

— soit il y a accord, et le texte est soumis à l'approbation finale du Parlement et du Conseil ;

— soit il y a désaccord au sein du comité de concertation, et le texte du Conseil est soumis à l'approbation du Parlement avec, le cas échéant, des amendements de la Commission et d'elle seule. Dans un délai de trois mois, le Conseil peut rejeter, à la majorité qualifiée, le texte du Parlement.

b) *La procédure budgétaire (art. 76 du projet).*

Le projet de traité, en son article 76, prévoit dans le détail une procédure budgétaire aussi complexe que celle qui est actuellement en vigueur (art. 203 du traité C. E. E.) mais qui, outre qu'elle supprime la distinction entre D. O. et D. N. O., a la particularité d'*inverser les rôles* des deux autorités budgétaires.

Le Parlement adopte le budget à la majorité absolue tout en ne pouvant repousser les amendements adoptés en deuxième lecture par le Conseil qu'à la majorité qualifiée : il y a inversion de la procédure actuelle, dans laquelle c'est le Conseil qui peut rejeter, à la majorité qualifiée, les amendements adoptés en première lecture par le Parlement.

*Observations.*

Concernant les normes juridiques de l'Union, on observe que la notion de directive disparaît, et que celle de recommandation n'est utilisée que pour les attributions du Conseil européen (art. 32). Baptisés lois et non plus règlements, décisions ou directives, les actes de l'Union prendraient ainsi un caractère *nettement plus contraignant*.

Un système « à deux ou plusieurs vitesses », toutefois, est prévu par l'article 35 qui admet une application différenciée de la loi : en cas de difficultés particulières dues à la situation spécifique de certains destinataires de la loi, des délais et des mesures transitoires peuvent être apportés à sa mise en œuvre. Cette disposition tend à *tempérer utilement la rigueur qui se dégage de la portée juridique des actes de l'Union*.

Au sujet de l'initiative législative, qui a été élargie au Parlement et à la Commission et qui revient ainsi, avec le Conseil, à trois institutions, on peut craindre qu'elle ait pour conséquence une *multiplication excessive des projets de loi*, qui serait préjudiciable au bon fonctionnement et à l'efficacité des institutions. Concernant la nouvelle procédure législative, on peut lui trouver un caractère par trop brutal, malgré les précautions prises par le Traité, car le système des délais aurait pour conséquence que *la branche de l'autorité législative qui ne prend pas la décision dans les délais qui lui sont impartis perd son pouvoir d'intervention*. L'absence de décision sur un texte de la part du Parlement ou du Conseil dans les délais prévus équivaut en effet à son acceptation. *Au terme d'une année au plus à compter du dépôt du texte, c'est-à-dire une fois écoulée la durée maximale des deux délais de*

six mois, *une décision, d'acceptation ou de rejet, devra être prise*. Ce système peut paraître quelque peu « expéditif », mais constitue peut-être le tribut à consentir pour éviter les blocages du processus décisionnel et permettre la progression de la construction européenne.

Pour ce qui est de la procédure budgétaire, on peut craindre que la faculté de la Commission, qui dispose de l'initiative législative, de déposer des amendements et d'exercer son droit d'opposition aux amendements ne vienne perturber le déroulement d'une procédure qui se veut à la fois efficace et harmonieuse.

#### E. — Le Conseil européen.

Le Conseil européen, qui reste composé des Chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres mais qui comprend en plus le Président de la Commission, devient une institution officielle de l'Union. Son rôle est de développer la méthode de la coopération, dont il a la maîtrise et la responsabilité, et de statuer sur le passage de certaines matières de la méthode de la coopération à celle de l'action commune. C'est dire qu'il lui revient de déterminer en dernier ressort le champ des compétences de l'Union et de mettre en place de nouvelles politiques communes.

Il lui appartient également de nommer le Président de la Commission, et d'intervenir au principal pour sanctionner un Etat membre défaillant (art. 44).

##### *Observations :*

Paradoxalement, bien qu'il soit institutionnalisé et qu'il doive conserver son rôle d'impulsion des politiques de l'Union, il semble que les auteurs du projet de traité ait voulu contenir, voire minimiser, la place et le rôle du Conseil européen dans le nouvel édifice institutionnel. Outre qu'il est le dernier nommé dans la liste des institutions de l'Union et qu'il n'incarne plus « l'identité de l'Union européenne » (cette disposition figurait dans la première révision, adoptée en septembre 1983, du projet), le Conseil européen, dans ses relations avec les autres institutions, n'est plus habilité qu'à leur adresser des *messages*. Son rôle actuel, qui consiste à donner des directives aux autres organismes et à statuer en dernier ressort lorsque le processus décisionnel est bloqué, ne lui est plus reconnu. Il lui appartiendrait donc d'agir comme *en marge des autres institutions*, qui sont les réelles détentrices du pouvoir de décider. Enfin, le traité ne dit mot d'un éventuel secrétariat permanent du Conseil européen, et laisse aux Chefs d'Etat et de gouvernement le soin d'arrêter un règlement intérieur pour définir leurs propres procédures de décision.

#### F. — La Cour de justice.

La Cour de justice, dont la moitié des membres est nommée par le Parlement et l'autre moitié par le Conseil de l'Union alors qu'actuellement cette prérogative revient exclusivement aux gouvernements (art. 167 C. E. E.), est dotée de compétences plus larges pour favoriser l'uniformité de l'interprétation du droit et la protection des droits fondamentaux. Elle peut en effet abroger un acte de l'Union, casser les jugements des juridictions nationales et recevoir les recours individuels des particuliers lésés dans leurs droits ou leurs intérêts.

La Cour veillerait au respect de toute une série de droits fondamentaux énumérés par le traité : droits civils et politiques, en particulier le droit d'asile, le droit à la liberté de l'enseignement, et droits économiques, sociaux et culturels, tels le droit au travail et à la protection contre le chômage, le droit de grève, la participation des travailleurs à la gestion des entreprises, le droit des minorités ethniques et linguistiques.

On a déjà vu que la Cour aurait également à l'égard des Etats membres un pouvoir de sanction pouvant aller, si le Conseil européen est d'accord, jusqu'à l'exclusion temporaire (art. 44 du projet).

##### *Observations :*

C'est une loi organique qui doit déterminer l'organisation et le fonctionnement de la Cour, qui arrêterait elle-même son règlement de procédure. Là encore, on reconnaît la souplesse et le caractère évolutif du projet de traité, qui confère une

importante autonomie de décision à l'Union par rapport aux Etats membres pour ses affaires internes. On observe aussi que, là comme ailleurs, la place du Parlement est confortée dans le système institutionnel avec l'attribution qui lui est reconnue de nommer la moitié des membres de la Cour, et même un de plus si le nombre des membres est impair.

### III. — LA PROCEDURE D'ENTREE EN VIGUEUR

La procédure de ratification et d'entrée en vigueur du projet de traité d'Union européenne présente des particularités et une certaine originalité qui méritent d'être brièvement exposées.

La procédure est définie à l'article 82 du projet et a fait l'objet de quelques controverses au cours des débats du 14 février 1984 devant l'Assemblée. Elle est complétée, pour ce qui concerne les « travaux préparatoires » à la ratification, par la résolution elle-même, qui a été adoptée le même jour et qui avait également subi certaines modifications par rapport au projet présenté à l'origine par la Commission institutionnelle.

Les « travaux préparatoires » à la ratification se feront en deux phases : présentation du projet de traité puis consultation des Parlements nationaux. L'entrée en vigueur aura lieu dès qu'une majorité d'Etats membres des Communautés, représentant au moins les deux tiers de la population globale, auront ratifié le projet de traité.

#### A. — La présentation du projet de traité.

Le premier paragraphe de la résolution approuvant le texte même du projet de traité charge le Président de l'Assemblée de présenter le projet aux Parlements et aux Gouvernements des Etats membres des Communautés. La première version du projet de résolution prévoyait que le Président serait accompagné d'une délégation de la commission institutionnelle. Cette disposition ne figure plus dans le texte définitif, le Bureau élargi ayant été chargé de régler cette question apparemment de détail mais qui semblait, si on en juge par les débats auxquels elle a donné lieu, avoir d'importantes implications politiques.

Le fait que la résolution parle de « présenter », et non simplement de « transmettre », comme c'est le cas d'ordinaire dans les résolutions du Parlement européen, le projet de traité aux Etats membres laisse à penser que cette procédure doit revêtir une certaine solennité, d'autant que cette disposition figure au premier paragraphe de la résolution et non au dernier, contrairement à la coutume.

A ce jour, seules les autorités italiennes ont reçu du Président de l'Assemblée — accompagné du Président et du rapporteur (eux-mêmes italiens) de la commission institutionnelle — le projet de traité. Il faut dire que le Parlement italien s'était prononcé en faveur du projet et en avait demandé la ratification au Gouvernement le jour même où le Parlement européen adoptait définitivement le texte...

#### B. — La consultation des Parlements nationaux.

Le second paragraphe de la résolution « invite le Parlement européen qui sera élu le 17 juin 1984 à organiser tous les contacts et toutes les rencontres opportunes avec les divers Parlements nationaux et prendre toute autre initiative utile afin de permettre au Parlement européen de tenir compte des positions et observations recueillies auprès des Parlements nationaux ».

Il semble que ce soit la première fois qu'un mécanisme de ce type soit prévu dans les méthodes de travail du Parlement européen. Il y a lieu de s'en féliciter, car il n'est pas douteux que les contacts — et même les confrontations — entre Parlementaires français et représentants européens permettraient de clarifier le débat et pourraient, même à terme, déboucher sur des résultats féconds.

La formulation retenue en définitive par le Parlement européen est plus souple et moins incitative, c'est-à-dire moins incantatoire et plus réaliste, que celle de la première version de la résolution, qui se contentait de demander au prochain Parlement d'aller trouver les Parlements nationaux « en vue de faciliter l'adoption du traité instituant l'Union européenne ».

Désormais, les Parlements nationaux sont appelés à débattre du projet et à faire valoir leurs appréciations avant que la procédure de ratification elle-même — déclenchée en France par le Gouvernement — soit engagée. De plus, l'accent est mis sur les suites à donner aux positions et observations des Parlements nationaux puisque les consultations à venir sont organisées afin de permettre au futur Parlement de tenir compte des jugements recueillis.

« Le projet de Traité d'Union européenne mériterait dans ces conditions qu'un débat soit organisé à brève échéance devant le Parlement français. Accepter la procédure originale proposée avec bonheur par le Parlement européen ne signifierait nullement une quelconque adhésion à la réforme institutionnelle dont il a cru devoir prendre l'initiative. Un débat parlementaire préliminaire — et peut-être sans suite — permettrait de surcroît de connaître la position du Gouvernement français sur un projet au sujet duquel il est resté, à ce jour, extrêmement discret.

### C. — La ratification.

Ne constituant pas une réforme des traités existants, qui aurait supposé pour entrer en vigueur la ratification par l'ensemble des Etats membres de l'Europe des Dix, mais bel et bien un projet de traité autonome et donc placé à l'écart des procédures de révision des traités communautaires, la réforme voulue par le Parlement européen entrerait en vigueur, comme on l'a vu, dès qu'une majorité d'Etats membres, représentant les deux tiers de la population des Communautés, l'auraient ratifiée et que les Gouvernements, réunis immédiatement après, auront arrêté d'un commun accord les procédures et la date d'entrée en vigueur, ainsi que « les relations avec les Etats membres qui n'ont pas encore ratifié ».

Cette deuxième disposition, qui ne figurait pas dans la première version du projet, résulte d'un amendement de compromis inspiré par le souhait de la majorité de l'Assemblée de ne pas laisser à l'écart des Etats qui, anciens partenaires des Communautés européennes, n'auraient pas encore décidé de se joindre aux nouveaux contractants pour l'Union.

Et, de fait, le mécanisme d'entrée en vigueur du projet de traité a ceci de particulier qu'il s'adresse *exclusivement* aux Etats membres de la Communauté, même si, ultérieurement, tout Etat européen démocratique peut adhérer à l'Union (art. 2).

Le système de ratification à la majorité des Etats des Communautés, tempéré par un critère démographique, est une voie moyenne trouvée par le Parlement européen pour favoriser l'application de la réforme qu'il a conçue. La formule, apparemment souple, présente en réalité un caractère très incitatif, car on imagine mal comment deux systèmes institutionnels distincts — celui des traités communautaires et celui du traité d'Union européenne — pourraient coexister durablement. Le projet ne prévoit pas explicitement la disparition des institutions de l'Europe des Dix, mais le résultat serait en pratique le même s'il venait un jour à entrer en vigueur car les Etats de la Communauté qui n'auraient pas ratifié seraient trop isolés et « marginaux » pour pouvoir espérer perdurer dans le cadre des traités communautaires.

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'entend le Parlement européen lorsqu'il souhaite, au dernier paragraphe de la résolution, que le projet « puisse finalement recueillir l'adhésion de tous les Etats membres » et lorsque, dans l'exposé des motifs, le rapporteur écrit que la date d'entrée en vigueur est fixée par les Gouvernements — et non par le traité — pour que les premiers signataires puissent « agir en vue de permettre aux Etats qui seraient encore hésitants de prendre plus facilement leur décision ». Dans l'esprit de la commission institutionnelle, il ne saurait évidemment être question d'autre décision que de ratifier.

\*  
\* \*

Quoi qu'il en soit, le projet de Traité d'Union européenne n'aura de légitimité, contrairement aux prétentions exprimées par l'Assemblée, que lorsqu'il aura été ratifié par les autorités constitutionnellement compétentes d'une majorité d'Etats membres.

A ce propos, on sait que la Constitution française comporte une procédure de consultation directe, qui est notamment applicable pour la ratification des traités internationaux ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Si l'on estime que la consultation électorale du 17 juin prochain en vue du renouvellement de l'Assemblée des Communautés ne constitue pas l'instrument adéquat pour mesurer la volonté des électeurs de voir mettre en œuvre une réforme institutionnelle du type de celle que propose l'Assemblée, et si l'on pense que l'intégration européenne ne pourra se faire sans une adhésion populaire clairement exprimée, ne pourrait-on pas considérer que la procédure de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 se prêterait, dans un avenir non défini, à la ratification du projet de Traité d'Union européenne ?

*Cette démarche — politiquement difficile et courageuse — ne serait-elle pas le meilleur moyen de vérifier s'il existe, en tout cas en France, un « peuple européen » prêt à répondre à ce qui ressemble fort à l'appel d'une assemblée constituante ?*

#### IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 5 AVRIL 1964

La Délégation, ayant pris connaissance du projet de Traité d'Union européenne adopté par l'Assemblée des Communautés le 14 février 1964, rend hommage à l'œuvre qu'elle a patiemment accomplie pour promouvoir une ambitieuse réforme institutionnelle tentant de permettre à la Communauté de sortir de son immobilisme et de poursuivre le processus d'intégration européenne.

Elle salue dans l'initiative de M. Altiero Spinelli et de la commission institutionnelle le spectaculaire acte de foi dans l'idée européenne dont elle est le témoignage et sait gré à l'Assemblée d'avoir su mener jusqu'à son terme un projet qui ne devrait pas manquer de marquer sa première législature à l'élection directe.

Elle observe que le texte du projet de traité constitue le corps même d'une Constitution pouvant conduire à l'avènement d'une véritable confédération, voire d'une fédération des Etats-Unis d'Europe.

Sans méconnaître la nature incitative et irréversible de certaines règles du projet, elle relève que le système et les mécanismes institutionnels proposés ont une souplesse et un caractère évolutif qui feraient que l'Union européenne serait progressivement ce que les Etats membres voudraient qu'elle soit.

##### *Sur la question de l'opportunité et du réalisme du projet de traité :*

La Délégation considère que la question de l'opportunité et du réalisme du projet de traité n'a de sens qu'en fonction de la volonté politique des Etats membres de maintenir et de poursuivre la construction de l'Europe.

Elle reconnaît que, devant une initiative aussi ambitieuse, il convient de faire la part du rêve et de la réalité et que l'état actuel des Communautés européennes ne préfigure guère l'avènement prochain du Traité d'Union européenne.

Elle ne peut donc qu'exprimer ses doutes sur les chances réelles d'aboutissement du projet de traité dans un avenir prévisible, mais ne saurait pour cette raison dénier la valeur, l'intérêt et l'importance du travail accompli par l'Assemblée.

Elle rappelle que la voie institutionnelle lui paraît incomparablement plus malaisée et hasardeuse que celle du renforcement de l'acquis, mais fait toutefois observer que la Communauté européenne est affectée d'un tel blocage décisionnel que la voie de la relance par les institutions mérite autant d'être explorée que celle de l'approfondissement et de l'élargissement des politiques communes dans le cadre juridique existant.

Elle relève que de nombreuses dispositions du projet de traité, celles par exemple qui se rapportent aux finances de l'Union ou à l'application différenciée de la loi, sont les signes d'une démarche réaliste fondée sur l'expérience des affaires communautaires, et juge que des reproches d'utopisme ne seraient fondés que si le projet de traité s'était délibérément détaché des institutions communautaires pour promouvoir les organes d'un schéma purement fédéral.

Elle affirme, en toute hypothèse, qu'une approbation du projet de traité ne doit pas constituer un alibi masquant le refus de relancer les politiques communes et de donner la priorité à l'« Europe du quotidien » ou à l'« Europe du possible ».

*Sur les compétences de l'Union européenne :*

La Délégation constate que, dès l'abord, l'Union européenne recevrait de larges compétences embrassant, outre les politiques communes actuelles, de nouvelles politiques dans les secteurs économiques, sociaux et culturels, ainsi que les actions actuellement menées dans le cadre du Système monétaire européen et de la Coopération politique.

Elle observe que l'Union disposerait d'une large autonomie pour élargir ses champs d'action puisque le passage d'une matière de la méthode de la coopération à celle de l'action commune, ou de la compétence concurrente à la compétence exclusive de l'Union ne nécessiterait pas la procédure de révision du traité.

Elle approuve le prolongement largement conçu des politiques internes sur le domaine extérieur, mais note que l'extension des compétences de l'Union à des aspects très larges des relations internationales, notamment en matière de sécurité, n'est pas la moindre ambition du projet de Traité.

*Sur les institutions de l'Union :*

La Délégation observe que l'édifice institutionnel conçu pour l'Union européenne ferait de celle-ci une entité intermédiaire entre les Communautés européennes et un système confédéral, et que le nouvel équilibre entre les institutions renforcerait la place de l'Assemblée au détriment de celle du Conseil.

Elle relève l'ingéniosité et la cohérence des structures et des procédures définies, malgré certaines ambiguïtés, et tient pour possible que les mécanismes proposés auraient pour conséquence d'éviter efficacement les blocages du processus décisionnel.

Elle souligne que le projet tend à faire de l'Assemblée une institution parlementaire à part entière dotée d'un pouvoir législatif et budgétaire complet.

Elle constate que le pouvoir de contrôle politique de l'Assemblée sur la Commission, organe exécutif de l'Union, serait considérablement accru par l'attribution qui lui est conférée, outre de voter une motion de censure à l'égard de la Commission, de lui donner l'investiture avant sa prise de fonction.

Elle considère, dans ces conditions, que de si larges pouvoirs confiés à une assemblée s'accroissent mal de l'absence d'une procédure de dissolution, la remise en cause de sa responsabilité politique tous les cinq ans à l'occasion de chaque renouvellement ne pouvant suffire à éviter les risques de dérèglement causés par une assemblée toute-puissante.

Elle approuve le souci de rendre son caractère exceptionnel au droit de veto au sein du Conseil, mais émet des réserves sur la suppression, après une période transitoire de dix ans, de cet instrument de la souveraineté des Etats.

Elle exprime également des réticences vis-à-vis de la règle qui permettrait à la Commission, pendant ce délai, de rendre souverainement son arbitrage lorsqu'un Etat membre invoque devant le Conseil un intérêt national vital.

Elle estime qu'à tout le moins un mécanisme d'appel de la décision de la Commission, ou toute autre procédure, pourrait être utilement introduit dans le projet de traité pour atténuer les inconvénients d'un tel dispositif.

Elle rappelle que, en toute hypothèse, un intérêt vital ne devrait pouvoir être invoqué par un Etat membre que s'il y a un rapport étroit et incontestable avec le sujet en discussion.

Elle juge nécessaire que des procédures d'information et de consultation mutuelles entre les Parlements nationaux et le Parlement européen soient institutionnalisées par le projet de Traité pour favoriser la connaissance réciproque entre Parlementaires des implications nationales et européennes des sujets traités par eux.

*Sur la procédure de consultation des parlements nationaux sur le projet de traité :*

La Délégation se félicite de la volonté exprimée par l'Assemblée de consulter les Parlements nationaux sur le projet de traité afin de recueillir les observations et les positions qu'il suscite de leur part.

Elle prend bonne note de son intention de tenir compte des critiques et des suggestions que ceux-là pourront formuler à cette occasion.

Elle exprime le souhait que les rencontres et les contacts que l'Assemblée a décidé d'engager dans ce but se traduisent concrètement et elle considère en conséquence comme très souhaitable que la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat accueille favorablement les sollicitations dont elle serait l'objet à ce propos.

Elle juge opportunes toutes les initiatives qui seront prises en vue d'engager devant le Sénat le large débat que mérite un sujet de l'importance du projet de Traité d'Union européenne.

*Sur la procédure d'entrée en vigueur :*

La Délégation attire l'attention sur le caractère inhabituel des règles d'entrée en vigueur prévues par le projet de Traité et s'interroge sur leur compatibilité avec les dispositions constitutionnelles françaises relatives aux traités et accords internationaux.

## CHAPITRE II

### Politique agricole.

#### A. — Les propositions concernant la fixation des prix agricoles et de certaines mesures connexes 1984-1985.

Rapporteur : M. Marcel Daunay, Sénateur.

##### I. — Les propositions de la Commission.

##### II. — Les réactions aux propositions de la Commission et les prises de position des Etats membres.

##### III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 14 mars 1984.

\*  
\* \*

L'échec du Conseil d'Athènes et l'absence de décision sur les propositions d'adaptation de la P. A. C. de la Communauté conduit une fois de plus à une confusion entre le débat sur la révision de la politique agricole commune et la négociation sur les prix.

Jusqu'ici, cette confusion a toujours abouti à privilégier les mesures d'économies et les compromis boiteux, au détriment d'une réflexion d'ensemble sur la politique agricole commune. Cette année, l'épuisement des ressources propres communautaires et la nécessité de parvenir à un règlement d'ensemble des contentieux communautaires ne pourront qu'aggraver cette tendance, en donnant de puissants arguments à la Commission pour faire prévaloir une approche strictement budgétaire. Ce contexte ne favorisera certainement pas non plus la prise en considération de certains des aspects positifs des propositions de juillet 1983 relatifs à la politique commerciale ou à la préférence communautaire.

Comme le soulignait le ministre français des relations extérieures lors de la présentation devant l'Assemblée des Communautés le 18 janvier 1984, du programme de la présidence, la fixation des prix agricoles 84-85 est pour le conseil agricole « une tâche très difficile ». Surtout, on ne voit pas, compte tenu des contraintes financières, comment elle pourrait aboutir à des solutions acceptables par l'ensemble des agriculteurs européens, dont les revenus ont accusé en 1983, après « l'embellie » de 1982, une baisse moyenne de 7,1 p. 100 (1).

#### I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

D'entrée de jeu, la Commission, en présentant le 25 janvier ses propositions de prix, a souligné que le Conseil était tenu d'arrêter une décision « globale » sur les prix et les mesures connexes avant le 31 mars 1984, et qu'en cas de retard la reconduction pure et simple des prix en vigueur ne serait financièrement pas possible et nécessiterait « des réductions immédiates et peut-être drastiques au niveau du soutien des marchés ». Encore l'adoption des propositions de la Commission ne suffirait-elle pas à prévenir tout risque de cessation de paiements : le 15 février dernier, le Président de la Commission a en effet évoqué devant l'Assemblée des Communautés la possibilité d'un dépassement des prévisions de dépenses faisant apparaître un « trou » de deux milliards d'ECU.

---

(1) Cette baisse touche tous les Etats membres, sauf l'Irlande (+ 4,5 p. 100), la Belgique (+ 2 p. 100) et l'Italie (+ 1,4 p. 100). Elle a été de — 22 p. 100 en Allemagne, — 20 p. 100 au Luxembourg, — 18 p. 100 au Danemark, — 9,8 p. 100 en France, — 7 p. 100 au Royaume-Uni, — 4,5 p. 100 aux Pays-Bas, et — 6 p. 100 en Grèce.

Il reste que, même dans ce contexte de crise financière et bien que la Commission ait multiplié depuis le Conseil d'Athènes les propos alarmistes et les mises en garde, ses propositions apparaissent extrêmement dures, et qu'elles ont d'emblée soulevé de vigoureuses protestations.

#### A. — L'économie générale des propositions de la commission.

La Commission présente comme « indissociables » ses propositions portant sur les prix et celles sur les mesures connexes. De fait, ces dernières, qui reprennent notamment les principales mesures restrictives proposées dans le cadre du mandat de Stuttgart en juillet dernier (document « Com. 500 » du 28 juillet 1983), auront sur les prix réels et les revenus un impact considérable: la Commission souligne elle-même que les seules mesures agrimonétaires — sans parler, donc, de la limitation des garanties ou des autres mesures connexes — « neutralisent largement l'augmentation moyenne en ECU » pour l'ensemble de la Communauté.

En tout cas, tout en mentionnant « qu'elle ne peut ignorer les conséquences, pour les revenus agricoles, d'augmentation aussi faible des prix communs », et en soulignant que le taux moyen d'inflation dans la Communauté est moins élevé que lorsqu'elle avait proposé, il y a cinq ans, un gel général des prix agricoles, la Commission semble ne tenir aucun compte des effets sur le niveau des revenus et sur l'activité agricole des mesures qu'elle propose.

##### 1. LES PRIX EN ECU

La Commission propose une augmentation moyenne des prix en ECU de 0,9 %, ce « quasi-gel » moyen recouvrant, selon les secteurs et les produits, des évolutions différentes destinées à « améliorer la hiérarchie des prix et assurer une meilleure adaptation de l'offre aux qualités et variétés demandées »:

###### a) Les évolutions.

Des baisses de prix sont proposées pour le colza et la navette (— 1 %) en raison du dépassement du seuil de garantie et pour les variétés les moins commercialisables de tabac (— 2 %).

Les prix des productions les plus importantes sont gelés: prix des céréales (sauf le blé dur), prix indicatif du lait, ainsi que les prix d'intervention du vin et de l'huile d'olive, les prix de base des tomates et abricots.

Des hausses limitées (1 à 3,5 %) sont proposées pour le sucre (+ 1 %), le tournesol (+ 1 %), le soja (+ 2 %), les viandes ovine, bovine et porcine (+ 1,5 %), les plantes à fibres textiles (+ 2,5 %), les protéagineux (+ 2,5 %), le prix d'intervention du riz (+ 3,5 %), le prix de base de certains fruits et légumes (1,5 % pour les pêches, poires, pommes et agrumes; 3 % pour les choux-fleurs, raisins de table et aubergines) et les prix et primes de certaines variétés de tabac (+ 1 % à 3 %).

###### b) Les aménagements de la hiérarchie des prix dans les secteurs des céréales et des produits laitiers.

Les actions proposées par la Commission pour aménager la hiérarchie des prix à l'intérieur des différents secteurs de production sont particulièrement importantes dans les secteurs des céréales et des produits laitiers:

— en ce qui concerne les céréales, la Commission propose, conformément aux orientations de l'aide-mémoire de juillet 1983, de réduire l'écart de 5 % entre le prix de référence du blé panifiable de qualité minimale et le prix d'intervention du blé fourrager: elle annonce ainsi son intention, si elle devait recourir à l'intervention pour le blé panifiable de qualité minimale, de le faire à un prix réduisant cet écart de moitié au moins. Elle envisage aussi de moduler le prix d'intervention de l'orge en fonction de sa qualité et de sa valeur fourragère;

— dans le secteur laitier, la Commission propose de modifier le rapport entre matières grasses et non grasses du lait servant de base au calcul des prix d'intervention du lait écrémé en poudre et du beurre (50/50 au lieu de 55/45) afin de supprimer la valorisation plus importante de la matière grasse. Cet ajustement conduirait à réduire de 11,4 % le prix du beurre et corrélativement à relever de 10,9 % celui du lait écrémé en poudre.

## 2. LES MESURES CONNEXES

Les mesures connexes proposées sont, pour l'essentiel, la traduction des propositions du document « Com. 500 » et des propositions subséquentes soumises au Conseil Spécial et au Conseil Européen d'Athènes. On doit cependant faire à cet égard deux remarques :

— les propositions « restrictives » présentées dans le cadre du mandat de Stuttgart sont les plus largement traduites dans les propositions de prix. En revanche, les décisions sur la politique d'exportation et certaines des mesures de renforcement de la préférence communautaire sont laissées de côté, même si la Commission fait allusion, dans son exposé des motifs, à ses propositions relatives à la taxation des matières grasses ;

— la Commission reprend ses propositions « telles quelles » — voire en les renforçant (suppression en une seule étape, au lieu de deux, des aides à la consommation de beurre) — mais sans tenir compte des solutions alternatives ou des propositions de compromis avancées au cours de la négociation spéciale et à Athènes.

Enfin, il faut rappeler que la Commission ne fournit aucune estimation de l'impact des mesures autres qu'agrimonétaires sur le niveau réel des prix et des revenus agricoles, mesures auxquelles il faut ajouter les « mesures d'économie » prises au début de l'année (allongement des délais de paiement aux opérateurs dans le cadre des achats d'intervention pour les secteurs des produits laitiers, des céréales, de l'huile d'olive et de la viande bovine).

### a) Mesures agrimonétaires.

Les propositions de mesures agrimonétaires formulées par la Commission ont le mérite d'être conformes à l'objectif de restauration de l'unité de marché : la Commission propose une adaptation des taux verts correspondant à la première étape du « démantèlement progressif et automatique » proposé en juillet et précisé par une proposition de règlement soumise au Conseil le 7 octobre 1983. Elle préconise donc une réduction de moitié de l'écart monétaire (M.C.M. + franchise), aussi bien pour les M.C.M. négatifs que pour les M.C.M. positifs.

Selon les taux de M.C.M. en vigueur au moment où la Commission a fait ses propositions (les M.C.M. négatifs grecs ont depuis augmenté de cinq points environ et les M.C.M. positifs britanniques baissé d'un point) (1), l'incidence des remaniements proposés devait être la suivante sur les prix nationaux :

#### Variation des prix nationaux proposés pour 1984-1985 par rapport aux prix 1983-1984.

(Prix en ECU pondérés en fonction de la production agricole nationale.)

ETATS MEMBRES	POURCENTAGE D'AUGMENTATION	
	En ECU.	En monnaie nationale.
République fédérale d'Allemagne.....	+ 0,8	— 5,4
France .....	+ 0,6	+ 3,2
Italie .....	+ 0,8	+ 0,8
Pays-Bas .....	+ 0,8	— 3,1
Belgique .....	+ 1	+ 2,3
Luxembourg .....	+ 0,7	+ 1,9
Royaume-Uni .....	+ 0,8	— 3,2
Irlande .....	+ 0,9	+ 2,1
Danemark .....	+ 0,7	— 0,4
Grèce .....	+ 1,4	+ 3,4
Moyenne communautaire.....	+ 0,8	— 0,5

(1) A titre indicatif, les M.C.M. étaient aux niveaux suivants pendant la semaine du 5 au 11 mars : Royaume-Uni : + 6,2 % ; R.F.A. : + 10,3 % pour le lait, + 10,3 % pour les céréales, + 0,8 % pour les autres produits ; Pays-Bas : + 6,6 % pour le lait, + 6,2 % pour les céréales, + 5,8 % pour les autres produits ; Danemark : + 1,1 % ; France : — 3,4 % pour le lait, 0 % pour le porc et le vin, — 4,4 % pour les autres produits ; Italie : — 1 % ; Belgique, Luxembourg, Irlande : 0 % ; Grèce : — 8,9 %.

Les mesures agrimonétaires proposées auraient donc pour effet de ramener l'évolution des prix à une baisse moyenne de 0,5 % et d'entraîner des variations de prix en monnaie nationale allant de - 5,4 % (République fédérale d'Allemagne) à + 3,4 % (Grèce), la France bénéficiant pour sa part d'une hausse moyenne de 3,2 % des prix de sa production en francs français.

L'effort le plus important est évidemment celui exigé de l'Allemagne : mais la Commission souligne — à juste titre — que les ajustements proposés contribueraient à un retour à l'unité de marché ; au reste, le « désavantage » subi par les pays à M. C. M. positifs doit être apprécié au regard des avantages dont ils ont jusqu'à présent bénéficié.

La Commission rappelle, en outre, que ses propositions antérieures comportent l'octroi d'aides compensatoires en cas de réduction des prix nationaux et « qu'une contribution financière communautaire pourrait être envisagée ».

#### b) *Les seuils de garantie.*

Les mesures concernant les seuils de garantie intéressent déjà 35 % de la production agricole en valeur. Les mesures pour 1984/1985 s'analysent comme suit dans les différents secteurs :

— lait : la Commission préconise de fixer le seuil de garantie à 97,2 millions de tonnes (collecte 1981 + 1 %) et propose, comme en juillet 1983, de sanctionner le respect de ce seuil par un système de « quotas », les livraisons excédant la « quantité de référence » étant soumises à un prélèvement supplémentaire ;

— sucre : la Commission demande le maintien du système actuel des « quotas » sucriers ;

— céréales : la Commission préconise de relever le seuil de garantie déjà instauré pour les céréales (sauf blé dur) — et qui n'a pas été dépassé l'an dernier — de 120,56 à 121,32 millions de tonnes. Elle recommande en outre la création d'un nouveau seuil, qui serait fixé à 4,5 millions de tonnes pour le blé dur ;

— dans le secteur des oléagineux, le seuil de garantie du colza serait relevé de 2,39 à 2,44 millions de tonnes, et un nouveau seuil de 1,5 million de tonnes serait instauré pour le tournesol ;

— dans le secteur des fruits et légumes transformés, enfin, la Commission recommande le maintien du seuil de garantie actuel pour la tomate transformée (4,295 millions de tonnes) et l'extension du système de seuil de garantie aux raisins secs (80 000 tonnes).

#### c) *Les primes, aides et organisations de marché.*

La Commission propose au titre des mesures connexes, conformément à son aide-mémoire de juillet 1983, la suppression ou la modification de certaines aides et primes ainsi que des aménagements des organisations de marché :

##### ● *Primes et aides.*

La Commission reprend, par exemple, les propositions déjà avancées en matière de réforme des aides à la transformation de fruits, de suppression des aides autres que la prime à la vache allaitante dans le secteur de la viande bovine, de suppression des aides à la consommation de beurre (en une seule étape), de suppression de l'indemnité de fin de campagne pour le maïs (déjà demandée l'an dernier), de forfaitisation de l'aide aux producteurs d'huile d'olive.

##### ● *Autres aménagements des organisations de marché.*

La Commission rappelle les propositions formulées dans le document « Com. 500 » et les propositions subséquentes :

— amélioration du contrôle des aides et aménagement des règles relatives à l'organisation de groupements de producteurs dans le secteur de l'huile d'olive ;

— mesures proposées pour aménager la réglementation viti-vinicole et interdire l'enrichissement par le saccharose.

Elle y ajoute des propositions d'adaptation du marché de la viande ovine conformes au rapport soumis au Conseil le 31 octobre 1983 (1).

(1) Ces propositions feront l'objet de conclusions séparées de la Délégation.

## B. — Le détail par secteur des principales propositions de la Commission.

### 1. LE LAIT

Le secteur laitier est à l'évidence le plus durement touché par les propositions de la Commission.

#### a) Seuil de garantie et quotas.

Les plus lourdes conséquences sont évidemment les propositions relatives au *seuil de garantie* et au *système des quotas*. Le seuil de 97,2 millions de tonnes est inférieur de 6 millions de tonnes aux livraisons de 1983 et signifierait, sur la base d'une quantité de référence estimée selon la formule « 1981 + 1 % », des baisses de production garantie dans les Etats membres pouvant aller jusqu'à — 13,8 % (Irlande) de la production de 1983. Dans le cas de la France, cette baisse serait de — 3 %.

De plus, la Commission semble s'en tenir, en se référant à ses propositions de juillet et de septembre 1983, au système des « quotas par laiterie », dont la Délégation a déjà eu l'occasion de noter la difficulté de gestion et les graves inconvénients lors de son examen des propositions contenues dans le document « Com. 500 ».

La Commission maintient également le taux déjà proposé pour le prélèvement sur les livraisons excédant la « quantité de référence » (75 % du prix indicatif) et le « super-prélèvement » de 4 % du prix indicatif sur les livraisons des producteurs produisant plus de 60 000 kg par an et plus de 15 000 par hectare de superficie fourragère. Sur ce dernier point, on doit relever que s'il faut approuver sans réserve le principe d'une surtaxation du « hors-sol », principal responsable des excédents laitiers, le seuil de 60 000 kg paraît inadéquat : il représente, en effet, la production annuelle d'une douzaine de vaches. On ne peut guère à ce stade parler véritablement d'« usine à lait » comme il en existe par exemple aux Pays-Bas, ou en Italie dans la plaine du Pô.

Parallèlement à l'instauration des « quotas », la Commission propose de maintenir, au taux de 2 %, le prélèvement de coresponsabilité.

#### b) Prix et aides.

En ce qui concerne les prix, il faut souligner le gel du prix indicatif, mais aussi les modifications des prix d'intervention du beurre et du lait écrémé en poudre (respectivement — 11,4 % et + 10,9 %) résultant de la modification proposée du rapport matière grasse/matière azotée pour le calcul du prix du lait. La Commission escompte que la baisse du prix du beurre entraînera une augmentation de 60 000 tonnes/an de la consommation, et donc une limitation de l'intervention, mais elle propose, en contrepartie, de supprimer dès le début de la campagne 1984-1985 l'aide à la consommation du beurre. Quant à la hausse du lait écrémé en poudre — dont les débouchés ne sont pas illimités — son impact devrait être réduit par la proposition de suspension des achats à l'intervention pendant six mois de l'année (du 31 octobre au 1<sup>er</sup> mars), mesure déjà proposée en juillet et dont la Commission préconise l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 1984.

Il faut aussi rappeler qu'aux conséquences de ces mesures s'ajoutent celles des « mesures d'économies » allongeant de deux mois les délais de paiement des dépenses d'intervention.

Enfin, on relèvera que la Commission préconise la suspension du trafic de perfectionnement actif (T.P.A.) pour les produits laitiers : cette mesure serait destinée à améliorer l'évaluation des exportations de produits communautaires, qui ne sont actuellement pas toujours faciles à distinguer de celles effectuées dans le cadre du T.P.A.

### 2. CÉRÉALES

En ce qui concerne les céréales, le gel des prix proposé constitue, comme devait le souligner au Conseil la délégation française, le « gel d'une pénalisation », puisque les prix des céréales avaient augmenté l'an dernier moins que ceux des autres produits, en raison notamment du dépassement du « seuil de garantie » fixé pour la campagne 1982-1983. Seul le blé dur échappe à ce gel, avec un relèvement de 1 % du prix d'intervention, de 1,6 % du prix indicatif et de 2,5 % des aides.

S'agissant des seuils de garantie, il faut noter l'extension proposée de ce système au blé dur, mais aussi et surtout rappeler que la limitation des importations de P. S. C. devait, selon le document « Com. 500 » être considérée comme une condition de l'application de seuils de garantie dans le secteur des céréales. Or la Commission ne semble plus faire de référence explicite à cette « condition », alors même que le Conseil n'a toujours pas pris de décision sur l'ouverture de négociations au G.A.T.T. en vue de la limitation de ces importations.

Les autres mesures proposées concernent l'amélioration du rapport qualité/prix pour l'orge, qui ne trouve pas de débouché normal en raison notamment de son prix élevé par rapport au maïs, la réduction de l'écart entre le prix de référence du blé panifiable de qualité minimale et du prix d'intervention des céréales fourragères, le remplacement pour le blé dur du système d'intervention obligatoire par un système d'intervention facultative, la suppression de l'indemnité de fin de campagne pour le maïs — qui avait été combattue l'an dernier par la France.

### 3. VIANDE

#### a) Prix.

Les prix d'orientation et d'intervention de la viande bovine et les prix de base de la viande ovine et porcine seraient relevés de 1,5 %.

#### b) Mesures connexes dans le secteur de la viande bovine.

La Commission propose une série de mesures connexes qui ne seront pas sans influence sur les prix et les possibilités de recours à l'intervention — même si elle ne concrétise pas pour l'instant la menace formulée en juillet d'un seuil de garantie pour la viande bovine :

- limitation de l'intervention sur les carcasses entières et demi-carcasses à deux mois par an, sur les quartiers à cinq mois par an ;
- application de la grille communautaire de classement des carcasses au 2 avril 1984 et établissement en trois étapes au cours de la campagne 1984-1985 de prix d'achats uniques par qualité ;
- suppression de la prime pour les veaux et de la prime variable.

### 4. VIN DE TABLE

a) La Commission propose le gel des prix d'orientation et souligne la persistance de la différence entre prix d'orientation et prix de marché, ces derniers restant en moyenne nettement inférieurs (de 43 % à 87 % du prix d'orientation), sauf pour les vins blancs A.I.

b) Les mesures connexes regroupent :

- les mesures d'adaptation du règlement de base proposées dans le cadre du document « Com. 500 » : interdiction à terme du sucrage, suppression des aides au stockage à court terme, augmentation du taux des prestations viniques et aménagement du régime de la distillation obligatoire rendant son déclenchement plus facile, réduction des accises, relèvement du titrage alcoométrique minimal ;
- de nouvelles mesures techniques portant notamment sur :
  - certaines pratiques œnologiques ;
  - le renforcement des disciplines de plantations pour les variétés à raisin de table et les V.Q.P.R.D. ;
  - le régime de la distillation préventive, qui serait rendue indépendante de la distillation obligatoire.

### 5. HUILE D'OLIVE ET GRAINES OLÉAGINEUSES

a) Dans le secteur de l'huile d'olive, la Commission préconise un relèvement de 2,5 % du prix indicatif et de l'aide à la production, mais un gel du prix d'intervention. Les mesures connexes sont celles déjà soumises au Conseil dans le cadre des propositions d'adaptation de la P.A.C. : amélioration du contrôle des aides, aménagement des règles relatives aux groupements de producteurs. La Commission

modifie cependant la proposition du document « Com. 500 » relative à la forfaitisation de l'aide aux petits producteurs en la réservant à ceux qui produisent moins de 100 kg par an (et non plus 500).

b) En ce qui concerne les graines oléagineuses, l'innovation la plus notable est la proposition de l'instauration d'un seuil de garantie pour le tournesol (1 M. de t.), produit pour lequel la Communauté est cependant déficitaire.

Les prix du colza — production également déficitaire — seront soumis à une baisse de 1 %, en raison du dépassement du seuil de garantie 1983-1984, seuil qui est porté à 2,4 millions de tonnes pour 1984-1985. En revanche, les prix seraient relevés de 1 % pour le tournesol, de 1,5 % pour les graines de lin, et de 2,5 % pour le soja.

c) Taxation sur les matières grasses :

La Commission reprend sa proposition de taxe à la consommation des matières grasses autres que le beurre soumise au Conseil en octobre 1984 — et qui a déjà soulevé des oppositions résolues de la part de certains Etats membres.

## 6. FRUITS ET LÉGUMES

La Commission propose une nette différenciation des augmentations proposées : 0 pour les tomates, en raison des risques d'excédents, et les abricots — dont elle estime que les prix de base et d'achat n'ont pas été établis, lors de leur première fixation en 1982, avec assez de « prudence », + 1,5 % pour les pêches, poires, pommes et agrumes en raison de l'importance des retraits constatés, + 3,5 % pour les choux-fleurs, raisins de table et aubergines.

Dans le secteur des fruits et légumes transformés, elle propose le maintien du seuil de garantie pour la tomate (4,5 millions de tonnes), et l'instauration d'un seuil pour les raisins secs (80 000 kg). Elle maintient également ses propositions relatives à l'adaptation des aides : modification du calcul de l'aide et du prix minimal payé au producteur, suppression de l'aide aux cerises transformées et des aides à la transformation des fruits retirés du marché en jus distribués gratuitement, limitation à certaines qualités d'oranges des aides à la transformation en jus.

## C. — Incidences financières.

Les prévisions relatives à l'incidence financière des mesures proposées par la Commission revêtent généralement, en dépit de leur précision apparente, un caractère largement estimatif.

A cette incertitude s'ajoutent celle résultant de l'importance des reports de dépenses sur 1984 suite aux « économies de gestion » de 1983 (qui pourrait être supérieure de 50 % aux évaluations de la Commission), et celles qui résultent de la situation monétaire et de l'évolution de la conjoncture.

Quoi qu'il en soit, et quelle que soit la prudence avec laquelle on doit accueillir cette affirmation, la Commission estimait, lors de la présentation de ses propositions, qu'elles devraient permettre de maintenir les dépenses agricoles dans l'enveloppe du F. E. O. G. A. inscrite dans le budget de 1984 (16,5 milliards d'ECU) en compensant ces divers aléas. Leur adoption au 1<sup>er</sup> avril devrait en effet permettre des économies de l'ordre de 875 millions d'ECU (dont 349 millions pour les mesures laitières, 170 millions pour la taxe sur les matières grasses, 169 millions pour le démantèlement des M. C. M.). Sur l'exercice 1985, les « économies » envisagées seraient de l'ordre de 2 milliards d'ECU.

Il reste que tout risque de « besoin de financement » est loin d'être écarté, comme l'a souligné le Président de la Commission devant le Parlement européen.

La Commission rappelle par ailleurs l'objectif déjà proposé lors du dernier « paquet prix » et confirmé dans sa communication du 28 juillet, qui consiste à gérer la P. A. C. de manière que le taux de croissance des dépenses agricoles soit inférieur à celui des ressources propres calculé en moyenne sur trois ans.

La Commission remarque que cet objectif ne pourra être atteint pour la période 1983-1984-1985 durant laquelle, selon ses prévisions, l'accroissement des dépenses agricoles sera supérieur à celui des ressources propres (respectivement 11,1 % et 6,6 %).

## II. — LES REACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES PRISES DE POSITION DES ETATS MEMBRES

### A. — Les réactions des organisations professionnelles et des instances consultatives communautaires.

#### 1. LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

##### a) *Les organisations européennes.*

Dès la publication des propositions de la Commission, le comité des organisations professionnelles agricoles de la C. E. E. (C. O. P. A.) a rejeté catégoriquement les propositions de prix de la Commission et souligné « qu'elles aboutissent à mettre en cause les principes de base de la P. A. C. » et les objectifs du Traité en matière de revenu agricole. Le C. O. P. A. estime que la Commission devrait « prendre des initiatives pour obtenir les ressources nécessaires pour respecter les obligations qui résultent de la mise en œuvre des politiques communes », en recourant au besoin à l'article 200 du Traité — relatif au versement de contributions nationales au budget communautaire. Le C. O. P. A., qui estime à 13 % la baisse en 1983 du revenu agricole, a notamment souligné que le retour à la méthode objective imposerait une hausse des prix en ECU de 3,9 % pour 1984-1985.

Partageant l'avis du C. O. P. A., le comité général de la coopération agricole de la C. E. E. (C. O. G. E. C. A.) a mis en cause « le chantage » exercé par la Commission, qui menace de recourir, si ses propositions ne sont pas adoptées, à des réductions du soutien des marchés. Le C. O. P. A. et le C. O. G. E. C. A. ont également insisté sur les conséquences négatives qu'aurait l'adoption des propositions de la Commission non seulement sur le revenu et l'emploi agricole mais aussi sur le maintien de la P. A. C. et de la Communauté elle-même.

L'industrie laitière européenne (A. S. S. I. L. E. C.) a pour sa part dénoncé le 25 janvier les risques que font peser sur le secteur laitier les mesures prises ou proposées par la Commission depuis l'été dernier :

- l'intervention est indirectement mise en cause par les mesures « de gestion » qui ont été prises depuis octobre ;
- la modification du rapport matière grasse/matière non grasse entraînerait une diminution du niveau de soutien de 2 % ;
- les exportations représentent un débouché majeur et exigent une politique continue d'octroi des restitutions — qui constituent par ailleurs la forme d'intervention la moins coûteuse ;
- le système de quotas proposé par la Commission investirait les entreprises de responsabilités administratives qui ne sont pas les leurs, et ne viserait pas l'intégralité de la production laitière.

##### b) *Les organisations nationales.*

Les organisations nationales ont également réagi très vivement aux propositions de la Commission :

— *en France* : la F. N. S. E. A. et l'A. P. C. A. les ont qualifiées d'« inacceptables » et le C. N. J. A. de « scandaleuses ». Les organisations agricoles françaises ont été unanimes à dénoncer leur impact sur les revenus et leur disproportion avec l'augmentation des coûts de production. La Fédération des producteurs de lait a pour sa part jugé « inacceptable » des quotas par entreprise ou par exploitation, qui frapperaient à la fois les prix et les quantités, et estimé que pour la France, la production de 1983 devrait constituer la « référence nationale de production » ;

— *en Belgique* : le « Boerenbond » a jugé que les propositions de la Commission « confirment une volonté d'étouffement de l'agriculture familiale » ;

— *en Grande-Bretagne* : le syndicalisme agricole (N. F. U.) a estimé que les mesures proposées, en particulier celles relatives au démantèlement des M. C. M. positifs, diminueraient de 12 % le revenu agricole ;

— *en R. F. A.* : l'Association des paysans (D. B. V.) a exprimé le souhait que le gouvernement fédéral « refuse de négocier sur cette base » et réitéré son opposition catégorique au démantèlement des M. C. M.

## 2° LES INSTANCES CONSULTATIVES COMMUNAUTAIRES

Le C. E. S. et l'Assemblée des communautés ont été saisis des propositions de prix — après l'avoir été de toutes les propositions sectorielles élaborées en application des orientations du « Com. 500 ».

### a) Le C. E. S.

Lors de sa session du 1<sup>er</sup> mars, le C. E. S. a pris position, après des débats parfois difficiles, sur les propositions de prix agricoles ainsi que sur certaines mesures spécifiques.

● Sur les prix agricoles, le Comité économique et social a recommandé au Conseil une augmentation « modérée et modulée » des prix proposés par la Commission, de manière à assurer un développement équilibré de toutes les régions de la Communauté.

Il s'est également prononcé :

— pour une organisation de l'intervention en fonction d'objectifs pluriannuels de production et favorisant la qualité des produits ;

— pour une hiérarchie des prix favorisant les productions déficitaires et décourageant les productions excédentaires ;

— pour des mesures de soutien direct des revenus des petits producteurs des régions les plus pauvres de la Communauté « dont les structures de production ne permettent pas de revenus appropriés » ;

● Sur le démantèlement des M. C. M. existants et futurs, l'avis adopté est favorable aux propositions de la Commission « pour autant que l'effet sur les revenus puisse, dans les pays à M. C. M. positifs, être compensé d'une manière équitable ».

● Sur les propositions dans le secteur des céréales, le C. E. S. a adopté un avis défavorable au rapprochement des prix communautaires et des prix mondiaux, à la réduction de l'écart de prix entre blé panifiable et céréales fourragères, à la limitation des garanties pour le blé dur. Il a en revanche estimé que la C. E. E. devrait définir et appliquer une politique vigoureuse d'exportation.

● Sur les mesures proposées dans le secteur du vin, le C. E. S. a notamment approuvé le relèvement du degré minimum naturel, la modification du régime des distillations obligatoires et préventives, et l'interdiction du sucrage, mais non la suppression de l'aide au stockage à court terme, ni la modification du taux des prestations viniques, qui équivaldrait « à une taxe de coresponsabilité de 2 % ».

● Le C. E. S. — contrairement à un avis antérieur — s'est prononcé contre la taxation des matières grasses.

● Enfin, le C. E. S. n'a pas été en mesure d'adopter d'avis sur les propositions dans le secteur laitier.

### b) L'Assemblée des Communautés.

Le Parlement européen devrait adopter au cours de sa session du 12 au 16 mars des avis sur les propositions de prix, les mesures laitières, le démantèlement des M. C. M., la réforme du marché viti-vinicole, les mesures « fruits et légumes » et la taxation des matières grasses. Il n'a jusqu'à présent adopté d'avis que sur des aspects très ponctuels des « mesures connexes » reprises des propositions de juillet 1983 ; il a ainsi approuvé l'instauration d'un seuil de garantie pour les graines de tournesol, mais émis un avis défavorable à l'instauration d'un seuil de garantie pour le blé dur « sauf en cas de surproduction », et à la suppression de l'intervention obligatoire dans ce secteur.

L'Assemblée a toutefois déjà adopté, en novembre 1983, un avis sur les propositions du « Com. 500 ». La résolution du Parlement n'est cependant pas exempte de contradictions qui nuisent à la clarté de cet avis.

Ainsi, elle recommandait une croissance moyenne des dépenses agricoles inférieure à celle des ressources propres, mais aussi le renforcement du soutien des produits méditerranéens, le retour à la méthode objective pour la fixation des prix, des ventes de beurre à prix réduit, des encouragements à la production de protéagineux, l'extension des réglementations de marché à de nouveaux secteurs, toutes suggestions en elles-mêmes fort défendables mais peu compatibles avec un ralentissement de la croissance des dépenses.

On notera cependant que l'Assemblée :

— se montrait hostile aux seuils de garantie et aux quotas, sauf pour le lait, mais seulement pour une période limitée, et avec une certaine souplesse en faveur des petits exploitants et des régions défavorisées. L'Assemblée suggérait aussi, à ce sujet, de moduler le soutien des prix laitiers en faisant varier la coresponsabilité en fonction du volume de production ;

— demandait le démantèlement en deux ans des M. C. M. ;

— rejetait tout recours à des aides nationales ;

— demandait un contrôle des importations de produits concurrençant ceux de la Communauté ;

— ne prenait pas position sur le problème de la taxation des matières grasses.

## B. — Les positions des Etats membres et le déroulement des négociations.

### 1. LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES

#### a) La position du Gouvernement français.

Lors de la session du Conseil agricole des 6 et 7 février, la délégation française a exprimé de vives critiques à l'encontre des propositions de la Commission, et précisé les positions françaises sur leurs principaux aspects non sans avoir souligné que, si le Conseil était pressé par le temps, il ne pouvait pour autant « accepter n'importe quelle solution pour résoudre des problèmes qui sont les plus importants parmi ceux que la P. A. C. a connus depuis sa création » et que « l'article 39 du traité de Rome impose de faire en sorte que le revenu agricole demeure équitable, c'est-à-dire comparable à celui des autres secteurs d'activité ». Soulignant que la Commission ne présentait pas avec la clarté nécessaire les conséquences de ses propositions, la délégation française a relevé « son approche strictement budgétaire, sans véritable fondement économique » et notamment formulé les observations suivantes :

#### ● *Priz.*

La délégation française a estimé que les augmentations proposées ne permettaient pas une évolution du revenu conforme aux obligations de l'article 39, d'autant plus que la moyenne d'augmentation avancée (+ 0,8 % en Ecus) ne tient pas compte des effets des mesures connexes et des « mesures de gestion » adoptées récemment.

#### ● *Lait.*

La France a présenté une proposition alternative de limitation de la production reposant sur des quotas nationaux, calculés à partir d'une quantité de référence équivalant à la collecte de 1981 + 4 %, soit pour la France l'équivalent de la collecte de 1983 (28,1 millions de tonnes). Le coût de l'écoulement des quantités excédentaires serait couvert par un prélèvement sur le prix payé aux producteurs, modulé en fonction de l'importance des livraisons (0 % jusqu'à 100 000 kg, 25 % de 100 000 à 150 000 kg, 50 % de 150 000 à 250 000 kg, 75 % au-delà). Elle a par ailleurs critiqué, pour leurs effets sur le prix d'intervention et les revenus, la modification du rapport matière grasse/matière azotée, le système des quotas et les « mesures de gestion » allongeant les délais de paiement.

#### ● *Céréales.*

La France a rappelé la nécessité de la limitation des importations de P. S. C. et estimé que les prix proposés représentaient le « gel d'une pénalisation », c'est-à-dire de la réduction de prix imposée l'an dernier.

● *Viande bovine.*

Les mesures proposées réduiront de façon importante les prix et le recours à l'intervention, ce qui s'ajoutera aux effets négatifs de l'allongement des délais de paiement décidé au début de l'année.

● *M. C. M.*

La France a rappelé que les M. C. M. avaient eu pour effet de créer des distorsions de concurrence, de dénaturer la notion fondamentale d'unité de prix, et qu'il fallait démanteler le plus rapidement possible les M. C. M. existants et limiter à l'avenir leur création. Il faut donc parvenir à un compromis rapprochant de façon sensible, dès le 1<sup>er</sup> avril prochain, les prix agricoles des Etats membres ; la persistance des effets pervers des M. C. M. risquerait, sinon, de porter un coup fatal à la P. A. C.

● *Préférence communautaire.*

La France a rappelé ses positions en faveur de la taxation des matières grasses, et souligné qu'elle pourrait demander l'application de la clause de sauvegarde à l'encontre des importations de P. S. C. si la Communauté ne prenait pas de décision sur l'ouverture de négociations au G. A. T. T. (1).

b) *Les positions des autres Etats membres.*

Les positions des autres Etats membres ont reflété leurs options fondamentales vis-à-vis de la P. A. C., mais aussi, comme de coutume, leurs intérêts nationaux.

● *Prix.*

La plupart des délégations ont, comme la France, insisté sur l'impact des mesures connexes, et estimé inacceptable le « gel » des prix communs. La Grande-Bretagne, cependant, a jugé encore insuffisant l'effort de réduction des dépenses et demandé des baisses pour le lait, les céréales et le vin. Elle s'oppose, comme du reste la R. F. A., à tout dépassement de « l'enveloppe » de 16,5 milliards d'ECU.

● *Lait.*

Les principaux points de divergences concernent :

— le choix de l'année de référence : les Etats membres qui ont récemment développé leur production (Allemagne, Luxembourg, Royaume-Uni, Pays-Bas) souhaitent que l'on retienne la production de 1983, diminuée d'un pourcentage à déterminer, l'Irlande souhaitant pour sa part que la production de 1983 soit augmentée de 10 %. Les autres pays — c'est également le cas de la France — préfèrent une formule ajoutant un certain pourcentage à la production de 1981 ;

— la fixation de la quantité de référence : les solutions avancées varient entre 97,2 millions de tonnes (1981 + 1 % ou 1983 — 6 %), 99,2 millions de tonnes (1981 + 2 %), 103 millions de tonnes (1983 ou 1981 + 4 %). L'Allemagne et le Royaume-Uni s'en tiennent à 97,2 millions de tonnes (1983 — 6 %), l'Italie considère comme un minimum le chiffre de 1983 et estime que de toute façon elle devrait échapper au système des quotas, l'Irlande et la Grèce demandent aussi des exonérations de quotas ou des mesures spéciales ;

— le système de limitation des garanties : aucun Etat membre n'a soutenu le système de quota national proposé par la France. Le Danemark et l'Irlande — dont la production est très organisée — souhaitent des quotas par laiterie. Les autres Etats membres pencheraient plutôt pour des quotas individuels par exploitation.

D'autres divergences se sont fait jour sur la « super taxe hors sol » (le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, le Danemark et le Luxembourg s'y opposent), sur les mesures de flexibilité à prévoir pour les restructurations, les jeunes agriculteurs, les petites exploitations, les régions de montagne, sur la transférabilité des quotas individuels, sur le sort à réserver, enfin, aux « ventes directes » des producteurs (16 % de la production en Belgique, 20 % en Italie, 24 % en Grèce).

(1) Lors de la réunion du Conseil des affaires générales des 20 et 21 février, les Dix n'ont en effet pu se mettre d'accord sur les termes d'un mandat de négociation en vue de la stabilisation des importations de sous-produits du maïs.

● *Les M. C. M.*

Les propositions de la Commission se sont heurtées, comme il était prévisible, à une opposition catégorique de l'Allemagne. Les Pays-Bas se sont également montrés réservés, et la Grande-Bretagne a estimé que la Livre, monnaie « flottante », ne devrait pas être touchée par le démantèlement des M. C. M.

La R. F. A. a présenté une contre-proposition associant le démantèlement des M. C. M., le recours à l'ECU vert et l'application du « gentleman's agreement » de 1979 :

— une première étape (3 points) pourrait être réalisée au 1<sup>er</sup> avril 1984 par la transformation de M. C. M. positifs en M. C. M. négatifs ;

— au 1<sup>er</sup> janvier ou au 30 juin 1985 — après la mise en place d'un système d'aides compensatoires — une réévaluation du mark vert de 4 ou 5 points pourrait être programmée ;

— le solde (+ 1,8 %) serait démantelé conformément au « gentleman's agreement » de 1979 (qui n'a jamais fonctionné de manière satisfaisante), c'est-à-dire en trois ans au moins et sans réduction des prix nationaux lors de la fixation des prix de campagne.

Ce système s'appliquerait également aux Pays-Bas et à la Grande-Bretagne, le taux de réduction étant fonction de leurs taux de M. C. M. positifs.

Ces suggestions ont été diversement accueillies : le Royaume-Uni y est hostile en raison des dépenses qu'elles occasionneraient (+ 128 millions d'ECU en 1984 — au lieu d'économies de 152 millions d'ECU ; + 401 millions d'ECU en 1985, au lieu d'économies de 352 millions d'ECU) et refuse de toute façon de démanteler ses propres M. C. M. D'autres Etats membres (dont la France) souhaitent qu'une date limite soit prévue pour le démantèlement total. Certains ont posé le problème des incidences commerciales et monétaires de la création de nouveaux M. C. M. négatifs, de la possibilité de les démanteler, et du coût de ce démantèlement : plusieurs délégations ont souligné que l'incidence financière du « transfert » équivaldrait à celle du relèvement des prix en ECU dans les mêmes proportions.

Par ailleurs, des résistances aux propositions de la Commission sur les modifications de calcul et de franchise des M. C. M. (soutenues par la France) ont été exprimées par le Danemark, la R. F. A. et les Pays-Bas.

● *Autres produits.*

Viande bovine : plusieurs délégations ont mentionné les problèmes d'application de la grille communautaire pour les carcasses et de sa répercussion sur les prix de soutien (— 12 % en Italie). L'Allemagne a demandé une limitation des apports à l'intervention et la Grèce un seuil de garantie. Les pays bénéficiaires des primes à la naissance des veaux et à l'abattage (parmi lesquels le Royaume-Uni), en demandent le maintien.

Vin : les Etats membres consommateurs s'opposent à la réduction des accises, la R. F. A. refuse le relèvement du titre alcoométrique minimal, comme le Luxembourg qui s'oppose également à l'interdiction du sucrage.

Taxation des matières grasses : la position française n'est soutenue que par quatre autres Etats membres : Italie, Grèce, Belgique et Irlande.

## 2. LES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL

A l'issue des trois premières réunions du Conseil sur les propositions de prix (6-7 février, 27-28 février et 5-6 mars) quelques progrès avaient été réalisés, mais aucun compromis ne se dessinait.

La solution vers laquelle on semblait s'orienter était la recherche, au cours de la « réunion-marathon » du 11 au 13 mars, des éléments d'un accord à soumettre au Conseil européen, qui devrait donc avoir à trancher sur plusieurs points : le niveau du seuil de garantie, la procédure de démantèlement des M. C. M., et surtout le financement du dépassement — qui paraît quasi-inévitable — des crédits budgétaires agricoles pour 1983.

a) *Le bilan des trois premières réunions du Conseil.*

Les problèmes principaux restent ceux du lait, des M. C. M. et des conséquences financières des décisions à prendre, puisqu'il semble décidément qu'un accord soit impossible sans s'écarter des propositions de la Commission, qui garantirait — théoriquement — le respect de l'enveloppe budgétaire de 16,5 milliards d'ECU. Les positions sur les « autres produits » apparaissent moins éloignées : on notera cependant que les divergences semblent persister sur les mesures de renforcement de la préférence communautaire (P. S. C. et taxe sur les matières grasses). De toute façon, aucune solution ne pourra être adoptée avant un accord sur les dossiers principaux, contrairement à ce qu'avait espéré la présidence française, qui souhaitait pouvoir parvenir à des décisions sur toutes les questions n'exigeant pas une intervention du Conseil européen.

● *Le lait.*

Des divergences subsistent à propos de la quantité globale garantie. Quatre délégations maintiennent des demandes de dérogation (Grèce, Italie, Luxembourg, Irlande). Plusieurs délégations — dont la France — estiment qu'une réduction à 97,2 millions de tonnes ne serait de toute façon possible que par étapes : la période transitoire devrait être, au minimum, de 18 mois à 2 ans. La France demande également des dérogations pour les exploitations produisant moins de 60 000 kg par an, les jeunes agriculteurs, les exploitants ayant un plan de développement... Enfin, elle demande que le système qui sera retenu ne s'oppose pas à la « restructuration » du secteur laitier et à la récupération des quotas libérés par les cessations d'activité : la modernisation des exploitations est un problème aussi important que la réduction des excédents.

Selon toute probabilité, tous les problèmes relatifs à l'application et à la gestion du système de quotas ne pourront être tranchés que lorsque le Conseil européen aura fixé le niveau du seuil de garantie et l'année de son entrée en vigueur. Un des systèmes qui pourrait être envisagé consisterait à fixer des quotas au niveau national, gérés au niveau des laiteries ou selon d'autres formules (qui seraient toutes, néanmoins, contrôlées par la Commission), avec attribution de quotas au niveau de l'exploitation.

● *Les M. C. M.*

La majorité des délégations est prête à « prendre en considération » les propositions allemandes, sauf le Royaume-Uni, qui en critique le coût. La France ne veut toutefois pas se contenter d'un « gentleman's agreement » et insiste sur la nécessité d'un engagement formel et d'un calendrier. Resterait également à régler, si cette solution était retenue, la question du démantèlement des M. C. M. négatifs, qui devrait sans doute être progressif.

● *Le problème financier.*

Le dépassement de l'enveloppe budgétaire agricole apparaît peu évitable en raison de l'évolution des marchés et du taux du dollar. Des compromis s'écartant des propositions de la Commission créeraient inmanquablement des dépenses supplémentaires et réduiraient en même temps les économies escomptées par la Commission.

L'importance et le mode de financement de ces dépassements devraient être déterminés par les chefs d'Etat et de gouvernement : il pourrait être recouru à des contributions nationales réparties selon la clé T. V. A. Mais, d'ores et déjà, le Royaume-Uni a manifesté une opposition formelle à tout « financement ad hoc » : il faut rester dans l'enveloppe des 16,5 milliards, quitte à baisser les prix pour y parvenir.

b) *La réunion des 10-13 mars et le projet d'accord sur la réduction de la production laitière du 12 mars.*

Lors de la réunion du Conseil agricole des 10-13 mars 1963, les ministres de l'agriculture seraient arrivés, selon les informations actuellement disponibles, aux résultats suivants :

● *M. C. M.*

Un accord de principe — difficile et auquel la Grande-Bretagne demeure opposée — a pu être réalisé sur la base du schéma proposé par la R. F. A. : transfert en M. C. M. négatifs + démantèlement de 5 points en 85 + démantèlement du solde à une date à déterminer.

Ce schéma serait également appliqué aux Pays-Bas. Les M. C. M. variables anglais seraient éliminés par transfert en M. C. M. négatifs. Le démantèlement des M. C. M. négatifs supplémentaires se fera sur proposition de la Commission, et les agriculteurs allemands et néerlandais bénéficieront d'aides nationales (réductions de T. V. A.), avec une contribution dégressive de la Communauté.

● *Lait.*

Le conseil a décidé de soumettre au Conseil européen un projet d'accord sur la réduction de la production laitière dont les grandes lignes seraient les suivantes :

— réduction de la production communautaire à 96,8 millions de tonnes en 1984-1985 et à 97,8 millions de tonnes (1981 + 1 % + 600 000 tonnes) les années suivantes (contre 103 millions de tonnes en 1983). La période de transition est donc réduite à 1 an ;

— répartition de la quantité globale entre les Etats membres sur la base de la production de 1981 + 1 % (pour la France, qui a produit 26,1 millions de tonnes en 1983, le « quota » serait de 25,6 millions de tonnes en 1984-1985 et 25,3 millions de tonnes dès 1985-1986). Les Etats membres pourraient garder une « réserve de quota » pour faire face « aux situations impossibles », et auraient le choix entre l'imposition de quotas aux laiteries ou aux exploitations ;

— la taxe de corresponsabilité serait relevée à 3 % pour la campagne 1984-1985 afin de réduire les « non-économies » résultant de la période transitoire ;

— les aides aux petits producteurs (120 millions d'ECU bénéficiant aux exploitations produisant moins de 60 000 kg par an) seraient maintenues pendant deux ans ;

— les aides à la modernisation des exploitations seraient à nouveau accordées ;

— en revanche, la France n'a pas obtenu d'aides communautaires pour encourager les départs en retraite des exploitants âgés.

Ce projet d'accord ne deviendra effectif que s'il est entériné dans le cadre d'un accord global par les Chefs d'Etat et de gouvernement lors du prochain Conseil de Bruxelles (19-20 mars).

Le coût net additionnel total des mesures laitières, et de celles qui pourraient être prises pour le démantèlement des M. C. M. pourrait être limité à 600 millions d'ECU, sous réserves de la baisse de certains prix et d'une décision positive — qui est loin d'être acquise — sur l'instauration de la taxe sur les matières grasses.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 14 MARS 1984

● *La Délégation,*

— constate que l'absence de décision sur l'augmentation des ressources propres communautaires et sur l'adaptation de la P. A. C. conduit à une regrettable confusion entre le débat sur l'avenir de l'agriculture européenne et la négociation annuelle sur les prix de campagne, et privilégie plus que jamais les données strictement budgétaires au détriment d'une réflexion sur les aspects économiques et sociaux de la P. A. C. ;

— observe avec inquiétude que le poids des contraintes financières :

— s'oppose à la prise en considération, pour la fixation des prix, des objectifs de revenus fixés par l'article 39 du Traité, alors que les revenus agricoles ont accusé en 1983 dans la Communauté une nouvelle baisse de 7,1 % en termes réels ;

— réduit la révision de la P. A. C. à un exercice de limitation des dépenses, et non à une redéfinition de ses instruments et de ses objectifs orientée vers l'expansion équilibrée de l'agriculture et de ses secteurs connexes, la valorisation du potentiel agricole et le développement des exportations agricoles et agro-alimentaires ;

— note en particulier que la confusion entre la négociation sur l'adaptation de la P. A. C. et celle sur la fixation des prix et mesures connexes conduit à affaiblir le lien qui doit être maintenu entre le renforcement des disciplines de production imposées aux producteurs communautaires et celui de la préférence communautaire, qui apparaît pourtant indispensable au rétablissement de l'équilibre des marchés comme à la réduction des dépenses du F. E. O. G. A. - Garantie.

● Regrettant que le projet d'accord intervenu le 13 mars sur la réduction de la production laitière justifie amplement ses craintes, la Délégation s'inquiète vivement des conséquences que pourrait avoir l'adoption des mesures proposées sur l'avenir de la production laitière, et en particulier celui des exploitations familiales à responsabilité personnelle. Ces conséquences seraient particulièrement dangereuses pour l'avenir de la production laitière française.

Elle relève en particulier que :

— le niveau envisagé de la « quantité de référence » imposerait une régression brutale de la production laitière, incompatible avec le maintien de l'activité et de l'emploi, et une dégradation supplémentaire des revenus agricoles,

— les termes du projet d'accord n'établissent aucun lien entre la réduction de la production et le renforcement de la préférence communautaire,

— le projet d'accord ne prévoit aucune participation communautaire aux mesures sociales que nécessitera la réorganisation de la production.

Elle s'inquiète également des incertitudes que le projet d'accord laisse subsister en ce qui concerne notamment la gestion des quotas, la répartition de l'effort exigé des producteurs, les possibilités de développement des entreprises, et l'incidence de la réduction de la production sur les revenus et les structures agricoles.

● La Délégation souligne enfin avec force que la limitation des ressources financières communautaires et la compression drastique des dépenses agricoles risquent d'aboutir à très court terme à la disparition pure et simple de la P. A. C. ou à sa renationalisation partielle et qu'il est donc indispensable et urgent que la Communauté prenne les décisions nécessaires à la préservation d'un acquis d'ores et déjà menacé.

#### 1. SUR LES PRIX ET LES REVENUS

● La Délégation s'étonne que la présentation des propositions de la Commission ne permette pas d'évaluer leur impact réel sur les prix et les revenus, et ne comporte en particulier aucune estimation de l'incidence sur les prix payés aux producteurs des mesures de limitation des garanties et des possibilités d'intervention, de révision du calcul des prix des produits laitiers ou de suppression des primes et aides prévues par les organisations de marché.

● Elle observe qu'en tout état de cause, et pour s'en tenir aux estimations fournies par la Commission, les ajustements proposés (+ 0,8 % en ECU, — 0,5 % en monnaie nationale) apparaissent incompatibles avec le maintien de l'activité agricole et plus encore avec une évolution équitable des revenus agricoles, sans garantir pour autant la Communauté contre tout risque de dépassement du budget 1984.

● Elle note par ailleurs que l'augmentation quasi nulle des prix en ECU crée un obstacle sérieux à une procédure de démantèlement des montants compensatoires monétaires conforme aux exigences de l'équité, de la restauration de l'unité des prix et de l'égalité de concurrence, et apparaît donc contradictoire avec les intentions de la Commission en ce domaine comme avec les orientations du « mandat de Stuttgart ».

#### 2. SUR LES MESURES AGRIMONÉTAIRES

● La Délégation rappelle que l'unité de prix et de marché constitue un des principes fondamentaux de la P. A. C. et que les distorsions de concurrence consécutives au système agrimonétaire ont eu des conséquences désastreuses sur l'allocation des facteurs de production et les courants d'échanges, et qu'elles ont largement

contribué au déséquilibre de certaines productions. Elle se prononce en conséquence pour le démantèlement automatique et simultané des M. C. M. proposé par la Commission.

● Elle insiste également sur la nécessité d'un mode de calcul plus équitable des M. C. M. applicables à certains produits, et en particulier à la viande porcine.

### 3. SUR LA LIMITATION DES GARANTIES ET LES AUTRES MESURES CONNEXES

● Rappelant les positions qu'elle a prises en plusieurs occasions sur les mesures de limitation des garanties préconisées ou adoptées depuis 1961, la Délégation estime que les mesures d'extension du système des seuils de garantie ou de sanction du dépassement de ces seuils apparaissent essentiellement fondées sur des considérations budgétaires et qu'elles comporteraient des risques économiques et sociaux insupportables.

● En ce qui concerne les mesures proposées dans le secteur laitier,

La Délégation :

— juge que la réduction brutale et linéaire de la production proposée par la Commission aurait des conséquences inacceptables dans le secteur de la production laitière mais aussi sur l'équilibre du marché de la viande bovine.

— réitère ses objections formelles à un système de quotas qui « gênerait » les structures de production en créant des rigidités incompatibles avec la modernisation et le développement des exploitations des régions de production traditionnelle sans pour autant réduire les avantages acquis par le « hors sol » laitier.

— Elle estime que la réduction des excédents laitiers préconisée par la Commission doit :

— s'effectuer avec une souplesse suffisante pour permettre une adaptation progressive des capacités et des structures d'exploitation, favoriser une répartition rationnelle des facteurs de production et préserver la capacité de modernisation et de développement des entreprises agricoles ;

— être supportée en premier lieu par les véritables responsables de la surproduction ;

— s'accompagner de mesures propres à favoriser le transfert des exploitations, l'installation des jeunes agriculteurs et le maintien de l'emploi agricole.

La Délégation rappelle enfin que la solution du problème des excédents laitiers passe par le respect de la préférence communautaire, la promotion des exportations et la taxation des matières grasses végétales.

● En ce qui concerne les céréales, la Délégation :

— rappelle que la limitation des importations de produits de substitution doit constituer un préalable à toute limitation des garanties et de la production ;

— s'élève contre le gel des prix qui perpétue sans justification les pénalisations de prix imposées au secteur lors de la fixation des prix 1963-1964.

● En ce qui concerne la viande bovine :

— La Délégation attire l'attention sur les conséquences sur les prix et les revenus des mesures de limitation de l'intervention proposées dans le secteur de la viande bovine, qui subira en outre les conséquences négatives de la limitation de la production laitière.

● En ce qui concerne les oléagineux :

— La Délégation estime injustifiables, compte tenu du déficit communautaire dans ce domaine, les mesures de réduction de la garantie préconisées dans le secteur des graines oléagineuses et l'extension du seuil de garantie au tournesol.

● En ce qui concerne les productions dites « méditerranéennes », la Délégation souligne :

— que les mesures proposées dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés ne pourront, en dépit de l'entrée en vigueur prochaine du nouveau règlement de l'O. C. M. fruits et légumes, que renforcer le désavantage subi par les producteurs ;

— que les mesures proposées dans le secteur viti-vinicole ne permettront ni d'apporter des garanties aux producteurs ni d'adapter la réglementation de marché à un éventuel élargissement méridional de la Communauté.

## B. — LA REFORME DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

Rapporteur : M. Bernard Barbier, Sénateur.

- I. — Bilan du fonctionnement de l'organisation commune du marché de la viande ovine.
- II. — Les propositions de la Commission et les décisions du Conseil.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 9 mai 1984.

\*  
\* \*

L'organisation commune du marché de la viande ovine a été rendue nécessaire, après l'adhésion de la Grande-Bretagne, par les distorsions de concurrence résultant de la divergence des réglementations nationales française et britannique et les conflits (« guerre du mouton ») nés du maintien des restrictions françaises à l'importation (1).

Après une longue et difficile négociation, « l'accord du 30 mai 1980 » a permis d'approuver le principe d'une réglementation communautaire, qui a été adoptée le 27 juin 1980 et est entrée en vigueur à l'automne de la même année, après la conclusion avec les principaux pays fournisseurs de viande ovine d'accords d'auto-limitation qui constituaient en quelque sorte le « volet externe » de l'organisation de marché.

Ces accords devaient demeurer en vigueur jusqu'au 31 mars 1984, date à laquelle le Conseil devait également, aux termes du règlement du 27 juin 1980, réexaminer le fonctionnement de l'O. C. M. sur la base d'un rapport et de propositions de la Commission.

Ce calendrier a donc conduit à intégrer la négociation sur le réexamen de l'O. C. M. dans le difficile débat sur la révision de la P. A. C. et la fixation des prix 1984-1985.

Annoncées par le document « Com. 500 » du 28 juillet 1983 sur l'adaptation de la P. A. C., les propositions de la Commission sur la réforme du règlement viande ovine ont d'ailleurs été intégrées aux propositions de prix et de mesures connexes 1984-1985 présentées en janvier 1984.

Ces propositions, axées davantage sur la réalisation d'économies que sur une véritable révision du mécanisme, n'ont été que partiellement adoptées par le Conseil le 30 mars dernier, dans l'attente de la fixation du nouveau régime des échanges extérieurs.

### I. — BILAN DU FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

#### A. — Les mécanismes de l'organisation de marché.

La réglementation commune du marché de la viande ovine arrêtée en 1980 se plaçait sous le signe du compromis : compromis, pour l'organisation interne du marché, entre les conceptions et les intérêts anglais et français, compromis, en ce qui concerne le régime des échanges extérieurs, entre la protection du marché communautaire et le maintien de certaines relations commerciales privilégiées.

---

(1) Ces restrictions ont du reste été condamnées le 27 septembre 1979 par la Cour de Justice.

## 1. L'ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ RÉSULTANT DU RÈGLEMENT DU 27 JUIN 1980

Tenant compte — au prix d'une complexité certaine — des différences de prix, d'organisation et de structure des marchés entre les Etats membres — et principalement la France et le Royaume-Uni — le règlement du 27 juin 1980 a organisé un régime de prix, de primes et d'interventions destiné à soutenir le revenu des producteurs, à assurer la libre circulation des produits et, dans une certaine mesure, à favoriser le rapprochement à terme des prix.

### a) Les prix.

Le règlement prévoit la fixation d'un « prix de base » et de « prix de référence » régionalisés devant faire l'objet d'un rapprochement progressif.

#### ● Le prix de base.

Fixé chaque année par le Conseil pour les carcasses fraîches et réfrigérées, le prix de base sert de référence pour le déclenchement des interventions et le calcul des prélèvements. Il correspond au « niveau de prix de marché souhaitable » et est saisonnalisé : il varie en fonction des fluctuations saisonnières normales des prix de marché, avec un maximum au mois d'avril et un minimum au mois d'octobre. L'amplitude maximale de cette variation est de  $\pm 10\%$  du prix de base.

#### ● Le prix de référence.

Le prix de référence, qui sert au calcul de la prime aux producteurs, est calculé à partir des prix constatés sur les marchés représentatifs. En raison des disparités des prix nationaux (30 % d'écart en moyenne entre les prix anglais et français), plusieurs prix de référence ont été établis en 1980 selon différentes régions de production. Cinq régions (1) avaient été définies en 1980 : une sixième (la Grèce) et une septième (l'Irlande du Nord) y ont été ajoutées par la suite.

Les prix de référence régionaux devaient être rapprochés en quatre étapes annuelles pour aboutir, en 1984, à l'établissement d'un prix de référence unique et égal au prix de base.

### b) Les primes aux producteurs et les aides au stockage.

#### ● La prime à la brebis.

La prime aux producteurs de viande ovine était conçue, dans le règlement de 1980, comme un mécanisme transitoire destiné à compenser la perte de revenu pouvant résulter de la mise en place de l'organisation de marché : elle correspondait à la différence entre le prix de référence et les prix de marché, multipliée par le tonnage produit dans chaque région et répartie entre les producteurs au prorata du nombre de brebis possédées. Un acompte de 50 p. 100 du montant estimé de la prime pouvait être versé en cours de campagne, et le solde en fin de campagne, après adaptation du montant de la prime en fonction des prix effectivement constatés. Ce système de l'acompte est devenu facultatif en 1982 : il reste néanmoins pratiqué dans les principaux pays producteurs. La Commission a relevé que le système de l'acompte avait fait apparaître de nombreuses erreurs de prévision, notamment en cas de prolongation de la campagne, qui ont entraîné dans certains cas des « trop-perçus » importants dans différents Etats membres. Ces « trop-perçus » ont été récupérés la campagne suivante, mais cette récupération n'en a pas supprimé tous les inconvénients.

#### ● Les aides au stockage.

Le règlement de 1980 prévoyait une aide au stockage privé si les prix constatés tombaient en dessous de 90 % du prix de base saisonnalisé. Cette aide n'a jamais été appliquée, bien que les conditions de prix aient été remplies pendant une grande partie de la campagne 1982-1983.

---

(1) Régions 1 : Italie, 2 : France, 3 : Danemark/Bénélux, 4 : Irlande, 5 : Royaume-Uni. En 1981, les prix de référence au quintal s'étagaient entre 293 ECU (région 5) et 375 ECU (région 1). Pour la région 2 (France), le prix de référence avait été fixé à 345 ECU.

c) *Le régime optionnel de soutien des revenus.*

Pour soutenir les revenus des producteurs, les Etats membres peuvent se contenter du système de la prime à la brebis : c'est d'ailleurs ce qui se passe dans neuf Etats membres sur dix. Mais ils peuvent aussi opter entre deux régimes différents : l'intervention publique — qui n'a jamais été appliquée — et le système des primes variables à l'abattage, appliqué par la seule Grande-Bretagne.

● *Le régime d'intervention.*

Le régime d'intervention prévu par le règlement du 27 juin 1980 est limité — sauf perturbations graves du marché — à certaines périodes de l'année (celles où les prix sont les plus bas) et aux qualités de viande les plus susceptibles d'assurer le soutien du marché. Elle peut être déclenchée à la demande des Etats membres si les prix sur les marchés représentatifs de la Communauté sont inférieurs à 85 % du prix de base saisonnalisé et si le prix de marché régional est égal ou inférieur au prix d'intervention.

● *La prime variable à l'abattage.*

Ce régime, qui équivaut à un régime de « deficiency payment », a été institué à la demande de la Grande-Bretagne. Il prévoit l'octroi aux producteurs d'une prime à l'abattage compensant la différence entre les prix constatés sur le marché et un « niveau directeur » égal, comme le « prix d'intervention », à 85 % du prix de base saisonnalisé. Cette prime doit être déduite de la « prime à la brebis » et elle est remboursée en cas d'exportation vers les Etats membres (« claw-back »). Depuis un règlement de décembre 1980, le « claw-back » ne s'applique plus aux exportations vers les pays tiers : la prime variable équivaut donc en ce cas à une restitution à l'exportation.

Divers ajustements ont été apportés en 1982 et 1983 au système de la prime variable afin de supprimer certains risques de fraude ou de perturbation des échanges. Il s'agit notamment :

— de l'exclusion de l'Irlande du Nord du régime (c) la prime variable et du « claw-back », pour éliminer les fraudes entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud : cette exclusion a conduit à faire de l'Irlande du Nord une région distincte pour l'application du règlement de 1980 ;

— de l'obligation d'abattage ou d'exportation dans les 21 jours après l'octroi de la prime variable, pour mettre un terme à la pratique consistant à vendre les animaux et à toucher la prime bien avant l'abattage, qui s'effectuait alors à un prix supérieur à celui qui avait servi à déterminer la prime ;

— de l'obligation de marquage des carcasses permettant d'identifier leur lieu d'abattage.

d) *Régime agrimonétaire.*

Il convient enfin de signaler que la viande ovine est exclue du système des montants compensatoires monétaires. Toutefois, les taux verts sont utilisés pour le calcul du montant de la prime à la brebis.

2. LE RÉGIME DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Avant l'entrée en vigueur de l'organisation commune de marché, les importations de viande ovine entraient librement dans la communauté, sous réserve d'un droit de douane de 20 % consolidé au G.A.T.T. La France appliquait quant à elle un régime de restrictions quantitatives et de droits compensateurs destiné à protéger le niveau des prix nationaux : l'obtention de garanties contre un développement massif des importations constituait donc pour elle une condition préalable à la mise en œuvre d'une réglementation commune de marché. Le Royaume-Uni, en revanche, s'opposait à toute remise en cause de ses courants d'échanges avec les pays du Commonwealth et à la déconsolidation du tarif douanier, qui aurait d'ailleurs posé d'autres problèmes (couverture du déficit communautaire de viande ovine, négociation de contreparties...).

Un compromis entre ces exigences contradictoires a été trouvé par la négociation d'accords d'autolimitation qui régissent, en fait, la quasi-totalité des importations communautaires. Les dispositions du règlement de 1980 revêtant dès lors un caractère très théorique.

a) *Le régime prévu par le règlement de 1960.*

Le règlement « viande ovine » prévoit, comme toutes les O.C.M., un régime à l'importation (prélèvements (1), mesures de sauvegarde) et un régime à l'exportation (restitutions). Il convient de souligner que le régime à l'exportation est resté tout aussi inappliqué que le régime « de droit commun » à l'importation, puisque la Commission n'a en fait jamais proposé la fixation de restitutions.

b) *Les accords d'autolimitation.*

● *Nature des accords d'autolimitation.*

Des accords d'autolimitation ont été conclus avec la quasi-totalité des pays fournisseurs (2), et les pays qui n'ont pas encore conclu de tels accords (Chili, Espagne) se voient en fait appliquer le même régime.

Ces accords comportent, en contrepartie d'une limitation quantitative des exportations vers la Communauté, une diminution des droits de douane (10 % au lieu de 20 % *ad valorem*) : ils ne constituent donc qu'une protection quantitative — relative, du reste, en raison de l'importance des contingents autorisés — et non une garantie que les marchandises importées seront mises sur le marché à un prix équivalent aux prix communautaires.

En fait, l'intérêt essentiel de ces accords est, pour la France, de comporter une clause limitant l'accès à certains marchés de la Communauté (France et Irlande) considérés comme « zones sensibles » en raison du niveau des prix nationaux et des caractéristiques de la production.

● *Les quantités couvertes par les accords d'autolimitation.*

Le « plafond » total des importations régies par les accords d'autolimitation est de l'ordre de 320 000 tonnes (319 800 tonnes en 1963). Les contingents les plus importants sont ceux consentis aux pays signataires des premiers accords d'autolimitation conclus en 1960 : Nouvelle-Zélande (245 500 tonnes), Argentine (23 000 tonnes), Australie (17 500 tonnes). L'accord signé en 1961 avec la Hongrie porte également sur un tonnage assez important (10 900 tonnes), les autres accords prévoient des contingents variant entre 300 et 6 000 tonnes.

Pour la France, le régime de la « zone sensible » limite les importations totales en provenance des pays tiers signataires d'accords d'autolimitation à des quantités annuelles de l'ordre de 6 à 7 000 tonnes (7 029 tonnes en 1963).

## B. — LE BILAN ACTUEL DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

Depuis l'entrée en vigueur de l'O.C.M., la situation du marché de la viande ovine n'a pas connu, en dépit de fluctuations de prix, de crises graves ni suscité de nouvelle « guerre du mouton ». On peut néanmoins se demander si la réglementation communautaire a eu tous les effets bénéfiques qu'on pouvait en attendre, et, surtout, s'interroger sur la façon inégale dont elle a bénéficié aux Etats membres.

### 1. L'ANALYSE PAR LA COMMISSION DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE DEPUIS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'O. C. M.

Conformément aux dispositions du règlement de juin 1960, la Commission a soumis au Conseil, en novembre 1963, un rapport sur le fonctionnement de l'organisation de marché, qui retrace les principales évolutions enregistrées depuis 1960.

a) *Sur le plan interne*, la Commission relève tout d'abord les caractéristiques du marché de la viande ovine :

- production relativement peu importante (3 % de la production totale de viandes), mais essentielle pour certaines régions de montagne ;
- prix de marché et prix à la consommation relativement élevés ;

(1) Toutefois ce prélèvement est limité, pour les produits pour lesquels les droits d'importation sont consolidés, au montant résultant de cette consolidation.

(2) Argentine, Australie, Bulgarie, Hongrie, Islande, Nouvelle-Zélande, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Uruguay, Yougoslavie.

— déficit de la production communautaire, sauf en Irlande et aux Pays-Bas : la Communauté, dans son ensemble, ne produit que 75 % de sa consommation de viande ovine (1).

La Commission analyse ensuite l'évolution de la production, des prix et des revenus :

● La production a augmenté de façon constante (563 000 tonnes en 1968, 720 000 en 1980, 730 000 en 1983). Elle reste néanmoins inférieure à la consommation (980 000 tonnes). Selon les prévisions, la production devrait être en 1990 de 810 000 tonnes — sous réserve du maintien des aides — et la consommation de 1,020 million de tonnes, sous réserve du maintien de la « prime variable » en Grande-Bretagne.

La Commission précise que « l'organisation commune de marché permet de stabiliser le déficit de la Communauté au voisinage de 210 000 tonnes en 1990 ; en l'absence de cette organisation, ce déficit se serait réduit encore davantage » : on peut s'étonner de cette formulation qui semble mettre au crédit de l'organisation de marché le maintien d'un déficit important.

● *Prix.*

En ce qui concerne les prix, la Commission relève que l'introduction de l'organisation de marché semble avoir permis un redressement des prix, qui avaient manifesté depuis 1960 une tendance constante à la baisse.

Elle observe cependant que le prix de marché est inférieur depuis 1982 au prix de référence, sauf en Italie, en Grèce, et en France pour la campagne 1983-1984. En outre, il faut souligner que le fonctionnement de l'O.C.M. ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur le rapprochement des prix anglais et français, l'écart moyen demeurant de 30 % : il est vrai que le système de « deficiency payment » pratiqué en Grande-Bretagne, joint à la pression sur les prix de marché exercée par les importations, ne favorise pas la « mise à niveau » des prix britanniques.

● *Revenus.*

Comme dans les autres secteurs de production, l'évolution des revenus des exploitations ovines entre 1978 et 1982 fait apparaître une baisse constante en termes réels. Cependant, cette diminution recouvre des tendances différentes selon les États membres. Ainsi, au Royaume-Uni, un net redressement a été constaté en 1980, qui semble s'être poursuivi en 1981 et 1982. En France, en revanche, l'évolution négative des revenus en 1981 et 1982 a annulé les effets de la hausse de 1980.

b) *Les échanges extérieurs.*

Les exportations de la Communauté sont peu importantes et tendent à diminuer : 8 000 tonnes en 1980, 3 725 en 1982. Elles sont réalisées principalement par le Royaume-Uni (60 %) et par la France (26 %).

Mais le problème principal posé par les échanges extérieurs dans ce secteur est évidemment celui des importations : les importations effectives de la Communauté (280 000 tonnes) sont en effet nettement inférieures au total des quantités autorisées au titre des accords d'autolimitation ou des préférences équivalentes (321 000 tonnes). Or les pays exportateurs, dont la production augmente de façon constante, pourraient être tentés de profiter au maximum du débouché que leur garantit la Communauté, pesant ainsi sur l'équilibre du marché et les prix : des tensions de cette nature ont déjà résulté, en 1982, d'exportations néo-zélandaises vers la Grande-Bretagne supérieures à la capacité d'absorption du marché.

2. LE COUT DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ ET LA RÉPARTITION DES DÉPENSES

Dans son rapport au Conseil, la Commission insiste sur l'importance des dépenses occasionnées par le fonctionnement de l'O.C.M., qui sont passées de 115,3 millions d'ECU en 1961-1962 — première campagne complète d'application du règlement de 1960 — à 400 millions d'ECU environ en 1983.

---

(1) En France, la production annuelle est de l'ordre de 177 000 tonnes et la consommation de 223 000 tonnes, soit un « déficit » de près de 50 000 tonnes.

Ce coût (2,2 % des dépenses du F.E.O.G.A.) n'apparaît cependant pas dénué de toute proportion avec la part que représente la viande ovine dans la production communautaire totale (1,8 % en 1982) (1).

En revanche, la répartition des dépenses paraît plus contestable, en ce qu'elle traduit le net avantage donné à la Grande-Bretagne, qui est de loin la principale bénéficiaire de l'organisation de marché :

— l'avantage consenti aux consommateurs britanniques par l'application du système de la prime variable représente une fraction très importante des dépenses communautaires : 235 millions d'ECU en 1982-1983, 250 millions d'ECU en 1983-1984 (déduction faite du « claw-back »). Du fait de ce système, la Grande-Bretagne a bénéficié depuis la mise en place de l'O.C.M. de crédits représentant entre 87 et 99 % des dépenses du F.E.O.G.A. dans ce secteur (hors « claw-back »). Le calcul des prix de marché britannique a de plus contribué à augmenter ces dépenses et les primes versées aux producteurs ;

— la non-restitution de la prime variable en cas d'exportation vers les pays tiers équivaut à une restitution à l'exportation dont ne bénéficient pas les producteurs des autres Etats membres ;

— enfin, en dehors de l'application de l'O. C. M., les éleveurs britanniques — et irlandais — des zones de montagne bénéficient d'un régime très favorable pour l'attribution des primes compensatoires (2) aux éleveurs de brebis reproductrices prévues par la directive 75/268 sur l'agriculture des zones de montagne et de certaines zones défavorisées. Cette directive est appliquée diversement selon les Etats membres : en France, l'indemnité compensatrice est plafonnée à 266 brebis par exploitation, mais non en Grande-Bretagne, à condition que les brebis appartiennent à une race de montagne : l'extension, décidée par le Conseil agricole des 27 et 28 février 1984, des zones défavorisées en Grande-Bretagne pourrait renforcer cet avantage.

## II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES DECISIONS DU CONSEIL

Incluses dans les propositions de prix 1984-1985, les propositions de réforme de l'O. C. M. viande ovine présentées par la Commission visaient avant tout à réaliser des économies, mais sans remettre en cause la répartition des dépenses et la dualité des régimes d'interventions.

Ces mesures n'ont été adoptées qu'en partie par le Conseil agricole dans le cadre de l'accord des 30 et 31 mars, certaines d'entre elles restant suspendues aux résultats de la négociation des nouveaux accords d'autolimitation.

### A. — Les propositions de la Commission.

Conformément aux orientations pour l'adaptation de la P. A. C. de juillet 1983, les propositions de la Commission sont axées sur la limitation des dépenses et sur la renégociation en baisse des quantités à importer dans le cadre des accords d'autolimitation.

#### 1. ORGANISATION INTERNE DU MARCHÉ

La Commission considère que le règlement de 1980 a fonctionné de manière satisfaisante depuis 1980 : l'organisation de marché « n'a pas abouti à une expansion significative de la production, mais elle n'a pas non plus entraîné les modifications de prix considérables que l'on avait redoutées, et la consommation s'est stabilisée ». Elle propose donc de conserver « les principes et les caractéristiques actuels » de l'O. C. M., qu'elle énumère comme suit :

— un régime mixte de soutien du marché avec prime variable à l'abattage en Grande-Bretagne et intervention facultative dans les autres régions ;

— la récupération (« claw-back ») de la prime variable à l'abattage sur les exportations de la Grande-Bretagne à destination d'autres régions de la Communauté ;

(1) Chiffres Eurostat in « La situation de l'agriculture dans la communauté », rapport 1983.

(2) Le F.E.O.G.A. rembourse aux Etats 25 % des aides versées (35 % en Irlande et en Italie).

- des paiements directs aux producteurs grâce à la prime à la brebis en cas de baisse des prix de marché ;
- la non-application des montants compensatoires monétaires ;
- le maintien d'un certain volume d'importations.

Cependant, elle propose un certain nombre de mesures d'économies et des ajustements techniques.

a) *Prime variable à l'abatage et « claw-back ».*

La Commission propose de réserver le système de la prime variable à l'abatage — « comme mesure transitoire » — à la Grande-Bretagne « où les prix bas ont une incidence directe sur la consommation », et de plafonner le montant de la prime, ainsi que celui du « claw-back », à 25 % du « niveau directeur ».

Ces propositions avaient évidemment pour finalité de limiter le coût de la prime variable, de loin le mécanisme le plus « dépensier » de l'O. C. M. Mais elles auront aussi pour effet de renforcer la différence de traitement entre la Grande-Bretagne et les autres Etats membres, qui n'avaient pas jusqu'à présent opté entre l'intervention et la prime variable et conservaient donc la possibilité de demander le bénéfice de cette dernière.

Quant au plafonnement du « claw-back » remboursé lors des exportations vers la Communauté, il risque de favoriser le développement d'exportations à prix inférieur au prix d'intervention, ce qui serait particulièrement dommageable pour la France.

Enfin, la Commission ne proposait pas de rétablir le « claw-back » pour les exportations vers les pays tiers, et donc ne remet pas en cause l'avantage dont bénéficient les exportateurs britanniques.

b) *Prix de base unique et prime à la brebis.*

La Commission proposait — conformément d'ailleurs à l'échéancier prévu par le règlement de 1980 — de supprimer à partir de 1984 les prix de référence régionalisés et de les remplacer par un prix de référence communautaire, égal au prix de base.

Le calcul de la prime à la brebis serait « simplifié » : la Commission proposait de calculer le montant de la prime à la brebis en prenant directement pour base la perte de revenu pour chaque région, constatée à la fin de la campagne et égale à la différence entre le prix de base et la moyenne des prix de marché dans chaque région, dont le nombre serait réduit à cinq (1). Cette perte de revenu par unité de poids serait ensuite affectée d'un coefficient exprimant « la moyenne normale de production de viande d'agneau par brebis » pour donner le montant de la prime payable par brebis et par région.

La Commission proposait en outre de limiter le paiement de la prime aux producteurs détenant plus de dix brebis (cinq en Grèce). Ce système de « plancher » est inverse de celui qui avait la faveur de la France, qui a toujours estimé préférable pour sa part un système de plafond, qui devrait également, selon elle, s'appliquer à l'indemnité spéciale montagne (I. S. M.).

Enfin, la Commission préconisait la suppression du paiement d'un acompte sur la prime à la brebis en raison des erreurs de prévision auxquelles ce paiement a donné lieu dans le passé.

c) *Saisonnalisation du prix de base et régionalisation des aides au stockage.*

● *Saisonnalisation du prix de base.*

La Commission proposait de modifier la saisonnalisation du prix de base en augmentant l'amplitude ( $\pm 15$  p. 100 au lieu de  $\pm 10$  p. 100) et en appliquant les prix minimum en juillet et en août au lieu de août et septembre : cette proposition va dans le sens des préoccupations des éleveurs français, qui souhaitent pouvoir, en

(1) Cette réduction s'opérerait par regroupement dans la région 1 de l'Italie et de la Grèce, et dans la région 2 du Danemark, du Bénélux, de la R. F. A. et de la France, l'Irlande du Nord et la Grande-Bretagne continueraient de constituer des régions distinctes.

développant la production de « contre-saison », profiter des possibilités de valorisation de la production hivernale et du début de printemps qu'offrent les variations de la production britannique, concentrée sur les mois de juillet, août, septembre.

● *Régionalisation des aides au stockage.*

La Commission préconisait de régionaliser les critères de déclenchement (90 p. 100 du prix de base) et la mise en œuvre de l'aide au stockage privé : cette mesure aurait effectivement des aspects positifs car le régime actuel du critère de déclenchement unique n'aurait pu bénéficier qu'aux Britanniques en raison de leur prix de marché très bas. Il est à noter que les producteurs français estiment pour leur part que la Grande-Bretagne, où les producteurs bénéficient de la prime variable, devrait être exclue du système des aides au stockage.

d) *Définition communautaire des carcasses.*

La Commission estimait nécessaire de mieux définir au niveau communautaire les notions de « carcasse » et de « brebis détenue » : il serait sans doute utile d'aller plus loin et d'harmoniser également les cotations.

e) *Date de début de campagne.*

La Commission suggérerait de fixer au 1<sup>er</sup> janvier — au lieu du 1<sup>er</sup> avril — le début de la campagne, afin de profiter d'une période où les prix sont orientés à la hausse, et de supprimer les perturbations dans la courbe des prix saisonnalisés qui ont été provoquées en 1981 et 1982 par le retard dans la fixation des prix agricoles.

## 2. RENÉGOCIATION DES ACCORDS D'AUTOLIMITATION

Dès la présentation de ses propositions de juillet 1983 sur l'adaptation de la P. A. C., la Commission avait exposé dans les termes suivants ses objectifs dans le domaine des échanges de viande ovine : « La Commission estime qu'il conviendrait d'examiner la possibilité d'une négociation d'une réduction des quantités à importer, dans le cadre des accords de limitation volontaire conclus avec les pays tiers, et de l'introduction simultanée d'un prix d'importation minimal. Une telle adaptation pourrait aboutir à une réduction des dépenses communautaires dans ce secteur, tout en maintenant les recettes obtenues sur le marché de la Communauté par les fournisseurs des pays tiers. »

Ces propositions ne peuvent être critiquées dans leur principe... même si on peut s'interroger sur l'efficacité d'un « prix minimum à l'exportation ». Il reste évidemment à savoir si les pays tiers y consentiront. Il faut aussi souligner qu'il est en tout cas essentiel, pour la France, que la clause « zone sensible » soit incluse dans les nouveaux accords.

Il est à noter, d'autre part, que les producteurs français mettent en doute l'utilité des accords d'autolimitation, et préféreraient que la Communauté négocie au G. A. T. T. une « déconsolidation » des droits applicables à la viande ovine (20 %). Cette solution paraît écartée par les Dix : il convient d'ailleurs de se demander quel serait, en cas de déconsolidation, le « prix à payer » par la Communauté.

Mais il est vrai aussi que la renégociation des accords d'autolimitation apparaît délicate, dans la mesure où le droit de douane « de droit commun » de 20 % peut ne pas constituer un obstacle dirimant aux exportations de pays où les coûts de production restent nettement inférieurs à ceux de la C. E. E.

### B. — Les décisions du Conseil agricole.

Après avoir envisagé, semble-t-il, de différer d'une année le réexamen de l'O. C. M. viande ovine, le Conseil a finalement pris position sur la plupart des propositions de la Commission mais en réservant, jusqu'à la renégociation des accords d'autolimitation, sa décision sur celles touchant la limitation de la prime variable à l'abattage et du « claw-back » : ce « paquet » tronqué laisse donc en suspens des questions très importantes du point de vue français. Il ne remet pas en cause, d'autre part, les privilèges de fait dont bénéficient les producteurs britanniques.

### 1. LE PROBLÈME DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS

Lors de la réunion du Conseil agricole des 6 et 7 février, première réunion consacrée à l'examen des propositions de prix et donc de celles touchant à la réforme de l'O. C. M. viande ovine, la Commission a fait état des conversations exploratoires qu'elle avait entamées avec les pays tiers. La délégation française en a profité pour souligner son attachement à la clause de « zone sensible » et le lien qu'elle établissait entre le problème des importations de viande ovine et celui des importations de beurre néo-zélandais.

Ce premier tour de table a été suivi, lors de la session du Conseil des 27 et 28 février, d'un « échange de vues » au cours duquel la Commission a été invitée à soumettre au Conseil une recommandation lui permettant d'entamer formellement les négociations avec les pays tiers. La Commission avait par ailleurs indiqué qu'au cours des contacts exploratoires menés avec la Nouvelle-Zélande ce pays avait accepté le maintien de la clause de zone sensible.

Lors de l'adoption du « paquet prix », la Commission a reçu mandat de négocier avec les pays exportateurs de viande ovine le maintien de la « clause zone sensible » : ces négociations devraient prochainement aboutir, et la Commission estime que des accords sur les « zones sensibles » (France et Irlande) avec une douzaine de pays pourraient être soumis au Conseil agricole des 7 et 8 mai.

La durée et les termes de ces accords ne sont pas encore connus, mais il semble que les quantités auxquelles la France serait autorisée à limiter ses importations seraient du même ordre qu'actuellement (7 000 tonnes par an). La Nouvelle-Zélande demanderait cependant que son « contingent » d'exportation vers la France (3 500 tonnes) puisse être augmenté de 10 % par an.

En revanche, la Commission n'a pas encore entamé formellement les négociations sur la réduction des quantités autorisées — qui soulève comme on pouvait s'y attendre certaines oppositions de la part de ses partenaires — et la fixation d'un « prix minimum à l'importation ».

Au total, les nouvelles conditions dans lesquelles s'effectueraient les importations communautaires restent donc largement indéterminées, et avec elles un aspect important des conditions d'équilibre du marché de la viande ovine. La reconduction de la clause « zone sensible » serait cependant, pour la France, un acquis important.

### 2. LA RÉSERVE SUR LA LIMITATION DE LA PRIME VARIABLE ET DU « CLAW-BACK »

Lors de l'adoption du « paquet » des 30 et 31 mars, le Conseil a décidé que « le plafond proposé pour la prime variable et la limitation correspondante au « claw-back » sont laissés de côté pour le moment, en attendant le résultat des négociations sur la fixation d'un prix minimum à l'importation ».

La question ainsi laissée en suspens est cependant importante, en raison tant de ses avantages que de ses inconvénients potentiels. L'avantage serait évidemment que le plafonnement de la prime variable contienne dans certaines limites les versements aux producteurs britanniques et, par là même, les dépenses communautaires afférentes à l'organisation de marché. En revanche, la limitation corrélative du « claw-back » risquerait d'entraîner une baisse des prix à l'exportation vers les autres pays de la Communauté, et donc de perturber le marché des autres Etats membres, en particulier la France. Mais il paraît difficile, en l'état actuel, d'obtenir que le « claw-back », qui est destiné à compenser le versement de la prime variable, puisse avoir un montant différent de cette prime. Il faudrait néanmoins qu'une solution équitable puisse être trouvée à ce dilemme, et que le maintien en Grande-Bretagne du système de la prime variable n'ait pas pour conséquence de désorganiser la production dans les autres Etats membres.

### 3. LES ADAPTATIONS APPORTÉES AU RÈGLEMENT DE JUIN 1980

A l'exception du plafonnement de la prime variable et de la fixation du début de la campagne au début janvier, le Conseil a accepté, en les modifiant sur certains points, les mesures proposées par la Commission.

a) *Les mesures adoptées.*

Les mesures finalement adoptées sont donc les suivantes :

● *Prime variable à l'abattage et « claw-back ».*

La Grande-Bretagne restera le seul Etat membre bénéficiaire du système de prime à l'abattage, qui n'est plus désormais une alternative à l'intervention. Cette mesure prive donc les autres Etats membres — dont la France — de la possibilité de recourir à ce système si, par exemple, le régime des importations devait être brutalement modifié ou si le marché connaissait pour toute autre raison une situation catastrophique. Surtout, elle consacre l'avantage de fait dont bénéficie les éleveurs britanniques.

Ces derniers seront par ailleurs toujours exemptés du « claw-back » en cas d'exportation vers les pays tiers, ce qui leur assure par rapport aux autres Etats membres, en l'absence de fixation de restitutions, un avantage concurrentiel certain.

En revanche, selon une décision dont le principe avait été adopté par le Conseil dès les 27 et 28 février, le claw-back sera désormais perçu sur la préparation de viande ovine assaisonnée : cette mesure mettra un terme à la pratique consistant à éviter le remboursement de la prime à l'abattage en exportant des viandes fraîches superficiellement assaisonnées sous la dénomination de « viande préparée et conservée », catégorie à laquelle ne s'appliquait pas le claw-back.

● *Prix de base unique.*

Le prix de référence unique et égal au prix de base s'applique à compter de la campagne 1984/1985.

● *Prime à la brebis.*

Le nouveau mode de calcul de la prime à la brebis proposé par la Commission a été adopté, ainsi — et il faut le regretter — que le « plancher » déterminant le paiement de la prime (10 brebis par producteur). Le Conseil a par ailleurs conservé la possibilité de paiement d'un acompte sur la prime aux producteurs des régions de montagne ou défavorisées. Le Conseil « a pris acte de l'intention de la Commission de fixer le montant de cet acompte à 30 % ». Pour les autres producteurs, l'acompte est supprimé, conformément aux propositions de la Commission.

● *Détermination des régions.*

La France continuera d'être considérée, pour l'application du règlement (calcul des primes et aides), comme une « région » de production distincte. En effet, les propositions de la Commission n'ont pas été suivies sur ce point et le nouveau « découpage » des régions est le suivant :

- Région 1 : Italie et Grèce ;
- Région 2 : France ;
- Région 3 : Bénélux, Danemark, R. F. A. ;
- Région 4 : Irlande ;
- Région 5 : Grande-Bretagne ;
- Région 6 : Irlande du Nord.

● *Saisonnalisation du prix de base et régionalisation des aides au stockage.*

Les propositions de la Commission sur ces points ont été acceptées. Toutefois, l'amplitude des variations saisonnières du prix de base ne sera que de 12 % et la période de prix « minimum » sera de 3 mois (juillet, août et septembre).

b) *La portée des aménagements apportés au règlement de base.*

Si l'on s'en tient aux décisions déjà prises, les mesures adoptées les 30 et 31 mars ne devraient pas bouleverser, dans les faits, le fonctionnement du marché de la viande ovine. On peut cependant regretter que, hormis quelques aménagements techniques dont on peut du reste difficilement mesurer l'impact réel, la principale conséquence des décisions prises jusqu'à présent soit de cristalliser les avantages de fait consentis à la Grande-Bretagne et un certain « dualisme du marché unique » rendu nécessaire, selon la Commission, par le risque d'effondrement de la consommation britannique en cas de hausse des cours.

On peut regretter, aussi, que le régime des échanges extérieurs dont dépend largement l'équilibre du marché interne, la question de la limitation de la prime variable et ses effets possibles sur les échanges internes, n'aient pu encore faire l'objet de décisions.

Cet état de fait fait peser une singulière incertitude sur l'avenir du marché, et sur le fonctionnement de l'O. C. M., dont il est du reste précisé qu'elle sera à nouveau réexaminée par le Conseil « avant le 1<sup>er</sup> avril 1969 »...

### III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 9 mai 1964.

#### 1. SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ MISE EN PLACE EN 1960.

La délégation,

— note que l'organisation de marché de la viande ovine prévue par le règlement n° 1837/60 du 27 juin 1960 a résulté d'un compromis destiné davantage à pallier les conséquences des divergences des organisations nationales de marché qu'à réaliser une véritable unification du marché de la viande ovine ;

— relève que certains des mécanismes prévus par l'organisation de marché — intervention publique, aides au stockage, fixation de restitutions — n'ont en fait jamais été appliqués, et qu'en conséquence les producteurs du seul Etat membre appliquant le système de la prime variable à l'abattage ont été les principaux bénéficiaires de l'organisation de marché ;

— souligne que, si le marché de la viande ovine et les échanges intracommunautaires n'ont pas connu, depuis 1960, de perturbations notables, le fonctionnement de l'O. C. M. n'a pas eu d'effet significatif sur le rapprochement des prix nationaux ni sur la réduction du déficit de la production communautaire ;

— insiste enfin sur le fait que l'organisation du régime des échanges extérieurs est un élément de l'équilibre du marché communautaire aussi important que la réglementation interne du marché.

#### 2. SUR LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES DÉCISIONS PRISES PAR LE CONSEIL AGRICOLE LES 30 ET 31 MARS 1964.

La Délégation s'étonne que les propositions de la Commission relatives à un secteur de production largement déficitaire aient été prioritairement inspirées par le souci de limiter les dépenses communautaires, et souligne la nécessité d'encourager une production vitale pour certaines régions défavorisées de la Communauté.

Elle regrette vivement que le Conseil, en limitant à la Grande-Bretagne le système de la prime variable à l'abattage et en maintenant l'exemption du claw-back sur les exportations vers les pays tiers, renforce le dualisme de l'organisation de marché et perpétue ainsi les avantages dont les producteurs britanniques ont bénéficié depuis 1960.

Elle juge indispensable que des mesures soient prises pour qu'un éventuel plafonnement de la prime variable à l'abattage n'ait pas pour effet de désorganiser la production dans les autres Etats membres en abaissant les prix britanniques à l'exportation.

Elle souhaite que le système de classement des carcasses et de relevés de prix de marchés soit harmonisé au niveau communautaire.

En ce qui concerne la renégociation des accords d'autolimitation,

La Délégation,

— regrette vivement que le Conseil ait pris la décision d'apporter certains aménagements à l'organisation de marché avant que soit déterminé le nouveau régime des relations commerciales de la Communauté dans le secteur de la viande ovine ;

— juge indispensable une réduction progressive des contingents d'importations actuels qui excèdent les besoins de la Communauté et s'opposent au développement de sa production interne, menaçant l'équilibre du marché et le maintien des prix ;

— estime, en particulier, essentiel que la « clause de la zone sensible » soit introduite dans les nouveaux accords conclus avec les partenaires de la Communauté, et souhaite que la protection qu'elle assure au marché français soit renforcée.

## C. — LA PROPOSITION DE REGLEMENT RELATIF A LA POURSUITE DE L'IMPORTATION DE BEURRE NEO-ZELANDAIS AU ROYAUME-UNI DANS DES CONDITIONS PARTICULIERES

*Rapporteur* : M. Marcel Daunay, Sénateur.

- I. — Le bilan des importations préférentielles de beurre néo-zélandais.
- II. — Les propositions de la Commission et les discussions au sein du Conseil.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 23 mai 1984.

\*  
\* \*

Il paraît paradoxal qu'au moment où le Conseil vient d'adopter des mesures drastiques destinées à réduire la production laitière, et se trouve confronté à l'accroissement des stocks de beurre, la Communauté s'appête à reconduire les arrangements, venus à expiration à la fin de 1983, qui portent sur les importations de beurre néo-zélandais.

Ces arrangements, prévus par le protocole 18 au Traité d'adhésion et constamment renouvelés depuis 1978, ont permis au Royaume-Uni, par dérogation au principe de la préférence communautaire, d'importer de Nouvelle-Zélande, avec un prélèvement réduit, des quantités de beurre qui ont varié entre 165 000 et 87 000 tonnes par an.

Bien qu'elle ait mis l'accent, dans ses propositions d'adaptation de la P. A. C. de juillet 1983 (« Doc. COM 500 ») sur la nécessité — que nul ne contestera — de mieux assurer le respect de la préférence communautaire, la Commission n'a pas remis en cause ce régime d'importations préférentielles. Elle a simplement suggéré au Conseil une réduction progressive — et limitée — des quantités importées, et quelques aménagements mineurs au régime des importations, qui seraient en revanche reconduites pour cinq ans.

Le Conseil agricole n'a pu encore prendre de décisions sur ces propositions, et les importations de beurre néo-zélandais sont actuellement régies par un système de quotas provisoires.

### I. — LE BILAN DES IMPORTATIONS PREFERENTIELLES DE BEURRE NEO-ZELANDAIS

De 1973 à 1983 inclus, la Nouvelle-Zélande a été autorisée à exporter au Royaume-Uni à des conditions préférentielles une quantité totale de près de 1,4 million de tonnes de beurre. Les quotas annuels d'importations ont certes été notablement réduits au fil des années, et des règlements successifs qui ont prorogé le régime prévu par le protocole n° 18 au Traité d'adhésion. Mais, dans le même temps, la production anglaise de beurre a notablement augmenté, la consommation a baissé, et la situation du marché laitier communautaire a connu un déséquilibre croissant.

#### A. — Le régime des importations de beurre néo-zélandais.

##### 1. LE RÉGIME DÉROGATOIRE PRÉVU PAR LE PROTOCOLE 18 AU TRAITÉ D'ADHÉSION

Le protocole n° 18 au Traité d'adhésion autorisait le Royaume-Uni, « à titre provisoire », à importer de Nouvelle-Zélande certaines quantités de beurre et de fromage jusqu'au 31 décembre 1977 — c'est-à-dire jusqu'à la fin de la période transitoire.

Ces importations devaient s'effectuer à un prix, fixé par le Conseil, équivalant au prix moyen des importations réalisées entre 1969 et 1972.

Elles devaient faire l'objet d'un prélèvement réduit, fixé à un niveau permettant l'écoulement des produits sur le marché britannique « sans mettre en danger l'écoulement de beurre et de fromage de la Communauté » (art. 2).

Les quantités annuelles étaient les suivantes :

ANNEES	BEURRE	FROMAGE
	(En tonnes.)	
1973 .....	165 811	68 580
1974 .....	158 902	60 960
1975 .....	151 894	45 720
1976 .....	145 085	30 480
1977 .....	138 176	15 240

Au-delà du 31 décembre 1977, le régime dérogatoire applicable au fromage devait être supprimé. Celui applicable au beurre devait être réexaminé par le Conseil en 1975 (art. 5 du protocole).

## 2. LES RÈGLEMENTS DE 1976 ET DE 1981

### a) Le règlement de 1976.

En 1975, conformément au protocole, la Commission a communiqué au Conseil ses propositions pour le régime d'importation du beurre néo-zélandais. Ces recommandations tendaient en fait au maintien du régime antérieur pendant trois ans (1978 à 1980), avec des contingents légèrement dégressifs: 129 000 tonnes en 1978, 121 000 en 1979 et 113 000 tonnes en 1980. La Commission préconisait par ailleurs un renforcement de la coopération avec la Nouvelle-Zélande « afin de parvenir à un fonctionnement discipliné du marché mondial des produits laitiers ».

Le Conseil a adopté ces propositions en juin 1976 (Règlement C.E.E. n° 1655-76) après les avoir légèrement modifiées :

— les contingents d'importation devaient être, pour les trois années couvertes par le règlement, respectivement de 125 000, 120 000 et 114 000 tonnes : leur dégressivité était donc moins accentuée que prévu ;

— les quantités de beurre importé excédant 25 % de la consommation interne britannique pourraient, selon des conditions à déterminer, être vendues à d'autres fins que la consommation directe (art. 3) : cette disposition n'a en fait jamais été appliquée.

### b) Le règlement de 1981.

Dès 1979, la Commission avait soumis au Conseil des propositions pour la reconduction des importations préférentielles qui s'analysaient de la façon suivante :

— les contingents devaient être réduits de 97 500 tonnes en 1981 à 92 500 tonnes en 1983 et fixés à 90 000 tonnes pour les années suivantes ;

— les importations seraient autorisées dans toute la Communauté ;

— le prix perçu par la Nouvelle-Zélande devait être relevé afin de se rapprocher des prix communautaires, et le prélèvement variable remplacé par un prélèvement réduit fixé par année (69,51 ECU par 100 kg).

Les propositions ont été, non sans raison, vivement discutées par le Conseil, les Etats membres refusant d'autoriser le libre accès du beurre néo-zélandais à tous les Etats membres et de prolonger de manière illimitée le régime préférentiel d'importation.

Ce n'est qu'en avril 1981 qu'une décision a été prise, le règlement de 1976 ayant été entre-temps plusieurs fois prorogé. Le nouveau règlement (n° 858-81) était assez nettement en retrait des propositions de la Commission :

— les quantités à importer étaient fixées à 94 000 tonnes en 1981 et 92 000 tonnes en 1982, la quantité à importer en 1983 devant être fixée avant le 1<sup>er</sup> octobre 1982 ;

— les importations restaient limitées au Royaume-Uni ;

— le prélèvement spécial était fixé au quart du prix d'intervention communautaire, soit 77,52 ECU au quintal. L'aide à la consommation de beurre devait être déduite de ce prélèvement du moment de l'importation.

c) *La fixation des importations pour 1983.*

La fixation du contingent d'importations pour 1983 devait de nouveau susciter de longues discussions au Conseil. De fait, la reconduction des importations préférentielles pouvait légitimement susciter des résistances au moment où la C.E.E. devait procéder à une coûteuse opération « beurre de Noël » (et au relèvement des aides au « beurre social ») dans l'espoir de « dégonfler » de 120 000 tonnes ses propres stocks, et où certains Etats membres s'opposaient à la reprise des exportations de beurre avec restitutions vers l'U. R. S. S., ce qui avait motivé une réserve de la France sur les importations néo-zélandaises.

Ce n'est que le 15 mars 1983 que le Conseil a finalement adopté un règlement prévoyant l'importation en 1983 de 87 000 tonnes de beurre (au lieu des 89 000 proposées par la Commission), avec un prélèvement égal au quart du prix d'intervention, diminué d'un montant destiné à compenser la « perte de revenu » résultant de la réduction du contingent annuel, soit 84,36 ECU au quintal. Ce prélèvement spécial a de nouveau été adapté au début de la campagne 1983-1984 en fonction du nouveau prix d'intervention et porté à 86,35 ECU à compter du 23 mai.

D'après le règlement de 1981, c'est « avant le 1<sup>er</sup> août 1983 » que le Conseil aurait dû prendre une décision sur le régime d'importation du beurre néo-zélandais à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1984.

B. — *L'évolution du marché communautaire.*

Les importations totales réalisées en application du protocole n° 18 et des règlements subséquents ont été, d'après la Commission, les suivantes :

ANNEES	CONTINGENT	QUANTITES IMPORTEES
	(En tonnes.)	
1973 (1) .....	165 811	131 957
1974 .....	158 902	131 805
1975 .....	151 994	123 400
1976 .....	145 085	122 626
1977 .....	138 176	116 973
1978 .....	125 000	122 003
1979 .....	120 000	115 789
1980 .....	95 000	100 495 (*)
1981 .....	94 000	101 912 (*)
1982 .....	92 000	87 847
1983 .....	87 000	(87 000)
<b>Total .....</b>	<b>1 372 968</b>	<b>1 241 887</b>

(\*) Chiffre à l'étude.

(1) Les premières années, le contingent d'importation n'a pas été entièrement utilisé, en partie en raison de l'insuffisance de l'offre et en partie parce que la Nouvelle-Zélande voulait maintenir des débouchés traditionnels autres que le Royaume-Uni.

Même si les importations effectuées ont été inférieures aux contingents — à l'exception semble-t-il des années 1980 et 1981 — il est clair que le régime préférentiel consenti au beurre néo-zélandais n'avait pas d'autre justification — si c'en est une — que de permettre le maintien des « liens privilégiés » entre la Grande-Bretagne et ses fournisseurs du Commonwealth. L'évolution du marché communautaire — et de la production britannique — ne nécessitaient guère, en effet, que la C.E.E. devienne, en raison de ces importations, le deuxième importateur mondial de beurre.

## 1. L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION ET DE LA CONSOMMATION BRITANNIQUES

### a) Production.

Depuis 1973, la production britannique de beurre a augmenté de 157 %, passant de 97 000 tonnes à près de 250 000 tonnes. La progression a été de + 25 % entre 1981 et 1982, de + 15 % entre 1982 et 1983.

Parallèlement, la consommation a baissé en raison de la hausse du prix du beurre. Après avoir atteint un niveau maximal voisin de 500 000 tonnes en 1975, la consommation n'a cessé de décroître à un rythme moyen de 5 % par an, soit 4 % en huit ans (1975-1983) : elle est estimée à 295 000 tonnes en 1983, soit 36 % du marché des matières grasses alimentaires. Dans le même temps, la part de ce marché représentée par la consommation de margarine est passée de 43 % à 60 %. En conséquence, comme le souligne la Commission, le Royaume-Uni devrait prochainement atteindre un taux d'auto-provisionnement en beurre de 90 %. Et, en tout état de cause, les contingents d'importation consentis à la Nouvelle-Zélande apparaissent sans commune mesure avec le « déficit » britannique.

### b) Echanges extérieurs.

#### ● Importations.

Les importations britanniques de beurre ont — assez logiquement — décliné considérablement : 484 223 tonnes en 1975, 172 068 tonnes entre 1983, soit une baisse de 64 % en huit ans. On notera que, pendant le même temps, les contingents néo-zélandais n'ont baissé que de 152 000 à 87 000 tonnes, soit une réduction inférieure à 50 %, tandis que les importations en provenance de la C.E.E. accusaient une diminution de 77 %. Elles sont en effet passées de 183 000 tonnes en 1973 à 360 000 tonnes en 1975 (+ 97 %), puis sont redescendues à 84 000 tonnes en 1982 (— 77 %). On notera donc que les importations britanniques d'origine communautaire ont diminué de près de 100 000 tonnes entre 1973 et 1983 et qu'elles sont aujourd'hui inférieures aux importations néo-zélandaises. Alors qu'en 1974 le Royaume-Uni importait 322 000 tonnes de beurre de la C.E.E. et 131 000 tonnes de Nouvelle-Zélande. Le « régime préférentiel » a non seulement consolidé mais nettement développé la part des importations néo-zélandaises dans le total des importations britanniques, même si le débouché que représente le marché britannique s'est considérablement restreint.

#### ● Les exportations.

Développant sa production et maintenant un haut niveau d'importation, le Royaume-Uni a toutefois évité l'accumulation de stocks en devenant un important exportateur de beurre à partir de 1978 : 54 700 tonnes en 1978, 58 100 en 1979, 78 171 tonnes en 1980, 70 975 en 1981 et 58 000 en 1982. On relèvera en particulier qu'il a exporté annuellement jusqu'à 12 000 tonnes de beurre vers la France (en 1978), alors que les exportations françaises vers le Royaume-Uni ont rapidement décliné, de 38 000 tonnes en 1975 à moins de 1 000 tonnes en 1982...

## 2. LE MARCHÉ COMMUNAUTAIRE

Les paradoxes du marché et des échanges britanniques de beurre ne tireraient pas à conséquence si le marché communautaire n'était pas lui-même en peine de débouchés : ils sont difficilement admissibles compte tenu de la situation actuelle.

La production communautaire de beurre (2,315 millions de tonnes) aurait augmenté en 1983 de 10,7 % et celle de lait écrémé de 13,7 %. La consommation de beurre (1,570 million de tonnes) aurait diminué quant à elle de plus de 2,1 % — en dépit des ventes spéciales à prix réduit — accentuant ainsi l'évolution des dernières années : — 3,4 % entre 1979 et 1982.

Pour diverses raisons (baisse des cours, récession, rétrécissement de certains marchés, concurrence accrue), la C.E.E. n'a pu, non plus, maintenir sa part d'un marché mondial lui-même rétréci (51 % pour le beurre en 1982 contre 61 % en 1979 et 1980). Les exportations de beurre (107 880 tonnes) ont baissé de 22 % par rapport à 1982.

En conséquence, les stocks atteignaient déjà 614 485 tonnes en septembre 1983 (stocks publics), dépassant ainsi le « record » établi en 1979, auxquels s'ajoutaient près de 250 000 tonnes de stocks privés. Au rythme actuel des apports à l'intervention, ils pourraient dépasser un million de tonnes à la fin du mois de mai 1984 : ils étaient déjà, au 10 mai, de 964 000 tonnes (1).

Le coût de stockage de beurre communautaire est évalué à près de 700 millions d'ECU par le projet de budget 1984 ; et cette estimation devra probablement être révisée en hausse.

## II. — LES PROPOSITIONS DE COMMISSION ET LES DISCUSSIONS AU SEIN DU CONSEIL

### A. — Les propositions de la Commission.

Dans le document « Com. 500 » de juillet 1983, la Commission soulignait (§ 32) :

« En ce qui concerne les importations agricoles, la Communauté est obligée de réexaminer les régimes applicables aux différents produits afin de les adapter à la situation du marché. Dans certains cas, la Communauté a souscrit des engagements internationaux concernant des importations agricoles en échange de concessions réciproques dans le secteur agricole ou d'autres secteurs. Dans ces cas, un ajustement du régime d'importation doit prendre en considération les possibilités de négociation et les réactions des partenaires commerciaux de la Communauté. Dans d'autres cas, des concessions autonomes ont été accordées pour des raisons de politique commerciale générale et de politique étrangère. Néanmoins, si la Communauté exige une plus grande discipline de la part des producteurs agricoles, il faut qu'elle soit disposée à mener une action parallèle en ce qui concerne les importations et à assurer un respect satisfaisant de la préférence communautaire. »

En dépit de cette affirmation de principe, la portée du « réexamen » proposé du régime préférentiel des importations de beurre néo-zélandais paraît très limitée, ce que la Commission justifie par des arguments de politique commerciale.

#### 1. LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT PRÉSENTÉE AU CONSEIL EN OCTOBRE 1983

Le 10 octobre 1983, la Commission a transmis au Conseil un projet de règlement « relatif à la poursuite de l'importation de beurre néo-zélandais au Royaume-Uni dans des conditions particulières » dont les principales dispositions étaient les suivantes :

##### a) Durée du règlement.

La Commission proposait de reconduire pour cinq ans le régime préférentiel (1984 à 1988), régime que le Conseil devrait ensuite réexaminer « avant le 1<sup>er</sup> août 1988 » en vue de prendre une décision sur le régime d'importation de beurre néo-zélandais après le 31 décembre 1988 : le régime « provisoire » institué en 1973 devrait donc, selon la Commission, être encore promis à un certain avenir...

##### b) Quantités autorisées.

La Commission proposait, « afin d'éviter que l'équilibre du marché du beurre au Royaume-Uni ne soit mis en péril », de fixer de manière dégressive les quantités de beurre néo-zélandais admises au bénéfice du régime spécial :

83 000 tonnes en 1984,  
81 000 tonnes en 1985,  
79 000 tonnes en 1986,  
77 000 tonnes en 1987,  
75 000 tonnes en 1988.

Toutefois, il convient de noter que le règlement proposé prévoit la possibilité, pour le Conseil, de décider à la majorité qualifiée une réduction temporaire de ces contingents « afin d'éviter des perturbations graves du marché du beurre au Royaume-Uni, notamment en cas de diminution substantielle de la consommation de beurre ».

(1) En France, les stocks de beurre représentent actuellement 21,6 % des stocks publics de la C.E.E. (environ 175 000 tonnes début mai).

Sous réserve de cette possibilité, la réduction du plafond des contingents d'importation serait donc de 4 000 tonnes entre 1983 et 1984, puis de 2 000 tonnes par an. On remarquera que la « décélération » proposée est en fait bien moindre que celle observée entre 1979 (120 000 tonnes) et 1983 (87 000 tonnes).

Elle semble en tout cas ne pas tenir compte de l'évolution récente du marché britannique — dont l'équilibre serait d'ores et déjà sérieusement compromis, n'était le développement des exportations — ni imposer aux exportateurs néo-zélandais un effort équivalent à celui qui va être exigé des producteurs communautaires. Enfin, il faut regretter que la Commission ne fournisse, parallèlement, aucune estimation de l'évolution des importations britanniques de beurre d'origine communautaire : il est en effet à craindre, si le Royaume-Uni atteint l'année prochaine une quasi-autosuffisance, qu'elles ne connaissent, dans les années à venir, une « dégressivité » beaucoup plus rapide que les importations néo-zélandaises.

#### c) Conditions d'importation.

La Commission proposait de maintenir le niveau du prélèvement spécial à 25 % du prix d'intervention en tenant compte, comme par le passé, de l'aide accordée au Royaume-Uni à la consommation de beurre communautaire. Toutefois, afin d'éviter des distorsions dues au délai constaté entre le moment où le beurre est importé et celui auquel il est vendu — délai pendant lequel le niveau de l'aide peut être modifié — la subvention ne sera plus déduite du prélèvement spécial, mais accordée au moment de l'emballage du beurre. Cette procédure permettra également d'éviter que l'aide à la consommation soit prise en compte si le beurre néo-zélandais est utilisé à des fins industrielles, usage pour lequel aucune subvention à la consommation ne peut être accordée.

#### d) Coût du régime proposé.

La Commission fournit une évaluation du coût du régime qu'elle propose en se fondant sur les hypothèses suivantes :

— en l'absence de régime spécial, il n'y aurait pas d'importation de beurre néo-zélandais et le prélèvement réduit peut donc être considéré comme une recette nette (et non comme un « manque à gagner » par rapport aux recettes qui résulteraient de l'application du prélèvement normal) ;

— il faudra trouver des marchés pour des quantités de beurre communautaire équivalentes aux importations néo-zélandaises (1).

A partir de ces hypothèses, et en se fondant sur les montants du prélèvement spécial (87,23 ECU au quintal) et des restitutions à l'exportation (157,16 ECU au quintal) applicables en octobre 1983, la Commission estimait comme suit le coût net des importations préférentielles de beurre néo-zélandais :

1984 : 60 millions d'ECU ;  
1985 : 58 millions d'ECU ;  
1986 : 57 millions d'ECU ;  
1987 : 55 millions d'ECU ;  
1988 : 54 millions d'ECU.

## 2. LES RAISONS DU MAINTIEN DU « RÉGIME PRÉFÉRENTIEL »

Pour la Commission, le maintien du régime préférentiel d'importations de beurre néo-zélandais se justifie essentiellement par des raisons de politique commerciale, et « dans le contexte de la coopération qui existe entre la Communauté et la Nouvelle-Zélande pour gérer le marché mondial des produits laitiers » :

— d'une part, la Commission souligne que la réduction des ventes de beurre de Nouvelle-Zélande au Royaume-Uni entraînerait une augmentation des quantités de beurre néo-zélandais mises sur le marché mondial, et aggraverait la concurrence subie par les produits communautaires sur un marché qui s'amenuise ;

— d'autre part, la coopération entre la Communauté et la Nouvelle-Zélande — qui représentent ensemble 75 % du marché mondial des produits laitiers — a facilité, selon la Commission, la hausse des prix entre 1979 et 1981 et contribué

(1) On relèvera que ces hypothèses constituent — s'il était nécessaire — un aveu sans équivoque de la parfaite absurdité économique des importations de beurre néo-zélandais.

à ralentir la baisse intervenue depuis. La Commission considère donc que les coûts qui résultent des arrangements spéciaux pour l'importation de beurre de Nouvelle-Zélande « sont équilibrés par les avantages que présente le maintien de la coopération avec la Nouvelle-Zélande dans le secteur laitier ».

● Ces arguments ne sont pas dénués de poids. Il est cependant regrettable que la Commission ne donne aucune indication, même la plus approximative, sur les conséquences d'une suppression ou d'une réduction des importations de beurre néo-zélandais. Il serait en particulier intéressant de savoir quelles seraient alors :

- l'augmentation nette de l'offre sur le marché mondial — puisque la Communauté doit écouler, ou stocker, des quantités équivalentes à celles importées ;
- l'évolution de la consommation interne communautaire, des échanges intra-communautaires et des excédents de la Communauté ;
- l'incidence sur les dépenses communautaires.

On peut aussi s'interroger sur la portée réelle de la coopération entre la C. E. E. et la Nouvelle-Zélande — sur laquelle la Commission ne donne guère d'indications — et se demander si la Nouvelle-Zélande aurait, en tout état de cause, intérêt à ne plus soutenir les cours mondiaux.

● D'autre part, on constate que les importations néo-zélandaises ont certes nettement diminué en valeur absolue, mais qu'elles représentent néanmoins une part croissante des importations britanniques : moins du tiers en 1974, plus de la moitié en 1983. On doit donc également se demander si la « préférence » accordée à la Nouvelle-Zélande — au détriment de la préférence communautaire — ne devrait pas être appréciée en fonction du total des importations, et compte tenu de l'évolution d'un marché qui s'est considérablement rétréci.

## B. — Les débats du Conseil agricole.

Les propositions de la Commission relatives au régime des importations de beurre néo-zélandais ont été examinées par le Conseil en même temps que celles relatives à la révision de la P. A. C. et aux prix de campagne 1984-1985. Elles n'ont pu encore faire l'objet d'une décision définitive, mais le Conseil a adopté des décisions qui ont prorogé, jusqu'à la fin du mois de juillet, le régime des importations préférentielles.

### 1. LES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Le Conseil ne semble pas avoir discuté en détail les propositions de la Commission (montant des contingents, conditions d'importation). Sa décision est en fait suspendue au lien établi entre ces propositions, la limitation de la production interne, et le régime des importations de viande ovine — autre lourd héritage de l'élargissement.

#### a) *Le lien avec le régime des quotas laitiers.*

L'Irlande — non sans quelque logique — avait subordonné son accord sur les importations néo-zélandaises à l'accord général sur le lait et au niveau retenu pour le quota irlandais. Lors de l'accord sur le paquet prix, l'Irlande a obtenu que son quota soit égal aux livraisons de 1983. Mais, en dépit de ce compromis assez favorable, elle se refuse toujours à admettre la fixation d'un régime d'importations quinquennal, estimant préférable — et non, là encore, sans quelque raison — que les contingents soient fixés année par année.

#### b) *Le lien avec les importations de viande ovine.*

La France avait subordonné sa position sur la question du beurre néo-zélandais à la reconduction de la clause de la zone sensible dont elle bénéficie pour les importations de mouton néo-zélandais.

Mais la Nouvelle-Zélande souhaite également maintenir un parallélisme entre ces deux questions et estime, pour sa part, qu'elle ne peut consentir au maintien de la zone sensible que si elle obtient la reconduction pour cinq ans de ses contingents d'exportation de beurre.

Dans ces conditions, la France pourrait être conduite, ce qui constitue un paradoxe supplémentaire, à défendre les propositions de la Commission.

## 2. LES DÉCISIONS DE RECONDUCTION PROVISOIRE ET LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS

### a) *La reconduction provisoire du régime des importations de beurre néo-zélandais.*

Le régime préférentiel expirant le 31 décembre 1983, le Conseil agricole avait décidé, en décembre, d'accorder à la Nouvelle-Zélande, pour les mois de janvier et février 1984, un quota provisoire de 13 833 tonnes, calculé sur la base des propositions de la Commission (83 000 tonnes pour 1984).

Ce quota provisoire a été renouvelé pour le mois de mars par le Conseil agricole des 27 et 28 février, la quantité totale pour le 1<sup>er</sup> trimestre étant portée à 20 750 tonnes.

L'Irlande maintenant sa réserve, le Conseil a une nouvelle fois prorogé en avril, jusqu'à la fin mai, le régime provisoire appliqué depuis janvier; la Nouvelle-Zélande étant autorisée à exporter au Royaume-Uni un contingent total de 34 583 tonnes pour les cinq premiers mois de 1984.

Une quatrième prorogation — jusqu'au 31 juillet — devait enfin être décidée par le Conseil agricole des 7 et 8 mai.

En outre, le montant du prélèvement spécial a été modifié, avec effet au 2 avril, pour tenir compte de l'ajustement du prix d'intervention communautaire: il a été fixé à 77,98 ECU au quintal, soit 25 % du prix d'intervention du beurre à 80 % de matière grasse (311,90 ECU/quintal).

### b) *La poursuite des négociations.*

Lors du Conseil agricole des 7 et 8 mai, neuf Etats membres se sont déclarés disposés à reconduire, dans les conditions proposées par la Commission, le régime d'importation préférentielle du beurre de Nouvelle-Zélande. L'Irlande a maintenu son opposition à un engagement pour cinq ans. La Nouvelle-Zélande maintient, pour sa part, son refus de reconduire la clause de zone sensible pour les importations de viande ovine si elle n'obtient pas satisfaction sur le dossier du beurre.

Pour sortir de cette impasse, le Conseil a chargé la Commission de négocier avec la Nouvelle-Zélande un « accord à deux vitesses » :

— pour le beurre, l'Irlande ne s'engagerait que pour deux ans, et les autres Etats membres reconduiraient le régime pour cinq ans, sur la base des propositions de la Commission (83 000 tonnes en 1984 et réduction de 2 000 tonnes par an jusqu'en 1988) ;

— pour la viande ovine, la Nouvelle-Zélande considérerait la France comme une zone sensible jusqu'à 1988, tandis que l'Irlande — également zone sensible — verrait son statut réexaminé dans deux ans.

## III. — Conclusions de la délégation adoptées le 23 mai 1984.

### 1. SUR LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME PRÉFÉRENTIEL D'IMPORTATION DE BEURRE NÉO-ZÉLANDAIS

#### La Délégation,

— relève que le régime spécial d'importation de beurre néo-zélandais, considéré, en 1973, comme une dérogation « transitoire » à la préférence communautaire, a été depuis constamment renouvelé et que les contingents d'importations autorisés en vertu de ce régime ont atteint, sur onze années, un montant total de près de 1,4 million de tonnes ;

— constate que l'évolution du marché britannique du beurre, caractérisé par une forte progression de la production, la récession de la consommation et le développement des exportations, ne justifie guère le maintien d'importations importantes et qui viennent accroître les excédents communautaires ;

— souligne que, bien que les importations de beurre néo-zélandais aient accusé une diminution constante depuis 1973, ces importations représentent néanmoins, en raison de la forte contraction des importations britanniques, une part croissante de ces dernières ;

— rappelle que les disciplines de productions imposées aux producteurs communautaires seraient dépourvues de sens et d'effet si elles ne s'accompagnaient pas d'efforts accrus pour renforcer le respect de la préférence communautaire.

**2. SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT RELATIF A LA POURSUITE DE L'IMPORTATION DE BEURRE NÉO-ZÉLANDAIS AU ROYAUME-UNI DANS DES CONDITIONS PARTICULIÈRES**

**La Délégation,**

— regrette que la Commission n'ait pas soumis au Conseil d'éléments permettant d'apprécier les incidences réelles, sur les marchés communautaire et mondial, d'une révision plus approfondie du régime des importations préférentielles de beurre néo-zélandais, et se demande si les arguments de politique commerciale avancés par la Commission justifient des concessions aussi importantes que celles prévues par le projet de règlement ;

— observe que les propositions de la Commission sont dépourvues de toute cohérence avec la politique de réduction de la production laitière et des dépenses communautaires récemment décidée par le Conseil ;

— estime également regrettable que les contingents annuels d'importation proposés ne semblent pas tenir compte de l'évolution du marché et des échanges britanniques dans ce secteur, et qu'ils conduisent à réserver à la Nouvelle-Zélande une part prépondérante des importations de beurre au Royaume-Uni ;

— relève que la dégrasivité des contingents d'importations proposée par la Commission paraît très insuffisante, compte tenu de l'évolution de la production et de la consommation de beurre au Royaume-Uni, et qu'elle semble de surcroît hors de proportion avec les sacrifices exigés des producteurs communautaires ;

— souligne que l'adoption d'un régime préférentiel d'une durée de cinq ans est particulièrement inopportune compte tenu des incertitudes présentes du marché mondial des produits laitiers et de l'évolution des débouchés ouverts aux pays exportateurs ;

— souhaite que le montant des contingents annuels prévus par le règlement puisse être révisé en fonction de l'évolution du marché communautaire du beurre et des produits laitiers.

## D. — LES PROBLEMES ACTUELS DE LA VITICULTURE COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Louis Minetti, Sénateur.

- I. — Les insuffisances de la réglementation viti-vinicole communautaire face à l'évolution du marché et à l'éventualité d'un nouvel élargissement.
- II. — L'incertaine révision de la réglementation communautaire.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 20 juin 1984.

\*  
\* \*

Pendant les années qui ont précédé la mise en place en 1970 de l'organisation commune du marché du vin, le bilan viti-vinicole communautaire avait évolué de façon relativement satisfaisante sous l'influence d'un certain nombre de facteurs : hausse de la consommation globale, baisse des importations algériennes, exode rural dans le sud de l'Italie. Cette évolution a sans doute incité les autorités communautaires à un optimisme excessif, et la réglementation de marché élaborée en 1970, peu contraignante du point de vue des règles de production, limitait le soutien du marché et des prix à des interventions de retrait (distillation, aides au stockage).

Cette réglementation a été remaniée à de multiples reprises, et notamment à la suite des crises graves qu'ont provoquées chacune des récoltes importantes (1973, 1974, 1979, 1980...). En dépit de ces aménagements successifs, elle s'est révélée incapable d'assurer la maîtrise de la production et d'apporter aux viticulteurs les garanties et le niveau de revenus qu'ils étaient en droit d'attendre : le « rééquilibrage de la P. A. C. » reste un objectif lointain, et les mesures adoptées en 1982 en vue de la « révision de l'acquis méditerranéen » s'avèrent aussi inopérantes que celles qui les ont précédées.

La période récente a en effet apporté de nouvelles preuves de l'insuffisance de la réglementation et de la politique suivie depuis 1970.

Les mesures « ponctuelles » — et orientées prioritairement vers la réalisation d'économies — qui ont été adoptées en mars 1984 ne suffiront pas à redresser la situation, qui appelle à l'évidence des mesures plus énergiques, sur lesquelles un accord ne semble malheureusement pas en vue.

### I. — LES INSUFFISANCES DE LA REGLEMENTATION VITI-VINICOLE COMMUNAUTAIRE FACE A L'EVOLUTION DU MARCHÉ ET A L'EVENTUALITE D'UN NOUVEL ELARGISSEMENT

En dépit de nombreuses modifications et d'une orientation récente, et encore limitée, vers une politique d'encouragement de la qualité, la réglementation communautaire reste essentiellement fondée sur des mécanismes de retrait qui, malgré des coûts croissants, ne parviennent pas à équilibrer le marché ni à soutenir les prix.

Elle n'a pas réussi à enrayer la production des excédents, à privilégier la production de qualité, ni à développer les débouchés. Ce constat ne peut qu'inspirer de sérieuses inquiétudes quant aux conséquences qu'aurait l'adhésion de l'Espagne.

#### A. — Les insuffisances de la réglementation communautaire.

La réglementation communautaire est totalement inadaptée à un marché structurellement excédentaire : les mécanismes de soutien des prix restent coûteux et peu efficaces, et les mesures susceptibles d'encourager la production de qualité, tardivement mises en place, sont de surcroît handicapées par les mauvaises conditions d'application de la réglementation. Enfin, les actions « positives » de développement des débouchés — suppression des obstacles à la consommation, recherche de nouvelles utilisations, encouragement des exportations — en sont encore, pour des raisons diverses, au stade embryonnaire.

##### 1. DES ACTIONS DE SOUTIEN DU MARCHÉ CÔUTEUSES ET INEFFICACES

Le mécanisme de soutien des prix prévu par le règlement de base 337-79 a été profondément remanié par le règlement 2144-82 adopté en juillet 1982, et qui devait assurer, pour la viticulture, la « révision de l'acquis méditerranéen dans la perspective de l'élargissement ». Mais le nouveau dispositif de distillation et d'aides au stockage, bien que générateur de dépenses importantes, connaît déjà de graves difficultés de fonctionnement, et n'a pas permis de redresser les prix du marché, qui restent à un niveau voisin de 70 % des prix d'orientation, et parfois bien inférieur : d'après les chiffres inclus dans les propositions de prix 1984-1985, les prix des vins blancs A II n'atteindraient que 43 % du prix d'orientation.

###### a) Le dispositif mis en place en 1982 et son fonctionnement.

Le dispositif du règlement de 1982 restait fondé sur des mécanismes de retrait (distillation, stockage) qui avaient pour objectif de permettre le respect d'un « prix minimum » correspondant à 82 % du prix d'orientation. Mais l'expérience a déjà révélé que ce dispositif fonctionnait mal, en raison, notamment, du peu de fiabilité des déclarations de récolte. Dans les derniers mois, les difficultés financières de la Communauté ont achevé de bloquer le système, qui reposait sur des distillations préventives et obligatoires permettant de dégager les excédents en début de campagne, associées à une « distillation de soutien » destinée à soutenir les prix. Il est à noter que les autres formes de distillations, reprises ou modifiées par le règlement de 1982, ne fonctionnent guère mieux.

###### ● Le dispositif du règlement de 1982 prévoyait trois types de distillations :

— la *distillation préventive* (à 60 % du prix d'orientation) peut être ouverte à partir du 1<sup>er</sup> septembre au vu des prévisions de récolte ou pour éliminer du marché les vins de moindre qualité. Les quantités portées à cette distillation viennent en déduction des quantités soumises à distillation obligatoire, lorsque celle-ci est déclenchée. Si ce n'est pas le cas, le prix payé aux producteurs est porté à 65 % du prix d'orientation. En 1983, la distillation préventive a été ouverte le 2 septembre par la Commission : les contrats souscrits portent sur 22 millions d'hectolitres (dont 16 pour l'Italie). Il est à noter qu'en raison de la dépression des cours le prix de la distillation préventive est pour certains marchés un prix attractif (certains vins blancs allemands, certains vins rouges italiens). La distillation préventive peut donc faire figure de mesure d'encouragement à la production de vins à haut rendement, et donc à coûts de production plus faibles ;

— la *distillation obligatoire* peut être déclenchée entre le 15 décembre et le 20 janvier lorsque le bilan prévisionnel de la récolte fait apparaître que les disponibilités excèdent de cinq mois le total des utilisations normales. La distillation obligatoire est payée 60 % du prix d'orientation, et les quantités à distiller sont réparties par producteur en fonction du rendement à l'hectare et des types de vin de table. Les petits producteurs peuvent être exonérés, mais le montant de la récolte ainsi exonérée ne doit pas dépasser 10 % de la production totale.

La distillation obligatoire n'a encore jamais fonctionné :

— en décembre 1982, les déclarations de récolte italiennes ayant été sous-estimées, le « seuil » de déclenchement — qui en fait était dépassé — n'apparaissait pas atteint dans le bilan prévisionnel ;

— en 1983, le seuil était tout juste atteint au vu du bilan prévisionnel (pourtant une fois encore largement sous-estimé), mais les difficultés de trésorerie de la Communauté ont conduit la Commission à renoncer à la distillation obligatoire.

L'expérience semble en tout cas démontrer qu'en l'absence de données fiables sur les récoltes, la distillation obligatoire n'a guère de chance de jouer son rôle de mesure d'assainissement. Or, de multiples facteurs contribuent à fausser les déclarations de récolte : absence de collecte et de contrôle des déclarations des producteurs par les Etats membres (Italie), déclaration en V. Q. P. R. D. de vins déclassés ensuite en vins de table (c'est le cas en R. F. A., où le volume des contrats de distillation préventive — 2,5 millions d'hectolitres — est supérieur à la récolte déclarée de vin de table...);

— la distillation dite « de soutien », payée « au prix minimum garanti » (82 % du prix d'orientation) est ouverte automatiquement en même temps que la distillation obligatoire. Elle peut aussi être décidée par la Commission si la situation du marché l'exige. Elle est dans les deux cas limitée à 5 millions d'hectolitres par campagne, sauf si le Conseil décide de relever ce plafond, et peut être réservée à certains types de vins ou certaines zones de production. En 1982-1983, la distillation a été ouverte en mars pour les vins blancs et rouges produits en France, Grèce et Italie, et pour certains vins blancs de R. F. A. et du Luxembourg. Elle a porté sur 4,3 millions d'hectolitres, et la quantité distillable par producteur était limitée à 10 % de sa récolte : la France avait, pour sa part, opté pour une limitation par hectare (9 hectolitres/hectare), formule qui avait l'avantage de pénaliser les hauts rendements. Le coût de la distillation a été de 90 millions d'ECU environ.

Depuis le début de l'année 1984, la France a, à plusieurs reprises, demandé le déclenchement de la distillation de soutien : la Commission s'y est jusqu'à présent refusée pour des motifs essentiellement budgétaires (le coût de l'opération s'élèverait à 120 millions d'ECU).

● *Les autres possibilités de distillation :*

Le règlement de 1982 a repris ou modifié des mécanismes de distillation déjà prévus par le règlement vins : il ne semble pas avoir pour autant amélioré leurs conditions d'application qui se caractérisent, pour les distillations obligatoires, par de nombreuses « évasions ».

*Les distillations obligatoires recouvrent :*

— la distillation de « prestations viniques », destinée à prévenir le surprenage. Son taux était ramené de 10 % à 8% du taux maximal en alcool de la récolte totale, mais elle était étendue à l'Italie : cette extension serait toutefois restée largement théorique ;

— la distillation obligatoire (à 50 % du prix d'orientation le plus bas) des vins issus de raisins de table a été étendue en 1982 aux excédents de vin des Charentes, et aux raisins à sécher de Grèce : mais, selon certaines estimations, 2 à 4 millions d'hectolitres de vins issus de raisins de table continueraient d'échapper.

La distillation dite « de garantie de bonne fin » est applicable sous certaines conditions aux vins ayant fait l'objet de contrats de stockage à long terme. Cette distillation, limitée à 18 % de la production de vin de table du détenteur du contrat, est payée, pour les vins blancs, à 90 % du prix d'orientation et, pour les vins rouges, à 91,5 % du prix d'orientation.

b) *Les aides au stockage.*

Le règlement de base modifié prévoyait des aides au stockage à court terme (trois mois) et des aides au stockage à long terme (neuf mois) si les disponibilités excèdent de quatre mois les utilisations normales. Des aides au stockage sont également possibles pour les moûts de raisins.

c) *Le coût du soutien des marchés.*

Le coût du soutien des marchés apparaît hors de proportion avec son efficacité. Celle-ci reste des plus limitées, mais les dépenses d'intervention augmentent très rapidement et excèdent actuellement largement les crédits disponibles. Les dépenses totales de la section garantie du F. E. O. G. A. dans le secteur viti-vinicole ont en effet évolué de la manière suivante :

1980 : 300 millions d'ECU (1).

1981 : 450 millions d'ECU.

1982 : 570 millions d'ECU.

1983 : 650 millions d'ECU.

Pour 1984, les besoins de crédits s'élèveraient actuellement à 1,038 milliard d'ECU, alors que les crédits prévus par le budget ne sont que de 588 millions d'ECU. Encore ces chiffres ne tiennent-ils pas compte du coût d'une éventuelle distillation de soutien (120 millions d'ECU).

L'augmentation de ces dépenses est due pour une large part à la hausse des prévisions de distillation, à la sous-estimation des récoltes et au non-déclenchement de la distillation obligatoire, qui renchérit le coût des interventions. Mais elles ne se sont pas traduites par une amélioration des prix et garanties pour les producteurs. Au contraire, les prix de marché restent déprimés (2,50 ECU le degré/hl pour les vins rouges français R. I., soit un niveau inférieur à celui de l'an dernier : 2,80 ECU) et la Commission se trouve dans l'incapacité de déclencher une distillation de soutien.

2. LES LIMITES DE LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ

En dehors des effets que peut avoir un soutien des marchés bien compris (sélectivité des interventions), la politique de la qualité repose sur deux éléments : la réglementation des pratiques œnologiques et la définition des produits, mais aussi et surtout, la politique des structures, qui doit permettre de privilégier les vignobles les plus aptes à produire un vin de qualité.

a) *La réglementation relative à l'élaboration et à la définition des produits de la viticulture.*

La réglementation communautaire comporte une série de dispositions relatives au classement des cépages, aux pratiques œnologiques (enrichissement, coupages, etc.), à la définition et aux critères de qualité des produits qui peuvent être mis sur le marché. Certaines de ces dispositions pourraient être plus restrictives, et la recherche d'une amélioration de la qualité exigerait sans doute que soient réexaminés, par exemple, le régime de l'enrichissement, ou celui des coupages.

Mais l'efficacité des règles qualitatives ne peut être assurée que si leur application est correcte, ce qui est loin d'être le cas. En effet, la réglementation communautaire, qui prévoit que les produits « non conformes » ne peuvent être commercialisés, ou que leur utilisation peut être limitée, laisse à la seule compétence des Etats membres le contrôle et la répression des fraudes. La nature et l'efficacité de ces contrôles peuvent donc être extrêmement variables, et si la France dispose depuis longtemps d'un système de contrôle fiable, il n'est nullement certain que d'autres Etats membres bénéficient en ce domaine de traditions aussi ancrées. La Commission soulignait du reste en 1978, dans son rapport au Conseil sur le programme d'action viticole 1979-1986, la nécessité de renforcer les contrôles et les sanctions « pour éviter le développement d'une offre de vin provenant d'une production artificielle ».

De plus, la possibilité de fraude, qui ruine l'efficacité de la réglementation, aboutit à pénaliser les pays et les producteurs qui se conforment à ses dispositions.

---

(1) 1 ECU = 6,80 F environ.

### b) La politique des structures.

Ce n'est que récemment, avec l'adoption du « programme d'action viti-vinicole 1979-1986 », que la Communauté s'est dotée d'une politique structurelle globale orientée vers la limitation du potentiel de production et l'amélioration de la qualité.

Bien que sans doute perfectibles, les mesures prises en 1980 en application de ce plan ont constitué un certain progrès. Cependant, l'absence de cadastre viticole communautaire risque de nuire à leur efficacité, qui ne pourra de toute façon être appréciée qu'à terme.

#### ● Les mesures adoptées en 1980 :

##### — La classification du vignoble.

La politique structurelle définie en 1980 se fonde sur une classification du vignoble en trois catégories établies en fonction de critères naturels (relief, climat, sol). Cette classification détermine les mesures applicables, qui seront orientées vers la restructuration du vignoble dans les zones les plus aptes à produire un vin de qualité, et vers la limitation du potentiel de production et la reconversion des cultures dans les autres régions.

##### — La limitation du potentiel de production.

Les mesures adoptées en 1980 portaient sur :

— le régime des plantations et replantations : toute plantation nouvelle de vigne destinée à la production de vin de table a été interdite jusqu'au 30 novembre 1986, et les droits de replantation ont été plus étroitement définis ;

— l'abandon d'activité et la cessation d'exploitation : (R. 458-80). Diverses mesures ont été prévues à ce titre : octroi de primes d'abandon temporaire (supprimées en 1983) et de primes d'abandon définitif, dont le montant est fonction de la productivité des superficies arrachées, primes de renonciation au droit de replantation, prime de cessation des exploitations viticoles applicable en France et en Italie au profit des viticulteurs âgés.

Ces primes comportent une participation du F.E.O.G.A. Orientation, qui s'est élevée au total en 1982 à 22,3 millions d'ECU.

##### — Les mesures de restructuration du vignoble.

Le règlement 458-80 a prévu des aides aux opérations de restructuration d'une certaine importance susceptibles d'améliorer les conditions d'exploitation et de « garantir la production de vin de qualité » (les zones viticoles classées en catégorie 3 ne peuvent en bénéficier). Les aides accordées peuvent bénéficier d'une participation de 30 % du F.E.O.G.A. Orientation : cette participation a été en 1982 d'un montant total de 1,284 million d'ECU, et les projets approuvés pour 1982 et 1983 portent au total sur 40 500 ha, dont 16 000 produisent du vin de table.

Ces mesures se sont ajoutées aux mesures spécifiques plus favorables qui avaient déjà été prises en faveur, notamment, du Midi de la France (directive 78-627 C.E.E. pour l'accélération de la restructuration et de la reconversion de la viticulture dans les régions méditerranéennes de la France) et de l'Italie.

#### ● L'inexistence du cadastre viticole communautaire.

L'absence de données fiables sur le potentiel de production existant est difficilement compatible avec la mise en œuvre d'une politique d'orientation des structures : or il n'existe toujours pas de cadastre viticole pour l'ensemble de la Communauté. Dès 1962 et 1964, le Conseil avait prévu la création d'un cadastre du vignoble communautaire : il existait déjà, en France, un cadastre viticole parcellaire qui permettait de connaître exactement le potentiel de production, mais en Italie, il n'existait pas même de classification cadastrale ordinaire à jour. Cette entreprise n'a pas été couronnée de succès, et la Communauté a adopté en 1979 un règlement instituant un système d'enquêtes statistiques sur les superficies viticoles. Ces enquêtes ne sont toujours pas achevées dans certains Etats membres.

La nécessité d'établir un cadastre viticole a été de nouveau réaffirmée en 1982, mais des régions viticoles entières continuent de ne faire l'objet d'aucun relevé fiable et à jour : on se demande comment, dans ces conditions, la réglementation communautaire peut y être appliquée et contrôlée.

### 3. LE CARACTÈRE MARGINAL DE LA POLITIQUE DES DÉBOUCHÉS

Le rapport de la Commission sur le programme d'action viticole 1970-1986 insistait à juste titre sur la nécessité « d'étendre et de diversifier les débouchés des produits de la vigne » par divers moyens : consommation dans les Etats du nord de la Communauté, promotion commerciale, recherche de nouveaux produits. De fait, la recherche de nouveaux débouchés permettrait d'équilibrer une politique prioritairement, sinon uniquement, orientée vers la résorption des excédents et l'arrachage des vignes. C'est actuellement loin d'être le cas, et les actions positives préconisées par la Commission sont restées, au mieux, tout à fait marginales.

#### a) *L'harmonisation de la taxation du vin.*

La question de la taxation des vins dans les pays de l'Europe du Nord a fait récemment l'objet de conclusions de la Délégation (n° 123-84) adoptées sur le rapport de M. Delfau, qui mettaient clairement en évidence les raisons budgétaires et économiques (protection des productions « nationales ») qui se sont depuis plus de douze ans opposées à l'harmonisation de la taxation des boissons. Il reste que les accises peuvent représenter jusqu'à 830 % — et la T. V. A. jusqu'à 260 % (en Irlande) — du prix d'orientation des vins de table. Le seul progrès à signaler en ce domaine est la perspective d'abaissement de 22 % des taxes sur le vin prélevées en Grande-Bretagne : les mesures prévues par le projet de budget britannique devraient en effet permettre un abaissement de 18 pences (de 79 à 61 p.), soit 2,10 F environ, des droits frappant une bouteille de vin ordinaire.

#### b) *La promotion commerciale.*

Le règlement 1505-83 du 14 juin 1983 prévoit la possibilité d'un financement communautaire pour « des mesures favorisant l'élargissement des marchés des vins de table » à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté (art. 12 *ter* du R. 337-79). Ces mesures recouvriraient essentiellement des campagnes d'information et de promotion analogues à celles qui existent déjà pour le lait et les fromages, orientées prioritairement vers les vins de table bénéficiant d'une appellation géographique (vins de pays, *vini tipici*, *Landwein*).

#### c) *La recherche de nouveaux produits.*

La recherche de nouvelles utilisations des produits et sous-produits de la viticulture (moûts, lies) et le développement de nouveaux produits à base de raisin — jus de fruits, « vins sans alcool » ou à faible teneur alcoolique, « pétillants de raisin » — pourraient ouvrir à la viticulture de nouveaux créneaux de consommation (boissons sans alcool, boissons « de loisirs ») et de nouveaux marchés, notamment à l'étranger (pays peu consommateurs de boissons alcoolisées ou amateurs de vins « légers »).

Ces possibilités restent cependant fort peu explorées :

##### ● Les aides à l'utilisation des moûts.

Les règlements en vigueur prévoient des aides à l'utilisation des raisins et des moûts pour la fabrication de jus de raisin — sur la production totale viticole, 1,5 million d'hectolitres sont destinés à la production de jus de raisin — et des aides à l'utilisation des moûts communautaires pour la fabrication des « British wines » et « Irish wines ».

##### ● Les produits nouveaux.

Le règlement de juillet 1982 a prévu, pour les campagnes 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985, la possibilité d'aides communautaires pour la recherche et le développement d'utilisations nouvelles des produits du raisin et des sous-produits de la vinification. Il s'agit donc d'une action « expérimentale » dont le financement est limité : 0,5 million d'ECU par an.

Plusieurs projets ont cependant fait l'objet d'aides communautaires allant de 9 à 90 % de leur budget total, en Grande-Bretagne, en R. F. A., en France et en Italie. Le projet le plus important est — paradoxalement — un projet britannique (169 000 ECU sur deux campagnes, financé à 90 % par la Communauté) portant sur l'utilisation de mouls concentrés dans l'alimentation animale. Les quatre projets français retenus pour la campagne 1983-1984 sont d'un montant plus modeste (29 000 à 73 000 ECU). Ils sont orientés vers la recherche agro-alimentaire : production de « vins sans alcool », de marmelades et de gelées, d'arômes naturels de fruits, etc.

#### B. — La situation du marché viti-vinicole communautaire.

Reflétant les insuffisances de l'organisation de marché, la situation de la viticulture communautaire continue de se dégrader en raison des tendances conjointes à la diminution de la consommation et à l'accroissement des rendements.

##### 1. L'ÉVOLUTION DU VIGNOBLE

La diminution totale du vignoble communautaire (2,4 millions d'hectares pour l'Europe à 10 en 1982) de 1976 à 1982 a été environ de 240 000 hectares.

Cette diminution a surtout été le fait du vignoble français, et dans une moindre mesure du vignoble italien. En ce qui concerne les mesures antérieures à 1980, 85 000 hectares ont été reconvertis grâce aux mesures arrêtées en 1976 pour la France et l'Italie, la directive de 1978 sur les régions méditerranéennes de la France a permis la reconversion de 14 000 hectares et les mesures de 1979 applicables au vignoble des Charentes ont permis la reconversion de plus de 6 000 hectares.

Le démarrage des mesures prévues dans le cadre du plan d'action viticole 1979-1986 apparaît plus lent, particulièrement en Italie, en raison de difficultés de financement nationales, et en Grèce, et la surface du vignoble allemand, qui n'avait amorcé une réduction — la première depuis 1951 — qu'en 1979-1980, a de nouveau progressé en 1980-1981.

Au total, sur une dizaine d'années (1970-1981), les superficies viticoles ont évolué de la façon suivante :

##### *Evolution des surfaces de vignoble.*

(En hectares.)

PAYS	1971-1972	1980-1981	ÉVOLUTION
			P. 100.
France .....	1 267 000	1 159 000	— 10
Italie .....	1 129 000	1 157 500	+ 2,5
R. F. A. ....	92 070	94 200	+ 2,4
Grèce .....	116 830	101 400	— 13
Total .....	2 606 120	2 513 440	— 4,2

Cette évolution n'a pas suffi à compenser l'augmentation des rendements et la baisse de la consommation, et la C. E. E. reste « structurellement » excédentaire : dans son mémorandum de septembre 1981 sur le marché des vins de table, adressé à la Commission et aux États membres, le gouvernement français avait évalué cet excédent à 7 millions d'hectolitres par an en moyenne pour les dix dernières années.

## 2. L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION

Pour les vins de table, le rendement plus élevé des nouvelles plantations a annulé les effets de la reconduction des superficies (1), tandis que les vignobles produisant des vins de qualité ont eu tendance à progresser : la tendance à long terme à l'augmentation de la production n'est donc pas encore enrayée. Elle a été en moyenne de 152 millions d'hectolitres entre 1970 et 1980 et les chiffres des dernières récoltes ne font pas apparaître de tendance à la baisse de la récolte totale :

ANNEES	PRODUCTION TOTALE	DONT VINS DE TABLE
	(Millions d'hectolitres.)	
1980-1981 .....	163,9	120
1981-1982 .....	141	98
1982-1983 .....	173,3	113
1983-1984 .....	166,4 (1)	117

(1) Estimations de mai 1984.

## 3. LES UTILISATIONS INDIGÈNES

Les utilisations intérieures totales (consommation directe, transformation) sont en moyenne de l'ordre de 145 millions d'hectolitres.

Sur ce total, la consommation directe (124 millions d'hectolitres en 1981-1982, 123 selon les prévisions 1983-1984) tend lentement mais sûrement à la baisse : la consommation par tête, qui était de 50 litres en moyenne entre 1971 et 1975 pour l'ensemble des pays de l'Europe des Dix, est passée à 47 litres en 1980-1981 et devrait n'être que de 45,3 litres en 1983-1984 (prévisions de janvier 1984).

Cette diminution résulte de la baisse de la consommation dans les principaux pays producteurs, France et Italie (2), baisse qui n'a pas été compensée par le développement de la consommation, encore très faible (entre 6 et 19 litres par an), des pays non producteurs.

## 4. LES ÉCHANGES COMMERCIAUX

Les exportations de la C.E.E. évoluent de façon positive puisqu'elles sont passées, de 1970 à 1980, de 3 à 8,5 millions d'hectolitres par an (11,3 millions d'hectolitres en 1983/1984 selon le bilan prévisionnel de janvier), tandis que les importations restaient à un niveau voisin de 5 millions d'hectolitres (dont 2 millions d'hectolitres en provenance d'Espagne).

Ces résultats peuvent néanmoins apparaître encore limités, la Communauté produisant la moitié de la production viticole mondiale.

## 5. LE CAS DU MARCHÉ VITI-VINICOLE FRANÇAIS

La France a consenti, dans le cadre de la réglementation communautaire, un effort réel de restructuration du vignoble et de réduction de la production des vins de table. Elle a également amélioré ses exportations. Cette politique a cependant eu peu d'influence sur le maintien des revenus des producteurs de vins de table.

(1) A rendement égal, la Commission a estimé (Bilan viticole 1981-1982) que la réduction annuelle de 40 000 hectares aurait dû entraîner une réduction de la production de 2,5 millions d'hectolitres par an.

(2) La consommation apparente per capita est passée en France de 120 litres en 1969 à 80 litres en 1980.

a) *L'évolution des superficies.*

La superficie du vignoble français est passée, entre 1965-1966 et 1983-1984, de 1,244 million d'hectares à 1,048 million d'hectares.

Pour les vins A.O.C. et V.D.Q.S., le vignoble a augmenté de 227 000 à 382 000 hectares.

En revanche, le vignoble producteur de vins de table s'est notablement réduit : 962 000 hectares en 1965, 576 000 hectares en 1983-1984.

b) *La production totale a augmenté.*

	1965-66	1983-84
Production totale .....	61 M. hl	68 M. hl

Cependant, la production de vins de table a régressé notablement (de 48 à 30 millions d'hectolitres) et l'ensemble de la production hors A.O.C. a également diminué (de 58 à 50 millions d'hectolitres), la seule catégorie en augmentation étant celle des vins de pays (de 1,9 à 7,7 millions d'hectolitres).

La progression des A.O.C. a en revanche été importante : de 8,4 millions d'hectolitres à 17,1 millions d'hectolitres.

c) *Les exportations.*

Si la consommation interne totale a nettement baissé (59 millions d'hectolitres en 1961, 47 en 1983), les exportations se sont nettement développées.

*Exportations en volume par type de vins.*  
(En millions d'hectolitres.)

DESIGNATION	1970-1971	1982-1983
Vins A. O. C. ....	2,136	4,107
Vins de table.....	1,232	4,257
Autres (V. D. Q. S., mousseux).....	0,8	1,085

d) *L'évolution des prix des vins de table.*

Si l'on prend l'exemple des prix pour les vins rouges R.I., les prix moyens (en francs/hectolitre) sur les marchés représentatifs ont évolué de la façon suivante, entre 1979-1980 et 1982-1983, par rapport aux prix d'orientation et de déclenchement :

DESIGNATION	1979-1980	1980-1981	1981-1982	1982-1983
Moyenne arithmétique de la campagne.....	12,43	13,40	15,93	16,62
Prix de déclenchement....	12,79 à 13,14	14,56 à 14,93	16,16 à 16,91	16,91 à 20,02
Prix d'orientation.....	13,72 à 14,14	15,67 à 16,07	16,31 à 18,28	18,28 à 21,68

C. — *Les risques de l'adhésion de l'Espagne à la C. E. E.*

Les problèmes posés par l'élargissement de la Communauté faisant l'objet de conclusions séparées de la Délégation, on n'analysera pas ici les positions de négociations communautaires ni l'état des discussions entre la C. E. E. et l'Espagne.

Mais on ne saurait analyser le fonctionnement de l'organisation communautaire du marché viti-vinicole sans souligner les très graves risques de déséquilibres supplémentaires que l'adhésion de l'Espagne, troisième producteur mondial de vin, ferait peser sur un marché déjà structurellement excédentaire et déprimé, et que la réglementation actuelle est impuissante à assainir.

Ces déséquilibres résulteraient de l'importance — et de l'importance potentielle — de la production espagnole et de la faiblesse de ses coûts de production, mais aussi des effets de la concurrence que les produits de la viticulture espagnole feront peser dans certains secteurs d'un marché en situation déjà très difficile.

### 1. LA PRODUCTION ESPAGNOLE

A l'heure actuelle, et bien que le vignoble espagnol, le premier du monde en surface (1,630 million d'hectares), ait un rendement moyen très faible (20 hectolitres/hectare), la viticulture espagnole est déjà excédentaire :

— la production moyenne (40 millions d'hectolitres) croît en longue période à un rythme (+ 3,7 % par an depuis 1960) largement supérieur à celui de la France (+ 0,6 % par an) et même de l'Italie (+ 2,2 %) ;

— la consommation par tête (60 à 65 litres par an) tend à augmenter, mais la production est depuis longtemps largement supérieure aux besoins : le taux d'auto-suffisance a atteint en 1960 181,7 % et, en moyenne, la production est supérieure d'un tiers aux besoins du marché, pourtant très protégé. Les exportations, qui bénéficient d'aides diverses, tendent par ailleurs à stagner (entre 5 et 6 millions de tonnes entre 1976 et 1980) et ce ralentissement frappe électivement les vins de qualité courante. Ces évolutions ont eu la même conséquence que dans la C.E.E., à savoir une inflation des distillations d'excédents (+ 11 % par an entre 1975 et 1981) qui ont atteint près de 10 millions d'hectolitres en 1979.

De plus, ce bilan déjà inquiétant risquerait d'être aggravé par l'adhésion à la C.E.E. :

— l'application des prix communautaires — même par étapes — constituera une forte incitation à la production, d'autant que la politique espagnole de limitation des excédents repose actuellement, en partie, sur une politique de prix bas. Une augmentation des rendements moyens, de l'ordre de 25 %, apparaît comme une estimation « raisonnable ». Elle risquerait même d'être dépassée si l'on devait considérer que toutes les surfaces plantées — mais dont certaines sont actuellement à l'abandon — ouvriraient droit à replantation ;

— la levée des obstacles à la libre circulation risque d'avoir, à terme, les mêmes effets négatifs sur la consommation que dans les autres pays producteurs déjà membres de la C.E.E., auxquels s'ajouteront les effets de la hausse des prix : concurrence des produits importés et des boissons de substitution, évolution des habitudes de consommation ;

— enfin, il ne semble pas que l'application de la réglementation communautaire pourra avoir des effets drastiques sur la production :

● d'une part, parce que l'Espagne applique déjà, au moins en principe, une réglementation nationale assez restrictive (contrôle des plantations, interdiction d'irriguer, distillation) ;

● d'autre part, parce que si la réglementation nationale n'est pas toujours respectée, la réglementation communautaire ne le sera pas davantage, d'autant que l'adhésion obligera l'Espagne à modifier l'organisation nationale des marchés de produits agricoles, actuellement trop étatisée pour être compatible avec les pratiques communautaires, ce qui risque de provoquer, au moins temporairement, une certaine désorganisation.

### 2. LES CONSÉQUENCES DE L'ADHÉSION SUR LE MARCHÉ VITI-VINICOLE

Le poids des excédents et la différence des coûts de production ne sont pas les seuls risques de désorganisation supplémentaire du secteur viticole que comporte l'adhésion de l'Espagne. La structure de la production espagnole présente aussi des risques pour le développement de la production de qualité, que la Communauté essaye à grand peine de promouvoir :

— l'adhésion de l'Espagne créera tout d'abord une concurrence directe pour la production « de milieu de gamme » sur le marché intérieur comme sur les marchés des pays tiers : 50 % de sa production est classée en « D.O. » (*denominacion de origen*). Ces vins, dont la production pourrait se développer librement, viendraient en fait, pour une large part, concurrencer les « vins de pays » et « bons vins de

table » et pourraient prendre, grâce à des prix très compétitifs, une large part du seul marché actuellement « porteur », sans oublier les risques sérieux pour les V.D.Q.S. et les A.O.C. « moyen de gamme ». Ces risques pourraient notamment se concrétiser sur les marchés des Etats membres déjà importateurs de vins espagnols : R.F.A., Pays-Bas, Grande-Bretagne ;

— la viticulture espagnole est également apte à la production de vins de coupage. L'ouverture du marché français à ces vins d'enrichissement, meilleurs — et moins chers — que les vins italiens dits à tort « médecins », pourrait renforcer la compétitivité et élargir le marché des vins de table issus de coupages, ce qui irait directement à l'encontre de la politique d'encouragement à la production de vins de table de qualité menée depuis plusieurs années.

\*  
\* \*

## II. — L'INCERTAINE REVISION DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Alors que la « révision de l'acquis méditerranéen » est à l'ordre du jour depuis plusieurs années, tant en vue d'améliorer les garanties offertes aux producteurs du sud de l'Europe que de préparer l'éventualité de l'adhésion de deux nouveaux Etats méditerranéens, la réglementation vitivinicole communautaire se trouve une fois de plus « dépassée » par la crise et n'est, à plus forte raison, pas en état de maîtriser les conséquences de l'adhésion de l'Espagne. En fait, les autorités communautaires ont, depuis les ajustements péniblement acquis en 1982, éludé les problèmes du marché viticole.

La faible portée et l'orientation prioritairement « budgétaire » des mesures proposées par la Commission dans le cadre de l'adaptation de la P.A.C. et des mesures de prix sont, à cet égard, révélatrices. Des propositions plus radicales — et l'épuisement des crédits — ont remis récemment la révision de l'organisation de marché à l'ordre du jour, mais il n'est pas du tout certain que ce réexamen puisse aboutir à temps à des mesures satisfaisantes.

### A. — Les propositions de la Commission et les mesures prises dans le cadre du « paquet prix ».

Dans le cadre de ses propositions d'adaptation de la P.A.C., la Commission avait « rappelé que le Conseil a récemment approuvé des modifications importantes de « l'acquis communautaire » pour le vin, dans la perspective de l'élargissement » et s'était implicitement refusée à remettre sur le métier le résultat des longues négociations qui avaient abouti au règlement de juillet 1982, bien que le nouveau système ait déjà révélé ses faiblesses.

Les mesures détaillées élaborées en novembre 1983 et qui ont été reprises et modifiées dans le cadre des propositions de prix de campagne se bornaient, en conséquence, à des ajustements de détail et à des mesures d'économies.

Les décisions prises par le Conseil les 30 et 31 mars, et qui ne portent que sur certaines d'entre elles, n'auront donc sans doute que peu d'effet.

#### 1. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Les propositions d'adaptation de la réglementation vitivinicole présentées par la Commission en novembre 1983 ont été modifiées en mars 1984 (propositions modifiées de prix du 22 mars 1982).

● Les propositions de novembre 1983, qui ont été vivement critiquées, du reste, par la commission agricole du Parlement européen (1), tendaient essentiellement à la réalisation d'économies — chiffrées à 66 millions d'ECU en 1984 et 115 millions d'ECU environ en 1990 — et à des aménagements de détail de la réglementation existante.

(1) Sur le rapport de M. Martin (Com. F.), n° 1/52/84.

La Commission préconisait essentiellement :

— de réduire les droits d'accise sur le vin — proposition louable mais dont il convient de rappeler qu'elle est demeurée depuis plus de dix ans sans effet ;

— de relever le titre alcoométrique naturel minimal du vin : cette proposition pourrait, dans certains cas, limiter la production à haut rendement, dont les produits doivent faire l'objet de coupage, mais il faut rappeler que le lien degré-qualité n'a rien d'automatique et, d'autre part, que les vins « légers » peuvent trouver des débouchés sur certains marchés extérieurs ;

— d'interdire l'enrichissement par saccharose à compter de 1990 et de supprimer corrélativement les aides à l'enrichissement par moût de raisin : il est certain que le problème de l'enrichissement devrait être revu en concertation avec la profession et en vue, notamment, de lier l'enrichissement au rendement. Il convient, en tout cas, d'être méfiant à l'égard de mesures trop radicales — et trop facilement tournées ;

— de supprimer les aides pour le stockage à court terme : il s'agit là d'une proposition purement « budgétaire » ;

— de relever à 10 % le taux des prestations viniques : cette proposition a soulevé de vigoureuses protestations ; le rapporteur du Parlement européen a souligné que cette mesure « d'économie » imposait aux viticulteurs une « taxe de coresponsabilité » supplémentaire de 2 %. De plus, elle aggraverait l'inégalité entre les producteurs, les prestations viniques étant fort peu respectées en Italie — quel que soit leur taux ;

— de préciser les critères de déclenchement de la distillation obligatoire et les quantités sur lesquelles elle doit porter ;

— de réserver éventuellement à certaines parties de zones viticoles la distillation de soutien.

● Les propositions modifiées de mars 1984 de la Commission portaient, quant à elles, sur :

— la fixation à 92 % du prix d'orientation du « prix de déclenchement » des interventions ;

— la fixation à 65 % du prix d'orientation du prix de la distillation préventive, qu'il y ait ou non distillation obligatoire ;

— la réduction « en fonction de l'avantage économique acquis » du prix d'achat à la distillation des vins ayant fait l'objet d'un enrichissement ;

— la possibilité de réserver la distillation de soutien aux producteurs ayant souscrit à la distillation préventive ;

— enfin, et surtout, la Commission recommandait d'étendre à l'ensemble des vignes (raisins de table et V.Q.P.R.D.) l'interdiction de plantations nouvelles — prolongée jusqu'au 1<sup>er</sup> août 1990 — en prévoyant cependant la possibilité de dérogations pour les V.Q.P.R.D. dont « la production est largement inférieure à la demande ».

## 2. LES DÉCISIONS DU CONSEIL

Le Conseil n'a adopté que certaines des mesures préconisées par la Commission : en particulier, celles relatives aux pratiques œnologiques — parmi lesquelles figurent l'enrichissement par sucrage, les prestations viniques, l'augmentation du degré minimal — « feront l'objet d'un examen ultérieur ».

En revanche, il a entériné les propositions de la Commission portant sur :

— l'interdiction des plantations nouvelles de vignes à raisins de table et à raisins de cuve, y compris celles destinées à produire des V.Q.P.R.D., jusqu'au début de la campagne 1990-1991, sauf dérogations individuelles accordées sous le contrôle de la Commission : ces dérogations permettraient en particulier de ne pas modifier la situation en France ;

— la suppression des aides au stockage à court terme. Mais, à la demande de la France, la possibilité d'aides nationales a été prévue ;

— l'abattement pour enrichissement sur les prix de distillation ;

— la simplification des critères de déclenchement de la distillation obligatoire et la possibilité de fixer en fonction des rendements les quantités à livrer par chaque producteur ;

— la fixation du prix de la distillation obligatoire à 65 % du prix d'orientation et la possibilité de réserver la distillation de soutien aux producteurs ayant souscrit à la distillation préventive.

Ces mesures ne sont guère susceptibles, on le voit, de modifier considérablement l'économie de la réglementation communautaire. Il est à souhaiter qu'elles permettent de prévenir certains des blocages qui ont grippé les mécanismes mis en place en 1982 (distillation obligatoire), et elles traduisent par ailleurs le souci d'orienter la distillation obligatoire — quand elle pourra fonctionner — vers les « gros rendements ». Mais ces mesures partielles et ponctuelles ne permettront sûrement pas de résoudre les problèmes de la viticulture communautaire : ce n'était d'ailleurs pas, il faut le regretter, le but principal qui leur était assigné. C'est pourquoi il faut se féliciter que le débat sur la réforme de l'O.C.M. vin ait été à nouveau récemment rouvert, même si son issue reste très incertaine.

\*  
\* \*

#### B. — La relance du débat sur la réforme de la réglementation communautaire viti-vinicole.

Depuis le début de l'année, le gouvernement français a insisté sur la nécessité d'une réforme « en profondeur » de la réglementation communautaire, et l'Assemblée des Communautés a, à l'occasion de son examen des propositions de la Commission, souligné les insuffisances de cette réglementation et demandé des réformes plus ambitieuses que celles sur lesquelles elle était consultée. Enfin — à quelque chose malheur est bon — la « révision » des estimations de récolte 1982-1983 et le gonflement corrélatif des dépenses prévues posent avec une acuité nouvelle, et en dehors même de la question de l'élargissement, le problème de l'application de la réglementation communautaire et de son efficacité : un « groupe spécial » composé des directeurs de marché des pays membres a été chargé d'étudier un plan d'action visant à améliorer la gestion de l'O.C.M. vins.

#### 1. LES PROPOSITIONS DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS ET DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

##### a) La résolution adoptée par l'Assemblée des Communautés le 13 avril 1984 (1)

L'avis rendu par le Parlement européen sur les propositions de la Commission de novembre 1983 repose sur un constat — « la réglementation communautaire viti-vinicole n'a toujours pas apporté aux producteurs les garanties de sécurité et le niveau de revenu qu'ils étaient en droit d'attendre comparativement à d'autres secteurs de production » — et un jugement : « les insuffisances du règlement ainsi que sa mauvaise application sont directement responsables de la poursuite de la crise viticole ».

Partant de ces prémices, l'Assemblée a critiqué l'orientation uniquement budgétaire des mesures proposées par la Commission et défini un certain nombre d'orientations de réforme de l'organisation de marché qui visent les conditions d'application et l'ajustement des mécanismes de soutien, mais tendent aussi à promouvoir une politique plus ambitieuse de promotion de la qualité et de recherche des débouchés.

A ces divers titres, les positions prises par l'Assemblée constituent un ensemble qui mérite de retenir l'attention des autorités communautaires.

#### ● L'application de la réglementation.

La résolution adoptée insiste à plusieurs reprises sur les mesures de contrôle nécessaires à l'application de la réglementation et suggère notamment :

— L'établissement d'un cadastre viti-vinicole ;

---

(1) Résolution adoptée sur le rapport de la commission de l'agriculture présenté par M. Maurice Martin.

— La déclaration obligatoire des récoltes annuelles par les viticulteurs et les acheteurs de vendanges (sur ce dernier point, les mesures adoptées les 30 et 31 mars ont étendu l'obligation de déclaration aux producteurs de raisins destinés à la vinification) ;

— Le renforcement du contrôle des opérations de vinification, et notamment de l'enrichissement ;

— Le renforcement des règles d'étiquetage et d'information du consommateur sur la provenance et la nature des vins.

● L'ajustement des mécanismes de soutien.

Le rapport de l'Assemblée souligne — avant, il est vrai, la réévaluation récente des dépenses de distillation — que le volume des dépenses viticoles ne représente toujours, en dépit de leur croissance, qu'une part limitée des dépenses du F.E.O.G.A. : c'est exact, mais leur importance doit aussi être appréciée en fonction de leur efficacité et, de ce point de vue, il n'est pas utile de gonfler les dépenses alors qu'elles demeurent sans effet sur la qualité, les prix et l'état du marché. De même, il n'est pas non plus certain que des aménagements favorisant des retraits plus onéreux puissent avoir des effets plus positifs.

Néanmoins, les suggestions du Parlement européen portant sur les régimes de distillation peuvent comporter des solutions applicables dans une conjoncture caractérisée par l'accumulation et le report d'excédents qui pèseront sur l'assainissement du marché tant qu'ils ne seront pas résorbés.

Ces suggestions sont les suivantes :

— La distillation obligatoire devrait s'accompagner d'un renforcement des mesures de soutien et pénaliser les hauts rendements ;

— La distillation préventive, considérée comme le moyen le plus efficace et le plus économique d'équilibrer le marché, devrait s'effectuer à un prix attractif (75 p. 100 du prix d'orientation) et fixe, qu'il y ait ou non distillation obligatoire : sur ce dernier point, mais sur celui-ci seulement, les décisions des 30 et 31 mars donnent satisfaction à l'Assemblée ;

— Enfin, la distillation de soutien devrait être améliorée : déclenchement plus automatique, relèvement du plafond de 5 millions d'hl et du prix (85 p. 100 du prix d'orientation), et elle devrait être appliquée pour la campagne 1983-1984.

● La politique des structures et la qualité.

Soulignant, à juste titre, que « la distillation ne doit pas devenir le seul moyen de régularisation d'un marché », l'Assemblée préconise diverses actions dans le domaine des structures et de la politique de qualité.

— *Politique des plantations* : l'Assemblée demande que le « problème des plantations soit mieux pris en compte », compte tenu des « distorsions » entre les régions de la Communauté, mais critique l'orientation exclusive vers « l'incitation aveugle à l'arrachage ». Elle recommande en particulier un renforcement des réglementations à l'égard des V. Q. P. R. D. qui, dans certains Etats membres, bénéficient d'une liberté totale.

— *Pratiques œnologiques* : la résolution juge inutile le relèvement du degré alcoolométrique. En revanche, elle préconise une politique de qualité comportant « une réglementation plus stricte du coupage » et une limitation des marges d'enrichissement dans certaines zones. En ce qui concerne l'enrichissement, elle souhaite que la Commission élabore un rapport détaillé sur ce sujet, rappelle l'importance des contrôles pour limiter les abus et souligne que le recours au sucrage ne doit pas être exclu lorsqu'il est « justifié par des impératifs de qualité » et par « des traditions locales d'élaboration » : cette position apparaît incontestablement plus équilibrée et plus réaliste que celle de la Commission.

● Enfin, l'Assemblée insiste sur les « mesures positives » qu'ignoraient à peu près complètement les propositions de la Commission : harmonisation des droits d'accise, politique d'exportation et respect de la préférence communautaire (en particulier à l'égard des productions américaines), développement des utilisations nouvelles, notamment en ce qui concerne l'alcool et les moûts concentrés.

b) *Les propositions françaises.*

La présidence française a demandé au début de l'année un examen global des problèmes du secteur vitivinicole : interférence entre V.Q.P.R.D. et vins de table, baisse de la consommation, non-fonctionnement des mécanismes communautaires, etc. Elle a d'autre part préconisé des mesures à court terme (distillation de soutien mais aussi, à moyen terme, une nouvelle organisation de marché assurant une meilleure garantie de revenus, un renforcement de la politique de la qualité et la maîtrise de l'évolution de la production.

● **Le système des quotas.**

A cette fin, le Gouvernement français a mis à l'étude des propositions d'instauration de quotas de production dans le secteur vitivinicole.

Un premier état de ces suggestions a été communiqué au début de l'année à la Commission.

Le système proposé serait schématiquement le suivant :

— Le seuil de production garanti correspondrait à un quota A, représentant la somme des utilisations normales, fixé en fonction du bilan prévisionnel (consommation, solde des échanges, utilisations industrielles), et qui pourrait être de l'ordre de 145 millions d'hectolitres, toutes catégories confondues. Le revenu du producteur serait assuré par le marché, et par le recours à la distillation de soutien ;

— Un quota B serait calculé en pourcentage du seuil garanti, de manière à arrêter le total A + B à un niveau équivalent à une récolte moyenne. Les producteurs devraient recourir pour ce quota à la distillation à 65 p. 100 du prix d'orientation ou payer une taxe d'écoulement correspondant à la différence entre le prix de soutien et le prix de distillation à 65 p. 100 ;

— Pour les quantités supplémentaires (quota C), les producteurs pourraient, soit procéder à des distillations payées au prix mondial de l'alcool, soit acquitter une taxe égale à la différence entre ce prix et le prix minimum.

Ce système serait appliqué au niveau des exploitants par l'application d'une grille de rendements correspondant aux tranches A, B et C et qui s'appliquera aux superficies en production.

● Ce projet a suscité de nombreuses réserves, dont certaines ne sont d'ailleurs pas dépourvues de fondement. Les services de la Commission ont formulé diverses critiques techniques :

— le système de quotas serait peu applicable à un secteur où la production peut varier d'une année sur l'autre avec une très grande amplitude ;

— l'application de ce système nécessiterait un réseau administratif important que certains Etats producteurs ne seraient pas en mesure de mettre en place : l'objection est de poids, compte tenu des aléas constatés dans l'évaluation et la déclaration des stocks et de la connaissance incertaine de la superficie et du potentiel de production de certains vignobles. On peut donc se demander comment pourrait fonctionner ce système, compte tenu de l'atomisation de la production (réalisée à 60 % par des propriétaires récoltants ou par des vinificateurs individuels, et à 40 % seulement par des coopératives) qui reste difficilement contrôlable : le cas du marché du sucre, dont s'inspirent les propositions françaises, est, à cet égard, totalement différent ;

— d'autres problèmes ne manqueraient pas de se poser :

- la détermination des « quotas de référence » pour chaque région ;
- l'incertitude quant à l'articulation des quotas A et B ;
- la gestion d'un système de taxation différenciée ;

— enfin, il convient, à notre sens, de noter qu'une politique de quotas axée sur la limitation quantitative n'est pas forcément un encouragement à la politique de qualité, ni à une politique des structures privilégiant la vocation naturelle des sols : le recours automatique à la distillation dans un certain plafond ou, à l'inverse, la limitation stricte des quantités garanties lors des années de forte récolte, peuvent avoir des effets néfastes sur l'orientation de la production.

A ces réserves techniques, s'ajoutent les réserves de nature politique des Etats qui, comme l'Italie, ne sont pas favorables à la limitation de la production.

## 2. LE NOUVEAU DÉRAPAGE DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ ET L'AMORCE D'UNE RÉFLEXION SUR LES AMÉNAGEMENTS DE LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Pour regrettable qu'elle soit, la mise en évidence des erreurs importantes qui ont entaché les prévisions de récolte et de distillation 1983-1984 aura peut-être au moins une conséquence positive en mettant en évidence les graves insuffisances de la réglementation de marché et de son application, et en donnant des arguments de poids aux partisans d'une révision de l'O. C. M.

### a) *Le dérapage des prévisions de récolte et de distillation 1983-1984.*

Au mois d'avril 1984, il est apparu que l'enveloppe financière inscrite au budget du F. E. O. G. A. - Garantie (580 millions d'ECU) ne suffirait pas à couvrir les dépenses, en raison du volume très important qu'atteindront les distillations. En décembre 1983, le bilan prévisionnel de campagne laissait prévoir des distillations de l'ordre de 20 millions d'hectolitres (distillation préventive et garantie de bonne fin). En fait, les contrats souscrits par les producteurs représentent 32 millions d'hectolitres, dont 22 pour la distillation préventive, et le marché reste excédentaire.

Cette erreur d'appréciation s'explique par les incertitudes du bilan prévisionnel établi sur la base des données fournies par les Etats membres. Données dans certains cas très aléatoires : l'Italie a déjà « révisé » de 6 millions d'hectolitres ses prévisions de productions (82,5 millions d'hectolitres au lieu de 76,4) et la production de vin de table de la R. F. A. représenterait finalement 3,5 millions d'hectolitres (sur une production totale de 5 millions d'hectolitres) au lieu des 2 millions d'hectolitres annoncés. Ces « excédents » imprévus se retrouvent en totalité dans les contrats de distillation préventive (16 millions d'hectolitres pour l'Italie — au lieu de 7 — 2,5 millions d'hectolitres pour la R. F. A. au lieu de 1,3 prévus). Il convient de noter qu'en revanche, les prévisions de production française apparaissaient plutôt surévaluées que sous-évaluées (68 millions d'hectolitres au lieu des 69,4 prévus en décembre).

Encore n'est-on pas certain, après ces ajustements, d'être encore parvenu à une estimation correcte de la récolte, évaluée désormais à 168,4 millions d'hectolitres (au lieu de 163,6 millions d'hectolitres). Les données relatives au niveau des stocks semblent en effet être également erronées : le comité de gestion vins a constaté, le 16 mai, que si 32 millions d'hectolitres étaient effectivement distillés, la Communauté devrait, au vu de ces données, réduire ses stocks de fin de campagne à moins de 4 mois de consommation, et que seule la France conserverait des stocks importants, les autres pays producteurs se trouvant étrangement dépourvus : ces constatations n'apparaissent guère compatibles avec l'état du marché et le niveau des cours. Mais le comité de gestion n'a pas été en mesure d'éclaircir l'origine de ces « erreurs » successives.

Dès la réunion du Conseil agricole du 9 mai, la délégation française a vigoureusement mis en cause l'imprécision du bilan communautaire, et les Etats membres qui ont déclaré une production inférieure à la réalité. La France s'est également élevée contre la position de la Commission — qui juge que la clarification de la situation constitue un préalable à toute décision — et a demandé l'application intégrale des règlements — en particulier la mise en œuvre de la distillation de soutien — ainsi qu'une réforme fondamentale de l'organisation de marché « dans un délai proche ».

### b) *La réunion informelle d'Angers et la mise à l'étude d'un « plan d'action ».*

- La création du groupe d'étude chargé d'élaborer un plan d'action.

Au cours de la réunion informelle des ministres de l'agriculture, qui s'est tenue à Angers le 29 mai dernier, les positions françaises favorables à une révision globale de l'organisation de marché n'ont pas connu de progrès décisif. La commission, pour sa part, est restée sur des positions prudentes : elle estime, en effet, que le dispositif adopté en 1982 demeure valable dans ses grandes lignes, et qu'il ne serait pas possible de négocier une nouvelle organisation de marché radicalement nouvelle, compte tenu des délais qui seraient nécessaires et des limites d'un changement politiquement acceptable.

Le Conseil s'est donc borné à décider la création d'un groupe spécial rassemblant les directeurs de marché, chargé d'examiner la situation du marché des vins et faire « des recommandations d'actions urgentes ».

Il faut souhaiter que cette procédure puisse déboucher sur un réexamen suffisamment approfondi de l'organisation de marché : mais il n'est pas certain que ce soit le cas.

● Les limites du programme du groupe de travail.

Si l'on s'en tient au programme assigné au groupe spécial par le commissaire chargé de l'agriculture, le « réexamen » de l'organisation de marché pourrait bien se borner, une fois de plus, à des ajustements ponctuels : il conviendrait donc de l'élargir et de le compléter.

— Six points figurent à l'ordre du jour du groupe spécial, qui devait se réunir pour la première fois le 14 juin :

— *la recherche des moyens de rassembler des données fiables sur les disponibilités et les utilisations* : il est évident que cette recherche ne saurait se limiter à la correction des évaluations pour la campagne en cours, et qu'il serait indispensable de prendre les mesures propres à éviter la persistance de ces incertitudes : établissement d'un cadastre (1), définition des obligations minimales des États membres en matière de contrôle des déclarations, création éventuelle d'un corps de contrôle communautaire, à l'instar de ce qui a été prévu pour le contrôle des prix d'entrée des fruits et légumes ;

— *le réexamen de la distinction entre vins de table et vins de qualité* : il s'agirait de faire respecter les limites de rendement fixées pour les V.Q.P.R.D.

Il est souhaitable que la définition des vins de qualité reste régie par les législations nationales. Mais il convient aussi d'éviter que le régime des V.Q.P.R.D. constitue une échappatoire au régime des vins de table : comme c'est souvent le cas par exemple en R.F.A. Le « contrôle communautaire » des autorisations de plantation, qui peut être mis en place (par le biais de l'interdiction générale de plantations nouvelles assortie de dérogations au coup par coup décidée en mars) peut constituer un premier pas dans cette voie : il ne changera rien, en fait, au régime des V.Q.P.R.D. dans les États membres qui contrôlent déjà eux-mêmes les nouvelles plantations (cas de la France), mais permettra de mettre un terme au laxisme constaté dans d'autres régions viticoles.

Il conviendrait cependant de compléter cette approche en contrôlant les excès du « déclassement » : en R.F.A., on a développé le vignoble « V.Q.P.R.D. », pour lequel les plantations restaient libres, les produits étant ensuite systématiquement déclassés : c'est ainsi qu'en 1963-1964, la R.F.A. fera distiller plus de « vins de table » qu'elle n'a déclaré en avoir produit... ;

— *le réexamen du lien entre les différentes distillations* : la commission semble toutefois considérer que les aménagements décidés en mars devraient suffire à corriger certaines des anomalies constatées. Cette opinion est sans doute très optimiste : il serait préférable de saisir l'occasion offerte de réviser en profondeur le mécanisme de distillation, afin de privilégier la qualité et d'éliminer en priorité les vins médiocres et les productions de hauts rendements par la révision des critères d'accès aux différentes distillations, de rendre, en particulier, un caractère dissuasif à la distillation selon les zones de production et les rendements. D'autres points devraient, dans le même esprit, être examinés par le groupe spécial : le caractère obligatoire des engagements de distillation, le fonctionnement des prestations viniques — peu appliquées en Italie — la sélectivité qui pourrait être apportée aux distillations de la garantie de bonne fin ;

— *la distillation obligatoire des raisins de table et des vins des Charentes*. Si la distillation obligatoire des vins des Charentes a été respectée par la France, la distillation à 50 % des vins de raisin de table ou à sécher est beaucoup moins scrupuleusement appliquée, et une quantité non négligeable de ces vins est en fait portée à la distillation préventive : il convient donc, là aussi, de revoir les systèmes de déclaration et de contrôle ;

---

(1) Le Parlement européen a récemment suggéré l'établissement d'un cadastre viticole en utilisant, pour l'Italie, les données déjà recueillies (relevé de surfaces agricoles) et les méthodes actuellement mises en œuvre pour l'établissement du cadastre oléicole : cette suggestion mériterait d'être sérieusement étudiée.

● *La chaptalisation.* La Commission s'en tient pour l'essentiel à ses propositions d'octobre 1983 (interdiction du sucrage et suppression de l'aide aux moûts), qui constituent une approche insuffisante et irréaliste du problème de l'enrichissement et, plus généralement, de celui de la qualité. Il serait bien préférable, comme l'a suggéré l'Assemblée des Communautés, de procéder à une réflexion d'ensemble sur les problèmes posés par la réglementation des pratiques œnologiques et son renforcement éventuel. Il faudrait en particulier réexaminer :

— le régime de l'enrichissement, qui devrait être orienté vers la possibilité de limitation des marges d'enrichissement et des augmentations de rendement qui peuvent être obtenues grâce à l'enrichissement ;

— le régime du coupage ;

Il faudrait enfin, et surtout, étudier des mesures de lutte contre la fraude et la production « artificielle » de vin ;

— *la politique des structures.* La Commission souligne que le bénéfice des mesures structurelles adoptées en 1980 a été annulé par le développement des rendements.

A cet égard, deux types d'action peuvent être envisagés :

— la révision des mesures structurelles, non pour encourager systématiquement l'arrachage, mais pour les rendre plus sélectives et plus incitatives. Il faut noter toutefois que cela ne résoudra ni le problème du financement national nécessité par les aides à la reconversion et à la restructuration, ni surtout celui de la connaissance du potentiel de production, indispensable pour définir et appliquer convenablement la politique structurelle ;

— il pourrait également s'avérer nécessaire d'envisager une limitation des droits de replantation, afin que la restructuration du vignoble n'aboutisse pas à l'explosion des rendements, ce qui pourrait avoir des conséquences catastrophiques si l'Espagne entrait dans la Communauté. Cette limitation devrait, bien entendu, être sélective, afin de ne pas priver la viticulture de qualité de la possibilité de développer sa production — la seule pour laquelle existe un marché « porteur » et susceptible d'expansion.

● Les lacunes du programme du groupe spécial.

Le programme assigné au groupe d'étude ignore totalement la politique d'élargissement des débouchés sur les marchés intérieur et extérieur. On soulignera donc, une fois encore, que, dans le secteur du vin comme dans les autres secteurs de production, les mesures « positives » et tournées vers l'avenir doivent être indissociables des mesures trop facilement détournées vers le malthusianisme et les économies à courte vue, et qu'il est indispensable que les travaux du groupe spécial portent également sur :

— la politique d'exportation — et aussi la protection du marché communautaire contre les importations de produits ne répondant pas aux normes de qualité imposées à la production domestique (1) ;

— la recherche de nouveaux produits et de nouvelles utilisations des raisins et moûts de raisin ;

— l'harmonisation et la réduction de la taxation des vins.

### III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 20 juin 1984.

● *Sur les orientations de la politique communautaire viti-vinicole.*

Rappelant les conclusions qu'elle avait adoptées en 1981 sur les propositions de révision de l'organisation commune du marché viti-vinicole (2), la Délégation réaffirme l'importance pour la Communauté et les Etats membres producteurs d'une

(1) Certains vins américains, qui rentrent dans la Communauté au bénéfice des droits de douane « normaux », peuvent contenir des produits interdits dans la Communauté : à l'occasion de la négociation de l'accord bilatéral sur les pratiques œnologiques conclu le 29 juillet 1983 entre la C.E.E. et les U.S.A., les autorités américaines ont dressé une liste de trente et un produits interdits dans la Communauté mais dont la suppression n'est encore qu'envisagée aux Etats-Unis. En outre, quatorze produits restent admis pour une « période probatoire » de cinq ans.

(2) Conclusions de la Délégation n° 64-81 adoptées sur le rapport de M. Barbier.

politique de qualité permettant de valoriser la production, de garantir un revenu équitable aux producteurs et d'élargir les débouchés internes et externes des produits de la viticulture, qui constitue la ressource essentielle de certaines régions agricoles et peut apporter une contribution importante à l'équilibre de la balance commerciale communautaire dans le secteur agro-alimentaire.

● *Sur le fonctionnement de la réglementation communautaire viti-vinicole et l'équilibre du marché.*

La Délégation constate que l'insuffisance et la mauvaise application de la réglementation communautaire n'ont pas permis, en dépit d'ajustements successifs, de maîtriser et d'orienter le potentiel de production, d'apporter aux producteurs les garanties qu'ils sont en droit d'attendre, d'encourager le développement de la consommation dans les pays non producteurs et la recherche des débouchés nouveaux.

Elle note en particulier :

— que les mécanismes destinés à assurer le soutien des prix et du marché, axés trop exclusivement sur des mesures de retrait, n'ont pas fonctionné dans des conditions satisfaisantes et n'ont pas permis, en dépit des coûts budgétaires croissants, de soutenir les prix de marché au niveau du « prix minimum garanti » ;

— que la politique des structures, orientée vers le développement de la qualité et axée sur la vocation viticole naturelle des terroirs, n'a pas donné tous les résultats qu'on en pouvait attendre, et que les efforts consentis pour la restructuration et la reconversion du vignoble ont été très inégalement répartis entre les Etats membres ;

— que la réglementation des pratiques œnologiques, élément indispensable de la politique de qualité, aboutit, en l'absence de contrôle, à pénaliser les producteurs et les Etats membres qui en respectent les prescriptions, et à encourager les fraudes et les abus divers qui en compromettent les résultats ;

— que la Communauté n'a pas consenti d'efforts suffisants pour soutenir la demande interne et externe des produits de la viticulture, ni pour rechercher de nouveaux produits susceptibles de diversifier le marché ouvert aux producteurs.

● *Sur l'éventualité de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.*

La Délégation souligne que la révision de la réglementation viti-vinicole, nécessaire en tout état de cause pour assurer l'équilibre du marché dans la Communauté à Dix, apparaît absolument indispensable dans l'éventualité d'un nouvel élargissement méridional de la C.E.E.

Elle attire, en effet, l'attention sur les conséquences que pourrait avoir sur un marché déprimé et excédentaire l'adhésion d'un nouvel Etat membre dont la production est déjà largement excédentaire et les coûts de production très largement inférieurs à ceux de la Communauté.

Elle souligne en particulier que la réglementation communautaire actuelle ne permettrait en aucun cas :

- de prévenir le développement du potentiel de production espagnol ;
- de garantir les producteurs de la Communauté actuelle contre un effondrement des prix de marché des vins de table et de moyenne gamme ;
- d'éviter, à terme, un nouveau développement de la production des vins de table issus de coupages, qui ruinerait les efforts consentis pour encourager la production de qualité.

La Délégation tient d'autre part à souligner que certaines productions de la viticulture portugaise sont également susceptibles de concurrencer très vivement, sur les marchés communautaires comme à l'exportation, les vins de moyenne gamme produits dans la Communauté.

● *Sur l'orientation souhaitable de la réforme de la politique communautaire viti-vinicole.*

La Délégation estime que les mesures d'économie et les ajustements de détails décidés par le Conseil agricole des 30 et 31 mars derniers ne correspondent pas aux exigences actuelles et futures de la situation du marché viti-vinicole.

Partageant les soucis exprimés tant par la Présidence française du Conseil des Communautés que par l'Assemblée des Communautés, elle juge en conséquence que, par-delà les mesures d'intervention indispensables à la résorption des excédents qui encombrant actuellement le marché et au soutien des prix, il convient de réviser profondément les mécanismes de l'organisation de marché en privilégiant les objectifs de qualité et de développement des débouchés.

Dans cette optique, la Délégation relève, en particulier, les points suivants :

— le bon fonctionnement de la réglementation exige l'intervention rapide de mesures propres à améliorer la connaissance des structures de production, des rendements et des récoltes, telles que la création d'un cadastre vitivinicole, le renforcement des contrôles nationaux et l'organisation des contrôles communautaires. Elle souligne à cet égard que l'unité de marché et la libre circulation des produits supposent l'égalité des conditions de concurrence entre les producteurs, et que la possibilité de fraude porte gravement atteinte à la maîtrise du potentiel de production comme à la promotion de la qualité ;

— en ce qui concerne le soutien des marchés, la délégation exprime des réserves quant à la possibilité de pratiquer une politique de seuil de garantie dans un secteur dont la production est atomisée et susceptible de très importantes variations. Elle juge en revanche souhaitable que les mécanismes de distillation soient organisés de manière sélective en fonction des rendements et permettent un soutien effectif des prix de marché ;

— en ce qui concerne la politique de structures, la délégation souhaite la poursuite et le renforcement de la politique mise en place en 1980 et souligne que la maîtrise du potentiel de production ne doit pas être recherchée uniquement par un encouragement à l'arrachage systématique. Elle souhaite par ailleurs que le problème des interférences entre vins de table et vins de qualité fasse l'objet de mesures propres à réprimer les abus destinés à tourner les mesures de limitation de la production de vins de table, sans pour autant porter préjudice aux productions de qualité qui assurent le renom de la viticulture européenne et bénéficient de débouchés assurés ;

— en ce qui concerne les pratiques œnologiques, la Délégation souligne que la politique de qualité ne doit pas procéder d'une approche budgétaire et simplificatrice ni de mesures isolées ou inapplicables, mais résulter d'une réflexion approfondie sur les améliorations envisageables dans des domaines tels que la réglementation de l'enrichissement, les coupages ou l'étiquetage des produits ;

— en ce qui concerne la recherche de débouchés, la Délégation :

— juge indispensable que la Communauté parvienne enfin à éliminer les dispositions fiscales nationales qui privilégient dans certains Etats membres les boissons concurrentes du vin et s'opposent à l'évolution des habitudes de consommation ;

— souhaite que la politique communautaire fasse une place importante à des mesures positives de promotion des exportations et à la recherche de produits nouveaux et d'utilisations nouvelles des produits et sous-produits de la viticulture.

## CHAPITRE III

### QUESTIONS FINANCIERES

#### A. — L'INTEGRATION FINANCIERE

(Communication de la Commission au Conseil du 18 avril 1983.)

Rapporteur : M. Josy Moinet, Sénateur.

- I. — Un espace financier encore bien fragmenté.
- II. — Des propositions relativement ambitieuses pour débloquer le processus d'intégration financière.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 25 avril 1984.

A la base de la communication de la commission sur l'intégration financière (COM/83/207) se trouve un constat : la lenteur de la construction européenne dans ce domaine fait contraste aussi bien avec les progrès accomplis depuis vingt-cinq ans pour la circulation des marchandises qu'avec le phénomène d'internationalisation des relations financières entre pays industrialisés. Le parallèle est d'autant plus significatif que l'apparition du marché de l'eurodollar est précisément tout-à-fait contemporaine de la signature du traité de Rome.

Cet effort entrepris par la commission, sous la responsabilité de son vice-président M. Ortoli, pour relancer l'intégration financière apparaît doublement actuel. D'une part, il est directement complémentaire des multiples tentatives faites pour parfaire au niveau des échanges de marchandises, l'approfondissement du marché intérieur. D'autre part, il concerne ce que l'on peut considérer comme la partie cachée de l'iceberg que constitue l'Europe monétaire. Le système monétaire européen avec son unité monétaire, l'Ecu, et ses mécanismes de change et de crédit, joue un rôle essentiel dans le renforcement du marché commun. Mais au-delà de ses fonctions économiques, de son importance politique et de sa portée symbolique, le S.M.E. n'est à certains égards qu'une superstructure. Tout aussi importante est l'intégration des structures financières proprement dites qui même si elles ne créent pas, à la différence du S.M.E., l'événement, n'en constituent pas moins la condition fondamentale de la constitution d'un véritable espace monétaire et financier européen.

L'enjeu est de taille en effet puisqu'il s'agit de créer les conditions d'une mobilisation efficace de l'épargne européenne et, en particulier, son orientation vers les investissements productifs, clés du redressement de la compétitivité de l'économie européenne. La situation actuelle est, comme le soulignent MM. Michel Albert et J. Ball (1) tout-à-fait paradoxale : l'épargne européenne dépasse toujours largement celle de l'Amérique — 430 contre 380 milliards de dollars en 1980 — mais elle est si mal mobilisée que les emprunts émis par les Etats membres chez leurs partenaires ne représentent guère que le cinquième de ceux qui sont levés par les pays tiers dans la Communauté !

Avant d'étudier le détail des mesures préconisées par la commission, il convient de faire le point de la situation en matière de circulation des capitaux et de s'interroger sur les causes de cette absence d'identité financière de l'Europe, causes parmi lesquelles on ne s'étonnera guère de trouver en bonne place les divergences de politiques économiques entre Etats membres.

Dans cette perspective, on s'efforcera, après avoir rappelé l'ampleur et les causes de cette fragmentation persistante de l'espace financier communautaire, d'analyser les propositions, à vrai dire assez ambitieuses, présentées par la Commission pour débloquer le processus d'intégration financière.

---

(1) Rapport au Parlement européen intitulé : « Vers le redressement des économies européennes dans les années 80 ».

## I. — UN ESPACE FINANCIER ENCORE BIEN FRAGMENTE

Il n'y a pas, à l'heure actuelle de véritable marché financier européen : si *interconnexion il y a entre marchés financiers nationaux, elle se fait le plus souvent par l'intermédiaire d'une monnaie tierce, le dollar, au niveau des euromarchés.* La construction européenne s'est donc bien accompagnée d'une intensification des relations financières internationales. Mais cette ouverture sur l'extérieur, en réalité plus subie que maîtrisée, s'est faite dans un cadre essentiellement national. Cette espèce de « chacun pour soi » des Etats de la Communauté s'explique et même, à certains égards, se justifie par la volonté de ceux-ci de préserver l'autonomie de leur politique économique et en particulier de leur politique monétaire.

### A. — Des progrès assez limités dans la libération des activités et opérations financières.

A la différence des dispositions du traité relatives au droit d'établissement et à libre circulation des biens, des services et des personnes, celles concernant les mouvements de capitaux ne sont pas, ainsi qu'en témoigne un arrêt récent de la Cour de justice, d'application directe. Le régime actuellement en vigueur ne résulte alors que de *deux directives de 1960 et de 1962 (1)* qui s'inscrivaient dans le contexte créé par le passage des monnaies européennes sous le régime de convertibilité externe prévu par les statuts du Fonds monétaire international et traduisaient, au niveau européen, certains engagements pris dans le cadre de l'O.C.D.E.

Il faut, en vertu de ce régime, distinguer trois grandes catégories d'opérations. Pour un premier groupe concernant les investissements directs, les opérations sur titres négociés en bourse, les crédits commerciaux ou les mouvements de capitaux à caractère personnel ou liés à des prestations de services, la libération est inconditionnelle. Elle ne peut être suspendue qu'à la suite de l'invocation des clauses de sauvegarde prévues aux articles 73, 108 et 109 du traité. En revanche, un second groupe, qui recouvre des opérations comme les émissions étrangères sur les marchés nationaux, l'admission en bourse de titres étrangers, les acquisitions de parts, de fonds communs de placement ou les crédits financiers, ne fait l'objet que d'une libération conditionnelle : un Etat membre ne peut maintenir ou rétablir des restrictions à ce type d'opération que lorsqu'elles existaient à la date d'entrée en vigueur de la directive ou à celle de l'adhésion et que le libre jeu des opérations considérées est de nature à faire obstacle aux objectifs de politique économique de cet Etat. Enfin, pour les autres opérations concernant principalement les mouvements de capitaux à court terme, les Etats membres restent libres d'imposer des restrictions.

Aucun progrès n'a été constaté depuis lors. Au contraire, les *disparités entre les régimes nationaux ont eu tendance à s'accroître.* D'un côté, il y a la République fédérale d'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg — sous réserve du double marché des changes institués dans ces deux pays — ainsi que le Royaume-Uni, qui ont supprimé toute restriction de change sur les opérations en capital, les Pays-Bas s'en tenant, pour leur part, aux obligations communautaires en adoptant une attitude libérale pour les opérations non soumises à l'obligation de libération. De l'autre, on trouve la France, l'Italie, l'Irlande et le Danemark qui maintiennent des contrôles sur la plupart des mouvements de capitaux et qui ont été autorisés par la Commission à mettre en œuvre des clauses de sauvegarde. De fait, le recours à ce type de mesure d'exception a été préféré à l'autre forme de solidarité — plus positive mais certainement plus contraignante — que constitue le recours aux mécanismes de concours mutuel.

Sur le plan institutionnel, une série de directives relatives à certains intermédiaires financiers ont été adoptées en ce qui concerne les professions de la banque, des assurances ou des activités liées au fonctionnement des bourses de valeurs. Mais leur portée reste limitée si ne leur fait pas pendant une libéralisation des mouvements de capitaux. Or, la maîtrise de ces mouvements est précisément apparue comme le moyen de desserrer les contraintes qui entravent l'efficacité des politiques économiques.

( 1 ) Première directive pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité du 11 mai 1960 (J. O. C. E. du 12 juillet 1960).

Deuxième directive complétant et modifiant la première directive pour la mise en œuvre de l'article 67 du traité du 18 décembre 1962 (J. O. C. E. du 22 janvier 1963).

**B. — Le contrôle des mouvements de capitaux comme moyen de desserrer la contrainte extérieure.**

L'expérience récente démontre que, quel que soit le régime de change, il n'est pas possible de s'affranchir de la contrainte externe. Or, celle-ci s'analyse non seulement en termes de déséquilibres de la balance des paiements et donc en pression sur les taux de change mais également en termes de baisse de l'efficacité des armes de politique économique et, en tout premier lieu, du fait des mouvements de capitaux, de la politique monétaire. Dès lors, il devient tentant pour les Etats membres sujets à des difficultés chroniques de la balance des paiements de porter atteinte à cette liberté de mouvement. La tentation est d'autant plus forte que ces mouvements à l'origine bien souvent spéculative, se développent *indépendamment des tendances fondamentales des économies* et que, non sans raison, nombreux sont ceux qui considèrent comme une *perte de ressources réelles* pour l'économie nationale les sorties nettes de capitaux à long terme.

Pour la Commission, l'expérience montre que c'est sur les capitaux à long terme que portent le plus facilement les contrôles, tandis que ce sont les capitaux à court terme, dont l'efficacité économique est pourtant la plus contestable, qui ont tendance à y échapper, tant sont grandes la complexité des réglementations et l'imagination des opérateurs. La délégation, pour sa part, serait moins affirmative et estimerait plutôt que les contrôles, sans doute insuffisants pour enrayer un processus de dégradation ayant pour origine un déséquilibre fondamental, n'en ont pas moins l'avantage d'amortir l'effet amplificateur voire les anticipations perverses liées aux mouvements de capitaux flottants.

Bref, on est loin d'une situation optimale caractérisée, d'une part, par l'existence d'un marché homogène, permettant des arbitrages efficaces entre différents placements ainsi qu'une concurrence effective entre les intermédiaires et, d'autre part, par la mise en place d'instruments et de mécanismes aptes à mobiliser efficacement l'épargne communautaire pour l'orienter vers l'investissement productif.

L'excès de cloisonnement du système financier européen apparaît dans ces conditions doublement nocif :

— il empêche les entreprises européennes de bénéficier, sur le plan des services financiers — banques et assurances — des avantages d'efficacité, et donc de coût, liés à un grand marché intérieur communautaire ;

— il favorise, faute d'une régulation effective de ses relations externes, une *dérivation excessive de l'épargne vers l'extérieur*, au détriment de l'investissement productif et donc de la compétitivité des économies européennes.

Telles sont, en substance, les raisons qui sous-tendent les propositions faites par la Commission pour favoriser la relance du processus d'intégration financière.

**II. — DES PROPOSITIONS RELATIVEMENT AMBITIEUSES POUR DEBLOQUER LE PROCESSUS D'INTEGRATION FINANCIERE**

Dans sa communication d'avril 1983, la Commission qualifie de « réaliste » le processus qu'elle se propose d'initier. L'emploi du mot est, en lui-même, l'aveu du caractère sensible de la matière et donc de la nature en fait relativement ambitieuse de ses propositions.

Celles-ci concernent aussi bien les conditions d'exercice des activités des prestataires de services et la mise en place de nouveaux instruments financiers que la libération assurément très délicate encore des mouvements de capitaux eux-mêmes.

**A. — La libération des activités de prestations de services et la mise en place de nouveaux instruments financiers.**

En matière bancaire, la Commission entend aller au-delà de la directive du 12 décembre 1977 coordonnant les réglementations nationales relatives à l'implantation des agences et des succursales pour envisager un aménagement des systèmes de contrôle propres à faciliter le développement des opérations bancaires.

Dans le domaine des assurances, si le droit d'établissement est effectif depuis la directive du 24 juillet 1973, il n'en est pas de même pour la libre prestation de services — et cela, malgré l'effet direct des articles du Traité applicables — au sujet desquels les propositions de la Commission sont bloquées depuis 1978. Quels que soient les avantages d'une telle libération, en termes de concurrence et d'efficacité accrue, on ne peut être aussi affirmatif que la Commission, lorsqu'elle affirme que, du point de vue des balances commerciales, les transferts de primes ne s'effectueraient pas à sens unique.

En ce qui concerne les bourses de valeurs, la Commission envisage de promouvoir l'interconnexion des marchés. Celle-ci pourrait s'étendre, dans une première étape, aux actions européennes à cotation multiple avant de s'étendre à d'autres types de marché. De plus, pour éviter une concurrence déloyale entre les places, la Commission souhaite que le Conseil adopte le plus rapidement possible sa proposition de directive relative aux impôts indirects sur les transactions sur titre. Enfin, la Commission entend favoriser le développement des organismes de placement collectif en valeurs mobilières et cela en demandant au Conseil d'adopter deux propositions de directives tendant l'une à harmoniser les conditions d'exercice de leur activité et l'autre à prévoir la libération des transactions sur les parts de ces organismes.

C'est également dans cette perspective qu'il faut placer les propositions de la Commission tendant à instaurer de nouveaux instruments de mobilisation de l'épargne. Il s'agirait, notamment, d'une part, de susciter la création de nouveaux organismes de placement collectif à vocation industrielle dont les parts seraient librement transférables et, d'autre part, de favoriser la collaboration entre organes de crédits à moyen et long terme en particulier pour des opérations de cofinancement.

#### B. — Un décloisonnement progressif des marchés des capitaux.

Mais il est clair que ces propositions restent de peu de portée si l'on ne facilite pas parallèlement la circulation des capitaux entre les pays membres. La mise en concurrence des opérateurs et prestataires de services financiers n'a guère de sens si elle n'est pas accompagnée par la levée des contrôles des changes. Le réalisme nous conduisant à considérer comme peu probable une levée rapide de ces contrôles, force nous est peut-être de placer nos espoirs dans ce phénomène nouveau que constitue l'ECU privé et dont le développement a été analysé en détail dans précédentes conclusions (1).

Comme l'on sait, les Etats membres conservent la possibilité de recourir à des mesures restrictives, lorsque des mouvements de capitaux entraînent des perturbations dans le fonctionnement du marché financier domestique (art. 73) ou en cas de difficultés ou de menaces graves de difficultés de balance des paiements (art. 108). La Commission estime que les restrictions autorisées dans ce cadre constituent des mesures d'exception et ne peuvent, comme cela est le cas à l'heure actuelle, être maintenues pour de longues périodes; faute de quoi les contrôles directs des changes tendraient à constituer un instrument permanent de la politique économique incompatible avec l'esprit et la lettre du Traité.

Dans cette perspective et pour limiter au minimum le recours à ces articles du Traité, la Commission fait une série de propositions.

Elle entendrait, en premier lieu, procéder dans un délai d'un an à un examen global de la situation des pays maintenant des mesures de contrôle des changes afin de rechercher conjointement avec ceux-ci les moyens de lever progressivement les restrictions découlant de l'application des clauses de sauvegarde.

En second lieu, il s'agirait d'établir une liste de mesures de contrôle des changes, de politique monétaire ou d'effet équivalent qui ne pourraient être décidées sans autorisations communautaires et sans limite de temps.

Enfin, la Commission estime que, dans un premier temps, les contrôles pourraient être supprimés pour les actions négociées dans une bourse de valeurs de la Communauté et émises par des sociétés ressortissant des Etats membres ainsi que progressivement pour le placement en capitaux à risque.

(1) Le rôle de l'ECU dans l'intégration monétaire et financière de la Communauté, conclusions de la Délégation adoptées le 1<sup>er</sup> février 1984.

La Commission songe également à mettre l'accent sur le développement de *l'investissement* privé comme agent de l'intégration financière européenne. L'ECU pourrait bénéficier du support privilégié d'une transférabilité accrue des actifs financiers au sein de la Communauté à deux conditions essentielles : que lui soit reconnu officiellement, notamment en R.F.A., le statut de devise et qu'il soit en conséquence coté officiellement sur tous les marchés des changes ; que les transactions sur titres libellés en ECU soient, au moins dans certaines limites, accessibles aux résidents communautaires dans des conditions de droit commun. Plus ambitieuse économiquement, cette voie apparaît à votre délégation plus réaliste politiquement : le dessaisissement des autorités nationales ne serait-il pas plus aisé pour un instrument nouveau au volume nécessairement limité que constitue l'ECU que pour des devises ou des titres existants ?

\*  
\* \*

Deux conclusions principales paraissent pouvoir être tirées de ces ambitieuses propositions.

D'une part, force est d'admettre que les obstacles à l'intégration financière et, en particulier, les mesures restrictives de contrôle des changes ne disparaîtront pas du jour au lendemain, *sans des progrès décisifs dans l'harmonisation des politiques économiques*. A cet égard, le problème ne se pose pas en des termes très différents que pour le renforcement du système monétaire européen lui-même. Votre délégation ne croit pas, à cet égard, que la question puisse être réglée par la multiplication et l'accroissement des facilités de crédit communautaires qui ne seront pas à la mesure des risques que fait incontestablement peser sur la balance des paiements d'un pays en difficulté comme la France, la suppression pure et simple du contrôle des changes.

D'autre part, le décloisonnement de l'espace financier européen n'a de sens que s'il s'accompagne de mesures tendant à en garantir la spécificité vis-à-vis de l'extérieur. Unifier les marchés financiers communautaires ne signifie pas les dissoudre dans une nébuleuse mondiale où l'Europe risquerait de perdre son identité.

A cet égard, la libéralisation interne des mouvements de capitaux n'a de sens que si elle est assortie, comme le préconise la Commission, d'une *plus grande maîtrise des flux de capitaux avec l'extérieur*. Sans doute, le marché européen des capitaux ne doit-il pas chercher systématiquement à se définir par opposition au marché mondial mais il n'en reste pas moins vrai que la non-discrimination entre mouvements de capitaux extra-européens et mouvements de capitaux communautaires constituerait à la fois une négation politique de l'identité européenne et le renoncement à un levier de développement pour les économies européennes.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLEGATION ADOPTÉES LE 25 AVRIL 1984

— Consciente des effets positifs qui pourraient résulter du décloisonnement des marchés financiers en Europe du point de vue de la mobilisation de l'épargne au profit de l'investissement productif et, d'une façon générale, du point de vue de la compétitivité des économies européennes,

— constatant à cet égard avec regret le peu de progrès accomplis par la Communauté dans le domaine de l'intégration financière depuis les deux directives de 1960 et de 1962,

— considérant toutefois que cette situation et, notamment, le recours quasi constant de certains Etats membres aux clauses de sauvegarde prévues par les articles 73 et 108 du Traité trouvent son explication, voire sa légitimation, dans les difficultés chroniques que ces Etats connaissent en matière de balance des paiements et donc, plus fondamentalement, dans les disparités de performances économiques à l'intérieur de la Communauté,

— soulignant également l'interconnexion de fait qui existe entre les marchés financiers européens par l'intermédiaire des euromarchés ainsi que l'efficacité des structures financières européennes dont témoigne le développement spectaculaire de ces derniers,

### La Délégation.

— estime relativement ambitieuses les propositions présentées par la Commission dans sa communication sur l'intégration financière dans la mesure où, très logiquement, elle ne se contente pas de suggérer la libéralisation accrue des conditions d'activité des intermédiaires et prestataires de services financiers, mais veut engager les Etats sur la voie d'une levée progressive des restrictions entravant les mouvements de capitaux ;

— juge particulièrement positives un certain nombre de propositions spécifiques comme le développement d'un marché européen de capitaux à risques et celui des organismes de placement collectifs à vocation industrielle ou comme le renforcement des liens entre les marchés intérieurs des valeurs mobilières et celui de l'intégration des appareils bancaires ;

— est persuadée qu'en l'état actuel des choses et, eu égard aux difficultés chroniques des paiements extérieurs auxquelles certains pays membres — dont la France — doivent faire face, il est peu réaliste de vouloir supprimer ou même assouplir des mesures de contrôle des changes et qu'il est donc peu probable que puisse aboutir le processus d'examen global des restrictions que souhaite engager la Commission ;

— mais porte en revanche le plus grand intérêt aux propositions de la Commission relatives au développement du rôle de l'ECU privé dans lequel elle voit à terme, lorsque celui-ci se verra conférer effectivement le statut de devise et qu'il ne fera plus l'objet que de mesures de contrôle des changes assouplies, le moyen d'assurer l'interconnexion progressive des marchés financiers par la mise au service de la construction européenne de la dynamique des euromarchés ;

— et s'interroge enfin sur la consistance d'un espace financier européen qui, au-delà d'un nécessaire haut degré de libération des échanges, ne ferait pas l'objet d'une politique commune tendant à assurer une plus grande maîtrise des flux de capitaux avec l'extérieur.

## B. — L'HARMONISATION DES ACCISES SUR LES BOISSONS ALCOOLISEES

Rapporteur : M. Gérard Delfau, Sénateur.

- I. — Un problème toujours posé.
- II. — Des développements récents mais limités.
- III. — Conclusions de la Délégation adoptées le 9 mai 1984.

\*  
\* \*

Le problème de l'harmonisation des accises (1) autres que la T. V. A. sur les boissons alcoolisées (vins, bières et alcools) a déjà fait l'objet de plusieurs propositions, directes ou indirectes, de la Commission des Communautés et de débats au sein du Parlement européen. Il a également suscité de nombreuses instances devant la Cour de justice de Luxembourg, dont une d'importance récemment (affaire 170-78 ; arrêt du 12 juillet 1983) aux dépens du Royaume-Uni.

L'imposition indirecte, autre que la T. V. A., frappant les boissons alcoolisées est en effet très variable d'un Etat à l'autre dans la Communauté. Ces disparités sont illustrées par la multiplicité des structures et des taux applicables à une même boisson dans les Etats membres et tiennent notamment au souci -- foncièrement anticommunautaire -- des Etats de protéger les boissons nationales au détriment des boissons importées.

Un des objectifs des traités constitutifs étant de réaliser la libre circulation des marchandises en supprimant notamment les discriminations d'ordre fiscal, la Commission a formulé dès 1971 des propositions tendant à harmoniser les structures, et pas encore les taux, des taxations existantes. Ces propositions n'ont pas, à ce jour, débouché de façon tangible devant le Conseil en raison de l'attitude de certains Etats membres, qui préfèrent continuer à protéger les productions nationales, ou qui se soucient de maintenir le niveau des recettes fiscales provenant de la consommation des alcools, ou encore qui refusent, telles la R. F. A. ou l'Italie, de généraliser les accises sur le vin. Une autre raison de blocage, plus controversée, réside dans les habitudes de consommation dans chaque Etat membre. Il apparaît ainsi que l'harmonisation des accises sur les vins, les bières et les alcools est un problème déjà ancien mais toujours posé, et que les développements qu'il a connus récemment ne permettent pas de dire qu'il devrait être prochainement résolu.

### I. — UN PROBLEME TOUJOURS POSE

Considérant que l'harmonisation des impositions était une condition préalable à la suppression des frontières fiscales, le Conseil avait adopté, le 22 mars 1971, une importante résolution traduisant sa volonté d'éliminer les entraves au développement des échanges :

« Le Conseil, sur proposition de la Commission, statue, dans un équilibre approprié, sur des mesures concernant :

« — l'harmonisation du champ d'application de l'assiette et des modalités de perception des accises, notamment de celles qui exercent une influence sensible sur les échanges.

« Avant la fin de la première étape, le Conseil se saisit des études entreprises ainsi que de propositions de la Commission en ce qui concerne le rapprochement des taux en matière de taxe sur la valeur ajoutée et d'accises. »

Mais si de multiples tentatives furent faites pour harmoniser les accises, les intérêts des Etats membres firent jusqu'à présent obstacle à l'avènement d'un système unifié entre les partenaires de la Communauté.

---

(1) Un droit d'accise est une imposition indirecte qui frappe la fabrication ou la vente d'un produit et est récupérée par le producteur ou le vendeur, renchérissant ainsi les prix à la consommation. Les principales accises portent sur les huiles minérales, le tabac, l'alcool, la bière et le vin.

### A. — Les tentatives d'harmonisation.

C'est en 1972 que la Commission a présenté pour la première fois des propositions sur le sujet. Il était prévu, dans une première phase, de donner la priorité à l'harmonisation des structures, plutôt qu'à celle des taux, dans le but de réduire les distorsions de concurrence et de faciliter la libre circulation entre Etats membres. Dans l'esprit de la Commission, les consommateurs, les producteurs et les négociants auraient pu ainsi bénéficier des avantages découlant de l'appartenance à un marché commun élargi. Le système conçu par la Commission — qui ne semble pas avoir été discuté par le Conseil et vis-à-vis duquel le Parlement européen avait émis de nombreuses critiques — prévoyait que les droits applicables aux vins et aux bières seraient calculées en fonction du volume et que ceux qui frapperaient les alcools et les vins de liqueur seraient établis en fonction du titre alcoométrique.

Après que la Commission ait recommandé, sans succès, en 1975, sur la base de l'article 155 du traité C.E.E., aux pays membres ayant des accises sur le vin de les réduire ou, à tout le moins, de ne pas les augmenter, une communication de la Commission au Conseil fut publiée en 1977. Intitulée « Problèmes posés par l'harmonisation des accises (doc. COM [77] 339 final), la communication mettait l'accent principalement sur les bières et les alcools, alors que l'Italie et la R.F.A. demandaient que le problème soit examiné dans le cadre d'un règlement global, c'est-à-dire dans un système qui inclurait également les vins. Cette nouvelle tentative faisait suite aux poursuites (1) engagées par la Commission contre les pays qui enfreignaient les articles 30 et 95 du traité C.E.E. (2).

En juin 1979, la Commission présentait un nouveau compromis (doc. COM [79] 261 final) qui s'efforçait cette fois de porter sur l'ensemble des produits (vins, bières et alcools) et qui proposait un règlement global tourné davantage vers les structures que vers les taux. En résumé, les propositions de la Commission étaient les suivantes :

— introduction de l'accise sur les vins dans les pays où elle n'existe pas, avec des dérogations pour l'Italie et l'Allemagne, ainsi que pour le Benelux au sujet du vin luxembourgeois ;

— taux de droits d'accise frappant les bières et les vins ne dépassant pas un écart de 1 à 3 ;

— inclusion des vins enrichis, aromatisés et des vermouths dans la directive sur les vins ;

— le produit fini, et non les moûts, comme base de la taxation de la bière ;

— taxation sur les alcools fixée exclusivement par rapport au titre alcoométrique, et définition d'un taux par hectolitre d'alcool pur ;

— identité du taux de T.V.A. appliquée au vin et à la bière.

Plus généralement, la Commission avait cette fois-là considéré que toutes les boissons alcoolisées étaient en concurrence et que la Communauté était confrontée au choix suivant : « ou bien un système d'accises basé sur la taxation de toutes les boissons alcoolisées, y compris le vin, avec un niveau d'accise sur le vin plutôt inférieur dans certains Etats membres à ce qu'il est actuellement, ou bien un système sans accise sur le vin avec, en conséquence, une imposition de la bière et de l'alcool à des niveaux modérés. Actuellement, la première solution présente de sérieuses difficultés politiques pour certains Etats membres. La seconde, quant à elle, est purement et simplement inconcevable maintenant et pour longtemps ».

---

(1) Affaires 168/78 (France), 169/78 (Italie), 170/78 (Royaume-Uni), 171/78 (Danemark) et 55/79 (Irlande). D'autres actions furent engagées par la suite (par exemple affaires 216/81 et 319/81).

(2) L'article 30/C.E.E. interdit les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent.

L'article 95/C.E.E. stipule qu'aucun Etat membre ne peut frapper les produits d'autres Etats membres d'impositions supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires ou d'impositions qui tendraient à protéger indirectement d'autres produits.

Pas plus que les précédentes propositions, celle de 1979 n'avait débouché sur un accord au sein du Conseil. S'agissant d'un domaine « sensible », qui touche notamment aux recettes fiscales et à l'agriculture, les tentatives d'harmonisation se heurtent en effet à de multiples pesanteurs, qui font qu'un compromis, même limité aux assiettes et aux modalités d'imposition et n'englobant pas les taux, est bien difficile à trouver.

La Commission a une nouvelle fois rappelé la nécessité d'une harmonisation en publiant, en 1980, un « Rapport sur les perspectives de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté » (doc. COM [80] 139). Analysant la situation d'alors et les obstacles qui s'opposaient à la réalisation de cet objectif, la Commission constatait notamment que les instances engagées devant la Cour de justice étaient nécessairement limitées aux critères énoncés à l'article 95/C.E.E. et ne pouvaient pas en conséquence se substituer à l'harmonisation prévue aux articles 99 à 101. Dans le même document, la Commission notait que la « différenciation des taux est généralement motivée par des considérations de politique sociale ou de santé publique. Il est cependant frappant de constater qu'elle a généralement pour effet de favoriser la consommation nationale ».

Enfin, la Commission a présenté au Conseil, le 3 décembre 1981, une proposition de décision instituant une procédure d'information préalable et de consultation en matière fiscale (*Journal officiel de la Communauté européenne*, n° C 346/6 du 31 décembre 1981). Ce projet, qui ne semble pas avoir été suivi d'effet à ce jour, est limité aux « mesures susceptibles d'avoir une influence sensible sur l'établissement ou le fonctionnement du Marché commun, ou sur la réalisation d'une politique ou d'une action commune » et vise à instituer une procédure propre à favoriser la convergence des systèmes fiscaux.

Le Parlement européen, de son côté, a pris position sur les questions posées par l'harmonisation fiscale lors de ses séances des 15 avril et 17 novembre 1983, et plus récemment, au cours du premier trimestre 1984 (voir *infra*). Mais, à ce jour, aucune de ses prises de position n'a eu d'incidence sur les régimes fiscaux en vigueur dans les Etats membres.

#### B. — La persistance des disparités.

Le tableau ci-dessous donne la mesure de l'importance des écarts marqués par l'ensemble des accises d'un pays à l'autre de la Communauté (source : Le dossier de l'Europe, n° 7-81 d'avril 1981) :

ETATS	EN POURCENTAGE des recettes fiscales.	EN POURCENTAGE du P.I.B.
Belgique .....	5,71	2,5
Danemark .....	9,13	3,8
République fédérale d'Allemagne.....	7,22	2,9
Grèce .....	»	»
France .....	5,41	2,1
Irlande .....	21,20	7,5
Italie .....	10,66	3,7
Luxembourg .....	6,41	3,2
Pays-Bas .....	4,73	2,2
Royaume-Uni .....	12,70	4,7

D'autres statistiques, concernant les seules accises sur les vins, les bières et les alcools, et citées dans le rapport de M. Ligios au nom de la Commission de l'Agriculture et du Parlement européen (document 1.48-84 du 2 avril 1984) permettent d'établir une distinction entre trois groupes de pays :

— les Etats à accises nulles ou très basses, qui sont à la fois producteurs de vins et de bières : l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, la France et la Grèce ;

— les Etats à *accises moyennes*, qui sont presque exclusivement producteurs de bières, avec des exceptions : la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ;

— les Etats à *accises très élevées*, qui sont exclusivement producteurs de bières : le Danemark, le Royaume-Uni et l'Irlande. Dans ces deux derniers pays, le système d'accises a été renforcé au cours des quatre dernières années au point que celles-là constituent 40 % du prix — très élevé — de vente du vin à la consommation.

Les résistances qui se manifestent à toute mesure d'harmonisation tiennent, comme on l'a vu, au souci des Etats membres de maintenir le niveau de leurs recettes fiscales mais aussi de protéger leurs productions nationales et, partant, de préserver les intérêts — considérables — en présence. Car s'il est un domaine où les intérêts particuliers sont spécialement attentifs, c'est bien celui de la production et de la distribution des vins, bières et alcools. Et de fait, la fabrication et la vente de boissons alcoolisées constituent d'importantes sources d'emplois et de revenus dans la Communauté. Elles jouent un rôle économique de premier plan dans les régions où les autres secteurs d'activité sont peu développés. En 1982, le chiffre d'affaires de l'industrie des boissons alcoolisées dans la Communauté s'élevait à 38 300 millions d'ECU, taxes comprises. Les exportations à destination des pays tiers représentaient 3 380 millions d'ECU, dont 2 075 millions pour l'alcool, 839 millions pour la bière et 466 millions pour le vin.

D'autres considérations interviennent dans la recherche d'une harmonisation des accises frappant les vins, les bières et les alcools.

Outre le fait que la fiscalité est un instrument privilégié de la souveraineté nationale, toute modification en profondeur des régimes de taxation, qu'il s'agisse des structures ou des taux, ne manquerait pas d'entraîner d'importantes perturbations dans l'industrie des boissons alcoolisées. Toutefois, il faut rappeler que le marché des boissons spiritueuses représente un important débouché pour le vin, les eaux-de-vie et les produits agricoles, et que s'il convient de favoriser l'écoulement des produits viti-vinicoles, il ne faut pas à l'inverse provoquer des distorsions de concurrence excessives entre les boissons alcoolisées.

Enfin, les problèmes de caractère sanitaire liés à l'utilisation et à la consommation abusives d'alcool ne doivent pas être méconnus. On verra plus bas, avec l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire 170-78 (Commission contre Royaume-Uni, 12 juillet 1983) que les habitudes de consommation n'auraient pas, d'après la Cour, un caractère immuable. D'un point de vue médical, il semblerait que les effets à long terme de l'alcool seraient déterminés par la quantité consommée et non par la forme (vin, bière ou alcool) sous laquelle elle est consommée. En conséquence, et d'un point de vue fiscal, aucun type de boisson ne serait dangereux ou inoffensif au point de bénéficier d'un régime particulier. Par ailleurs, il n'est pas évident que les mécanismes fiscaux puissent jouer un rôle sensible dans la lutte contre l'alcoolisme. C'est bien ce que rappelait la Commission dans le rapport précité de 1980 [doc. COM (80) 139] lorsque, considérant des boissons spiritueuses faisant l'objet d'une discrimination et produites dans un autre Etat membre, elle notait que les écarts fiscaux reposant apparemment sur des considérations sanitaires et sociales étaient en réalité une forme déguisée de protectionnisme.

## II. — DES DEVELOPPEMENTS RECENTS MAIS LIMITES

Aucun événement majeur n'a marqué dans un passé récent la recherche d'une harmonisation des accises sur les boissons alcoolisées, véritable « serpent de mer » des négociations communautaires, et au sujet de laquelle la Commission recommandait encore en juillet 1983 dans ses propositions d'adaptation de la politique agricole commune [doc. COM (83) 500 final] une réduction des « droits d'accise sur le vin dans certains Etats membres afin d'encourager la consommation et de compenser le déclin de la consommation dans les pays traditionnellement producteurs de vin ».

Deux éléments nouveaux, toutefois, méritent d'être exposés : l'arrêt rendu le 12 juillet 1983 par la Cour de justice des Communautés dans l'affaire 170-78 (Commission contre Royaume-Uni) et les propositions adoptées par le Parlement européen le 12 avril 1984 sur le rapport de sa commission économique et monétaire.

**A. — L'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1983 (affaire 170-78).**

La Commission avait engagé, au mois de septembre 1978, une procédure d'infraction contre le Royaume-Uni au sujet des « dispositions nationales relatives aux droits d'accise sur les vins tranquilles légers » qu'elle considérait comme contraires à l'article 95, alinéa 2, du traité C.E.E.

Au terme d'une longue procédure, au cours de laquelle fut rendu le 27 février 1980 (1) un arrêt avant-dire droit, la Cour a jugé dans son arrêt du 12 juillet 1983 que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 95, alinéa 2, du traité C.E.E. en frappant les vins légers de raisins frais d'un droit d'accise relativement plus élevé que celui qui frappe la bière. Il lui était, en effet, apparu, à la suite d'une information approfondie, que le système fiscal britannique avait pour résultat de soumettre les vins en provenance des autres Etats membres à une surcharge fiscale de nature à protéger la production nationale de bière. L'effet de protection étant le plus sensible pour les vins les plus courants, le système fiscal britannique a pour conséquence, d'après la Cour, d'imprimer au vin le caractère d'un produit de luxe qui, en raison de la charge fiscale qu'il supporte, ne peut guère constituer aux yeux du consommateur une alternative réelle par rapport à la boisson typique de la production nationale. Il est intéressant de noter que la Cour a estimé, pour fonder sa décision, que les habitudes de consommation existant dans un Etat membre ou dans une région déterminée ne sauraient suffire à mesurer le degré de substitution possible entre deux produits. A son avis, ces habitudes sont essentiellement variables dans le temps et dans l'espace et ne sauraient être considérées comme une donnée immuable. En conséquence, la politique fiscale d'un Etat membre ne saurait servir à cristalliser des habitudes de consommation données en vue de stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire.

A la suite de cet important arrêt, le Gouvernement du Royaume-Uni a annoncé, le mois dernier, qu'il se conformerait à la décision de la Cour et qu'il allait à la fois réduire le niveau de ses accises sur les vins et augmenter celui des accises sur les bières.

En outre, la condamnation du Royaume-Uni pourrait favoriser une relance des négociations communautaires sur la question de la taxation des vins par rapport aux bières.

**B. — Les propositions de la commission économique et monétaire du Parlement européen (rapport Hopper).**

Ayant été approuvées le 12 avril 1984 en séance plénière par le Parlement européen, après de multiples péripéties, les propositions avancées au cours du premier trimestre 1984 par la commission économique et monétaire de l'assemblée (doc. 1-1121-83 et 1-49-84) méritent d'être évoquées car elles ont permis, une nouvelle fois, de mesurer les divergences d'appréciation entre les différentes parties en cause sur un sujet par ailleurs relativement complexe.

---

(1) Le même jour, la Cour avait rendu quatre arrêts dans les affaires opposant la Commission à la France, l'Italie, le Danemark et l'Irlande.

Dans les trois premières affaires, relatives à la taxation discriminatoire des eaux-de-vie étrangères par rapport aux eaux-de-vie nationales, que la Commission jugeait contraire à l'article 95/C.E.E., la Cour a jugé que l'ensemble des eaux-de-vie considérées présentaient des traits communs et que, ainsi, soit il s'agissait de produits similaires (et non originaux) au sens de l'article 95-1, soit, s'il n'y avait pas de rapport de similitude, il existait à tout le moins un rapport de concurrence, fût-ce partielle ou potentielle, de nature à tomber sous le coup du deuxième alinéa de l'article 95. En conséquence, la Cour avait jugé que les Etats mis en cause avaient manqué aux obligations leur incombant en vertu du traité, ce qui les obligeait à réformer leur fiscalité sur les eaux-de-vie en vue d'en assurer la neutralité.

Dans la dernière affaire, la discrimination à l'encontre des boissons étrangères n'était pas d'ordre tarifaire, mais résultait de l'existence d'un régime de délais de paiement des accises ne bénéficiant qu'aux produits nationaux. Là aussi, la Cour a jugé que cette disparité transgressait l'article 95-1.

Estimant qu'il n'est pas encore possible d'envisager une harmonisation des taux des accises nationales, la commission parlementaire vise l'objectif plus modeste de l'harmonisation des structures. Cette dernière, de son point de vue, permettrait d'obtenir déjà quelques résultats significatifs, et plus précisément :

— d'éviter des discriminations qui entravent la création d'un véritable marché commun dans ce secteur ;

— d'encourager la concurrence entre les différents types de boissons et d'élargir le choix offert au consommateur ;

— d'assurer à tous les types de boissons un accès égal au marché communautaire ;

— d'éviter aux Etats membres et à la Commission de devoir faire appel à la Cour de justice pour régler les différends, cette pratique n'étant pas appropriée à la réalisation de l'harmonisation fiscale dans la Communauté.

Partant de ces considérations, la commission économique et monétaire voudrait qu'une structure communautaire harmonisée et simplifiée des accises sur les boissons alcoolisées ait les caractéristiques suivantes :

— taxation des vins et des bières sur la base du volume ;

— taxation des alcools et, à l'issue d'une période transitoire, des vins enrichis sur la base du degré alcoométrique ;

— création de trois « catégories fiscales » pour réduire les distorsions de concurrence : première catégorie, jusqu'à 8 degrés (bière notamment) ; deuxième catégorie, de 8 à 15 degrés inclusivement (vins notamment) ; troisième catégorie, plus de 15 degrés. La taxation se ferait sur la base du volume pour les deux premières catégories, et par degré d'alcool pour la troisième catégorie.

La proposition parlementaire préconise, dans le but d'éliminer progressivement les discriminations excessives, un calendrier souple définissant l'instauration d'un rapport satisfaisant entre la taxation des trois catégories et inspiré notamment de l'arrêt rendu par la Cour de justice le 12 juillet 1983.

De façon plus générale, le Parlement européen demande que les Etats membres s'abstiennent d'accentuer les écarts actuels et propose un système fondé sur le principe que toutes les boissons alcoolisées sont plus ou moins en concurrence et que, en conséquence, les écarts de taxation d'une boisson à l'autre représentent des discriminations et des entraves aux échanges. Le Parlement européen conclut que la Commission des Communautés devrait retirer toutes les propositions qu'elle a déjà présentées sur ce sujet et les remplacer par une proposition unique fondée sur les principes et les critères qu'elle préconise.

Concluant finalement par un vote un débat qui avait vu également la discussion du rapport de la commission de l'agriculture sur la taxation du vin (doc. 1.1374-83 et 1.48-84), le Parlement européen a été la tribune des intérêts divergents des Etats membres sur cette question particulière.

Au sujet de la taxation du vin, les représentants britanniques furent très critiques à l'égard des propositions avancées, considérant que les accises sur les boissons alcoolisées devaient être examinées globalement et, pour certains, que la taxation plus lourde sur le vin avait au Royaume-Uni un fondement « sociologique ». Les représentants français, par contre, donnèrent leur accord à la position de la commission de l'agriculture, estimant que le traitement fiscal infligé aux vins dans certains pays avait des conséquences négatives, tant pour les consommateurs, qui doivent payer des prix prohibitifs, que pour les producteurs, qui sont exclus d'une partie du marché, et que pour le budget de la Communauté, qui souffre des excédents engendrés par les limitations mises à la circulation des vins.

Concernant les propositions de la commission économique et monétaire, les réserves furent plus nombreuses.

Du point de vue français, si l'intérêt de la taxation en volume des deux premières catégories de boissons dépend du rapport qui sera établi entre elles (les négociations de 1980 avaient prévu l'application d'une accise sur les vins à un taux unique qui ne pouvait être supérieur à 3,5 fois l'accise appliquée à la bière, ce rapport étant actuellement de 1 à 5 au Royaume-Uni), l'instauration d'une structure unique de

taxation pour toutes les boissons dont le titre alcoométrique dépasse 15 degrés présente de nombreux inconvénients : outre qu'elle ne tient pas compte des différents procédés de fabrication, cette proposition méconnaît les quatre tarifs pratiqués en France pour les différentes boissons de cette catégorie (vins mousseux, rhums, vermouths, etc.). Elle aurait vraisemblablement pour conséquence de contraindre la France à aligner les tarifs existants sur le tarif le plus élevé dans le but d'éviter des pertes de recettes budgétaires. L'institution d'un tarif unique pour les boissons dont le titre alcoométrique dépasse 15 degrés risquerait ainsi de provoquer des hausses de tarif qui seraient dommageables aux producteurs français.

Quant à la Commission des Communautés, l'un de ses vice-présidents a déclaré au cours des débats de février 1984 que ses propositions de 1972 restaient valables à condition de les compléter par les éléments du compromis qui avait presque été réalisé en 1981, et qu'en conséquence elle n'envisageait pas de faire de nouvelles propositions.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 9 MAI 1984

La Délégation constate avec regret qu'aucun progrès sensible n'a été réalisé depuis 1972 dans la recherche d'une harmonisation des droits d'accises frappant les vins, les bières et les alcools.

— Elle se félicite toutefois de l'arrêt rendu par la cour de justice des Communautés européennes le 12 juillet 1983 dans l'affaire 170/78 (Commission contre Royaume-Uni) et formule le souhait que cette décision provoque une relance des négociations communautaires sur la taxation des vins par rapport aux bières.

— Elle rappelle qu'une harmonisation des accises sur les boissons alcoolisées est indispensable pour éliminer les disparités qui faussent la concurrence et entravent les échanges communautaires et pour permettre, conformément aux traités, la libre circulation de ces produits.

— Elle estime que les vins et les bières peuvent être considérés comme des produits concurrents, et prend acte de ce que la cour de justice des Communautés européennes a fait valoir que les habitudes de consommation ne sauraient suffire à mesurer le degré de substitution possible entre ces deux produits.

— Elle met en garde contre toute classification des boissons alcoolisées en catégories rigides tenant compte du degré alcoométrique des produits et méconnaissant les différents procédés de fabrication.

— Elle souligne que toute mesure d'harmonisation devra prévoir des délais d'application suffisamment étendus pour que les structures de production et de vente des boissons alcoolisées ne soient pas remaniées dans des conditions économiques et sociales difficiles.

— Elle rappelle que les règles à définir doivent tenir compte à la fois du légitime souci de protéger la santé publique et de la nécessité de ne pas aggraver les difficultés de gestion propres à certains marchés, comme celui du vin.

## CHAPITRE IV

### POLITIQUE DES TRANSPORTS

#### LE MEMORANDUM DE LA COMMISSION SUR L'ETAT D'AVANCEMENT DES TRAVAUX EN VUE DU DEVELOPPEMENT D'UNE POLITIQUE COMMUNE DU TRANSPORT AERIEN

*Rapporteur* : M. Amédée Bouquerel, Sénateur.

- I. — *Aperçu de la situation des transports aériens dans la Communauté.*
- II. — *Le second mémorandum de la commission sur l'aviation civile.*
- III. — *Conclusions de la délégation adoptées le 20 juin 1984.*

\*  
\* \*

La Commission des Communautés a transmis au Conseil, le 15 mars 1984, un mémorandum relatif à « l'état d'avancement des travaux en vue du développement d'une politique commune du transport aérien » (doc. COM. (84) 72 final).

La publication de ce document, qui comporte de nombreuses propositions nouvelles sur lesquelles le Conseil ne s'est pas encore prononcé, intervient à un moment où les Conseils « Transports » ont marqué certains résultats depuis le début de l'année. On se souvient d'ailleurs que l'an dernier, le 22 janvier 1983, l'Assemblée des Communautés avait introduit un recours en carence contre le Conseil devant la Cour de justice afin de protester contre l'inertie du Conseil dans la mise en place d'une politique commune pourtant prévue, au même titre que la P.A.C. ou le Marché commun, à l'article 3, e) du Traité de Rome.

Le mémorandum de mars 1984 sur les transports aériens constitue le prolongement de celui que la Commission avait établi sur le même sujet le 6 juillet 1979 après que le Conseil eut arrêté, en 1978, les objectifs prioritaires en matière de transports aériens. Le nouveau mémorandum tient compte des réactions de l'Assemblée et du Comité économique et social aux propositions contenues dans celui de 1979 et a pour ambition d'en développer et préciser les objectifs.

Avant d'en analyser le contenu, il convient d'exposer les principaux aspects de la situation actuelle des transports aériens dans la Communauté.

#### I. — APERÇU DE LA SITUATION DES TRANSPORTS AERIENS DANS LA COMMUNAUTE

L'aviation civile européenne est organisée suivant les règles établies au plan mondial par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944, par laquelle chaque Etat exerce une souveraineté complète et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de son territoire. C'est ainsi qu'il n'existe pas d'espace aérien européen unique, mais dix espaces aériens distincts qui relèvent de la souveraineté de chaque Etat membre.

Dans ce cadre, il appartient à chaque Etat de décider notamment de l'octroi du droit d'effectuer des transports aériens, soit à destination ou en provenance de son territoire, soit en transit. L'intervention des Etats dans l'organisation des transports aériens est en effet très large et, dans un contexte international aussi réglementé, le rôle de la Communauté européenne est resté relativement réduit jusqu'à ce jour.

### A. — Les principales caractéristiques des transports aériens dans la Communauté.

Le rôle prépondérant des Etats se retrouve dans tous les aspects des transports aériens.

#### 1. PARTICIPATION DES ETATS DANS LE CAPITAL DES COMPAGNIES AÉRIENNES

Alors que les compagnies aériennes sont toutes privées aux Etats-Unis et disposent, de ce fait, d'une grande liberté d'action, les compagnies européennes sont très généralement contrôlées, en majorité ou en totalité, par les Etats. Les taux de participation des Etats membres dans le capital des principales compagnies aériennes sont en effet les suivants :

— 100 p. 100 pour Aer Lingus (Irlande), la Sabena (Belgique), Olympic (Grèce) et la British Airways, dont le gouvernement britannique a toutefois entrepris la privatisation ;

— 98 p. 100 pour Air France et Alitalia ;

— 92 p. 100 pour la Lufthansa (R.F.A.) et la K.L.M. (Pays-Bas) ;

— 50 p. 100 pour la S.A.S. (Danemark, Suède et Norvège) et 25,6 p. 100 pour Luxair (Luxembourg).

Le contrôle de l'Etat peut être indirect, tel Air Inter, dont Air France, la S.N.C.F. et la Caisse des dépôts et consignations sont les actionnaires majoritaires.

Des compagnies à capitaux entièrement privés existent toutefois, comme U.T.A. et British Caledonian.

#### 2. OBLIGATIONS ET SUBVENTIONS

L'Etat impose aux compagnies aériennes des obligations de service public, tel le maintien de certaines liaisons peu rentables desservant des régions éloignées, et reconnaît en contrepartie certains avantages financiers ou des privilèges d'exploitation. Il verse des subventions pour couvrir les pertes d'exploitation des services réguliers, des aides à l'exploitation de certaines lignes, de certains appareils (tel le supersonique Concorde) ou pour l'achat d'avions.

L'Etat accorde aussi aux compagnies nationales des réductions sur les taxes d'atterrissage, des régimes fiscaux préférentiels et une exemption de la taxe sur les carburants.

En outre, les Etats sont responsables des normes techniques, opérationnelles et de sécurité applicables aux appareils et à leurs équipages. Leur rôle s'étend aussi aux infrastructures au sol, qu'il s'agisse des installations aéroportuaires ou des systèmes de contrôle aérien.

#### 3. ACCÈS AU MARCHÉ ET TARIFS

L'accès aux droits commerciaux de transport relève en Europe de la compétence des Etats qui ont conclu entre eux un grand nombre d'accords bilatéraux portant principalement sur les services aériens réguliers. Ces accords définissent les itinéraires autorisés, les escales, les horaires et les capacités. Ils désignent également les compagnies aériennes habilitées à exercer les droits accordés.

La tarification des transports aériens est déterminée conformément à la législation nationale, aux accords bilatéraux entre Etats ou, à défaut, suivant la procédure définie par l'accord international sur les lignes régulières établi en 1967 par la Commission européenne de l'aviation civile (C.E.A.C.). Par ailleurs, les compagnies aériennes passent entre elles des accords, notamment tarifaires, qui doivent avoir l'approbation des Etats concernés avant d'entrer en vigueur. C'est dire que la responsabilité des gouvernements dans la fixation des tarifs des transports aériens est primordiale.

Une évolution s'est dessinée depuis quelques années dans le niveau des tarifs avec la politique de « déréglementation » menée par les Etats-Unis sur la route de l'Atlantique Nord, qui représente les lignes intercontinentales les plus importantes pour les compagnies européennes. A la suite du développement des charters, du changement des parités monétaires, des surcapacités momentanées des compagnies aériennes et de la réduction de l'influence de l'I.A.T.A. (International Air Transport Association), dont l'action de coordination tarifaire avait été combattue par le gouvernement américain et qui avait dû alors infléchir son action dans le sens d'une certaine déréglementation, la concurrence s'était accrue au niveau des tarifs, à l'exception de ceux des transports aériens intracommunautaires. Poussant à la concurrence sur la route de l'Atlantique Nord, le gouvernement américain entendait ouvrir les transports aériens au plus grand nombre et était approuvé en cela par le Royaume-Uni et les Pays-Bas, qui voyaient dans les accords bilatéraux ou multilatéraux des ententes contraires à la libre concurrence. La France, au contraire, et à un moindre degré la R.F.A. mettaient en avant la nécessité de réglementer la concurrence pour répondre aux intérêts du public de manière permanente et sur toutes les routes.

Cette divergence d'appréciation a d'ailleurs connu très récemment un regain d'actualité avec l'annonce, le 10 mai 1964, d'un accord anglo-néerlandais sur la route Londres—Amsterdam à un tarif de moitié inférieur au tarif en vigueur.

En outre, l'avènement d'une nouvelle formule commerciale, intermédiaire entre les charters et les vols réguliers, ne peut que favoriser la baisse des tarifs, à condition que les gouvernements l'acceptent. L'avantage de la formule est d'offrir des vols réguliers à des prix plus bas, les économies étant réalisées par la diminution du nombre des vols, la simplification des conditions de confort et l'absence de réservations.

En règle générale, certains Etats, et notamment le Royaume-Uni, estiment que les accords bilatéraux qui réglementent presque exclusivement la navigation aérienne font obstacle à la création de nouvelles lignes et favorisent la concentration des liaisons sur les grands aéroports. Cette situation maintient les prix sur les lignes régulières à un niveau élevé, empêche le développement de formules alternatives, tant en ce qui concerne les tarifs que les services, et donne une rigidité d'ensemble préjudiciable à une bonne adaptation des services aériens aux besoins des particuliers. On observe, par ailleurs, que le développement des transports par charters dans les liaisons intracommunautaires n'a pas fait naître de véritable concurrence au niveau des prix entre les compagnies assurant les vols réguliers, la recherche de la clientèle s'effectuant par le biais des services rendus et non pas les tarifs pratiqués.

En sens inverse, les compagnies aériennes connaissent de nombreuses difficultés financières, liées notamment à leurs obligations de service public, telle la desserte de lignes peu fréquentées, et il n'est pas douteux qu'une concurrence accrue sur les tarifs ne pourrait qu'aggraver cette situation.

L'ensemble de ces éléments, et notamment la concurrence née sur la route de l'Atlantique Nord du fait de la politique de « déréglementation » américaine et les menaces qui s'ensuivent sur le protectionnisme de fait établi en Europe par la réglementation traditionnelle des transports aériens, a conduit la Communauté à s'interroger sur les perspectives des liaisons intracommunautaires et à rechercher des adaptations au système actuellement en vigueur.

#### B. — Les premières interventions de la Communauté.

Si le Traité de Rome a prévu, en son article 3, e), que les transports devraient faire l'objet d'une politique commune, il a exclu en son article 84, alinéa 1, les transports aériens, comme d'ailleurs les transports maritimes, du champ d'application des dispositions communautaires spécifiques en cette matière. Toutefois, le second alinéa de ce même article dispose que « le Conseil, statuant à l'unanimité, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne ».

Par un important arrêt du 4 avril 1974 (affaire 167/73), la Cour de justice des communautés européennes a estimé que, malgré les dispositions précitées, les règles générales de concurrence contenues dans le traité devaient s'appliquer aux transports aériens. L'arrêt de la C.J.C.E. comporte en effet la disposition suivante: « Si, en vertu de l'article 84, paragraphe 2, les transports maritimes et aériens sont, tant que le Conseil n'en a pas décidé autrement, soustraits aux règles du titre IV de la deuxième partie du traité, relatives à la politique commune des transports, ils restent au même titre que les autres modes de transports soumis aux règles générales du traité. »

Fortis de cette jurisprudence, la Commission et le Conseil ont alors entrepris de définir les premières orientations de ce qui pourrait être une politique commune des transports aériens.

## 1. LES PRIORITÉS FIXÉES PAR LE CONSEIL EN 1978

Conscient de l'évolution de la situation des transports aériens dans la Communauté, le Conseil avait chargé en 1977 un groupe de travail d'examiner les problèmes posés en cette matière. Le programme d'action qu'il a ensuite approuvé, le 12 juin 1978, comportait les neuf thèmes prioritaires suivants :

- réglementation de la concurrence et des aides de l'Etat ;
- amélioration des services inter-régionaux ;
- simplification des formalités, notamment en matière de fret aérien ;
- application de normes techniques uniformes ;
- diminution du bruit des appareils ;
- assistance mutuelle en cas d'accident ;
- reconnaissance réciproque des licences et des diplômes du personnel navigant et du personnel au sol ;
- définition de normes communes en matière de conditions de travail ;
- détermination des conditions d'exercice du droit d'établissement.

## 2. LE MÉMORANDUM DE LA COMMISSION DU 6 JUILLET 1979

Approfondissant le programme fixé par le Conseil, la Commission a publié le 6 juillet 1979 un mémorandum relatif à la contribution que pourrait apporter la Communauté au développement des transports aériens (1).

Définissant le cadre général d'une politique commune des transports aériens et proposant certaines mesures spécifiques propres à élargir la structure du marché dans le cadre des objectifs fixés, le mémorandum de 1979, sans méconnaître l'importance des difficultés à surmonter, détermine quatre objectifs opérationnels à atteindre de manière progressive :

— dans l'intérêt des voyageurs, la commission préconise la création d'un réseau intracommunautaire efficace qui ne soit pas limité par des restrictions nationales et qui offre à toutes les catégories d'usagers des tarifs les plus bas possible. Cet objectif implique une plus grande liberté d'action pour les vols charters, la mise en place de nouvelles liaisons et un plus large éventail de tarifs. Des règles communes, relatives notamment à la concurrence, aux aides d'Etat et au libre établissement, pourraient concourir à atteindre cet objectif ;

— dans l'intérêt des compagnies aériennes, la commission recommande de rétablir ou de maintenir l'équilibre financier par une diminution de leurs coûts d'exploitation et une augmentation de leur productivité. La simplification des formalités douanières et administratives et l'unification des normes techniques des appareils pourraient y contribuer ;

— dans l'intérêt des personnels, la commission suggère d'améliorer le cadre social des entreprises de transport aérien et d'éliminer les obstacles qui entravent le libre exercice de la profession dans l'ensemble de la Communauté. Cet objectif vise principalement l'aménagement des conditions de travail des personnels de bord et au sol, et la reconnaissance mutuelle des diplômes et des licences dans tous les pays membres ;

---

(1) Voir à ce sujet les conclusions n° 31/80 rendues le 11 décembre 1980 par M. Bouquerel au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes.

— dans l'intérêt général, la Commission demande que des mesures soient prises en vue de rationaliser la consommation d'énergie, d'améliorer la protection de l'environnement, de développer l'industrie aéronautique et de favoriser la politique régionale.

Le mémorandum de la Commission a été diversement accueilli par les Etats membres et l'Assemblée des Communautés, la tendance générale étant de refuser une évolution vers une déréglementation à l'américaine mais plutôt une préférence pour une libéralisation graduelle et prudente.

### 3. LES DÉCISIONS PRISES ET LES AUTRES PROPOSITIONS

Engagées récemment, les interventions de la Communauté dans le secteur de l'aviation civile sont encore très peu nombreuses.

A ce jour, les dispositions prises par le Conseil portent sur :

— la limitation du niveau sonore des aéronefs et des hélicoptères. Une directive a subordonné l'autorisation de vol d'un appareil à l'obtention d'un certificat et fixé certains délais pour retirer de la circulation les appareils qui ne seraient pas conformes aux normes édictées ;

— la procédure commune de consultation entre Etats membres. Cette procédure, inspirée de la réglementation en vigueur dans le secteur de la navigation maritime, est destinée à permettre l'harmonisation de la position des Etats membres vis-à-vis des pays tiers et des organisations internationales ;

— les transports à grande vitesse de fret aérien non pondéreux. Une recommandation du Conseil prise en 1981 vise à encourager ce procédé ;

— les services aériens inter-régionaux. Une directive du Conseil, en date du 25 juillet 1983, a défini les procédures d'autorisation de ce type de service.

La Commission, de son côté, a multiplié les propositions concernant les transports aériens dans le cadre de son mémorandum de 1979, principalement au sujet de l'application aux transports aériens des articles 85 (interdiction des ententes) et 86 (interdiction des abus de position dominante) du Traité C.E.E. (1).

Ultérieurement, le 28 octobre 1981, elle a transmis au Conseil une proposition de directive sur les tarifs des transports aériens réguliers entre les Etats membres (2).

L'ensemble de ces propositions allaient dans le sens d'une libéralisation relative des transports aériens, conformément aux règles générales des Traités.

C'est dans ce contexte que la Commission a publié le 15 mars 1984 un nouveau mémorandum sur l'aviation civile, intitulé « état d'avancement des travaux en vue du développement d'une politique commune du transport aérien » (doc. COM. (84) 72 final).

## II. — LE SECOND MEMORANDUM DE LA COMMISSION SUR L'AVIATION CIVILE

Bien que constituant la suite du premier mémorandum de 1979, le second mémorandum du 15 mars 1984 s'en éloigne sensiblement dans la mesure où il tient compte des critiques formulées par la plupart des Etats membres, l'Assemblée des Communautés et le Comité économique et social à l'égard du régime de large concurrence entre les compagnies aériennes et de libéralisation des tarifs proposés à l'origine par la Commission.

Considérant que les différences existant entre le système des Etats-Unis et celui des Etats membres étaient trop marquées, avec notamment des compagnies aériennes financées et contrôlées par les Etats en Europe, pour autoriser un processus de déréglementation à l'américaine, la Commission a avancé des propositions qui :

— Ne traitent que du transport aérien intracommunautaire ;

— Maintiennent la structure actuelle du système réglementaire fondé sur des accords et des arrangements bilatéraux entre les Etats et sur la coopération entre les compagnies aériennes, mais :

(1) Voir à ce sujet les conclusions n° 63/81 du 28 octobre 1981 rendues par M. Bouquerel au nom de la Délégation.

(2) Voir sur ce point les conclusions n° 82/82 du 16 juin 1982 rendues par M. Bouquerel au nom de la Délégation.

— La modifier pour le rendre plus souple et plus concurrentiel afin d'augmenter l'efficacité des compagnies aériennes, de permettre aux compagnies novatrices de faire des bénéfices, de favoriser l'expansion et l'emploi dans le secteur des transports aériens et de mieux répondre aux besoins des usagers ;

— Prévoient un *fîlet de sauvegarde* qui, dans le cadre des accords conclus entre les Etats membres, garantit à une compagnie aérienne d'une des Parties une capacité d'au moins 25 p. 100 du marché concerné.

Pour la Commission, des mesures de ce type permettraient de donner progressivement davantage d'efficacité au secteur de l'aviation civile sans le désorganiser, en maîtrisant mieux les coûts et en tenant compte des intérêts des usagers. L'idée principale de la Commission est d'assouplir le contrôle exercé par les Etats et de limiter la portée des accords entre les compagnies aériennes, dans le but de réaliser des économies d'exploitation qui seront ensuite répercutées sur les usagers.

Par ses propositions, la Commission a recherché à établir un équilibre délicat entre plusieurs conceptions opposées :

- Flexibilité du marché, mais pas de désordre ;
- Davantage de concurrence, mais pas de déréglementation ;
- Flexibilité des tarifs, mais pas de dumping ni de prix exagérément élevés ;
- Coopération entre les compagnies aériennes, sans faire disparaître la concurrence ;
- Mobilité sociale, accompagnée d'une amélioration des conditions de travail des personnels ;
- Prise en compte des besoins des usagers, tout en maintenant la marge bénéficiaire des compagnies.

Les propositions de la Commission, d'après elle, doivent être considérées de façon globale. Elles portent principalement sur les conditions de la concurrence dans les transports aériens, et sont accompagnées d'autres mesures concernant notamment les aides des Etats et la réduction des coûts d'exploitation.

#### A. — Les mesures concernant la concurrence.

La structure actuelle des accords et arrangements entre Etats membres serait maintenue, mais le régime serait assoupli pour donner davantage de compétitivité aux services aériens et aboutir à des tarifs moins élevés, sans que, d'après la Commission les avantages du système actuel soient remis en cause. Les mesures préconisées par la Commission visent à la fois les accords bilatéraux entre Etats membres, les accords entre compagnies aériennes et la procédure de fixation des tarifs.

##### 1. LES ACCORDS ET LES ARRANGEMENTS BILATÉRAUX ENTRE LES ÉTATS MEMBRES

###### a) Répartition de la capacité et des recettes.

La Commission considère que les accords de pool entre compagnies aériennes, qu'ils portent sur la capacité ou sur les recettes, ne doivent pas être considérés comme une condition d'exploitation dans le cadre des accords bilatéraux. Pour engager le mécanisme de la concurrence, elle demande aux Etats de ne pas s'en tenir strictement à la répartition par moitié du trafic entre deux pays. Toutefois, pour éviter qu'une compagnie soit totalement exclue d'un marché par ce régime, la Commission préconise une mesure de sauvegarde par laquelle chaque compagnie serait assurée, dans le cadre des accords bilatéraux entre deux Etats de fournir au moins 25 p. 100 du marché en cause.

###### b) Modifications de la proposition de 1981 sur les tarifs aériens.

Considérant l'évolution récente de l'organisation des transports aériens, et notamment les accords conclus entre les Etats-Unis et certains Etats membres de la C.E.A.C. (Commission Européenne de l'Aviation Civile) sur la fixation de tarifs de référence et de « zones de flexibilité tarifaire » au sein desquelles les compagnies aériennes fixent librement leurs tarifs sans solliciter l'approbation du Gouvernement,

la Commission estime que le système pourrait être étendu aux liaisons intracommunautaires avec certaines adaptations. Les compagnies aériennes seraient libres de décider quel type de tarifs elles pourraient proposer, et les gouvernements également libres d'approuver les propositions des compagnies. Le degré d'intervention des gouvernements serait fonction de la souplesse laissée aux compagnies aériennes. Les tarifs qu'elles proposeraient resteraient soumis à l'approbation de chaque gouvernement intéressé et seraient également présentés en la forme de zones de flexibilité dont les limites supérieure et inférieure présenteraient entre elles un écart minimal (la proposition de directive établit à 25 p. 100 au moins la fourchette de chaque zone). Renonçant à la procédure d'arbitrage, qui figurait dans sa proposition de 1981, la Commission préconise une procédure de consultation en cas de désaccord pour conduire, sous certaines conditions, à l'approbation des tarifs par le pays d'origine du trafic.

## 2. LES ACCORDS ENTRE COMPAGNIES AÉRIENNES

Les accords entre compagnies aériennes déterminent les modalités d'application de leur coopération commerciale et portent principalement sur les horaires, les tarifs, la répartition de la capacité et des recettes.

### a) Répartition de la capacité.

Pour la Commission, ce type d'accord pourrait être exempté de l'interdiction des ententes édictées aux articles 85 et 86 du traité C. E. E. pour autant qu'ils soient facultatifs et permettent à chaque partenaire de s'en retirer, moyennant un préavis raisonnablement court.

### b) Répartition des recettes.

Les clauses concernant les recettes, qui sont contenues dans les accords entre compagnies aériennes, sont destinées à assurer un partage égal (pools ouverts) ou presque égal (pools limités) de celles-là entre les cocontractants. La Commission estime que les pools de recettes devraient être exemptés de l'application des articles 85 et 86 s'ils satisfont à certains critères. Plus précisément, elle estime que les pools ouverts qui répartissent les recettes entre deux compagnies sur la base de la capacité offerte ne peuvent être exemptés. Les pools limités, par contre, pourraient être exemptés si la répartition des recettes qui en résulte améliore les services de transport aérien.

### c) Exploitations conjointes.

Pour la Commission, les accords par lesquels les compagnies se répartissent individuellement l'exploitation de certaines routes, en partageant les coûts et les revenus, ne peuvent bénéficier d'une exemption de groupe. Toutefois, des exemptions individuelles pourraient être reconnues s'il apparaissait par exemple que l'exploitation d'une route par une seule compagnie se révélait plus économique.

### d) Consultations tarifaires.

La Commission estime que les consultations tarifaires entre compagnies aériennes limitent la concurrence et se traduisent par un avantage économique pour les transporteurs aériens. Elle accepterait ces consultations à condition qu'elles confèrent un avantage équivalent aux usagers, qu'elles ne soient pas exagérément restrictives, et qu'un degré raisonnable de concurrence soit garanti. De ce point de vue, une exception de groupe pourrait, d'après elle, être accordée si une certaine indépendance d'action était reconnue à chaque compagnie et si la Commission et les Etats membres pouvaient participer aux consultations.

### e) Durée des exemptions.

La Commission préconise de limiter à sept ans la durée des exemptions et de les reconsidérer à la fin de cette période.

B. — Les autres mesures.

1. LES AIDES D'ETAT

La libéralisation du système réglementaire et l'avènement d'une situation de concurrence entre les compagnies aériennes ne seraient pas complets, pour la Commission, si les aides consenties par les Etats devaient avoir pour résultat de financer la concurrence et d'engager, par la force des choses, une « course à la subvention » entre compagnies concurrentes. C'est pourquoi la Commission considère que l'article 92 du Traité de Rome (incompatibilité des aides d'Etat avec le Marché commun) est applicable à l'aviation civile avec toutefois, certaines adaptations.

La Commission souligne que, en toute hypothèse, les aides doivent être transparentes et qu'il lui revient d'en assurer le contrôle en définissant, sur la base du Traité, les règles qui guideront son action en cette matière. C'est ainsi, par exemple, que les aides peuvent être admises si elles facilitent l'exploitation de routes intérieures, les services aériens dans les régions économiquement sous-développées de la Communauté, si elles redressent la situation financière d'une entreprise momentanément en difficulté, si elles évitent de mettre les compagnies européennes dans une situation de concurrence défavorable face à des transporteurs de pays tiers recevant des subventions.

2. LA RÉDUCTION DES COÛTS

a) *Les infrastructures.*

De l'avis de la Commission, les capacités des aéroports et du contrôle du trafic aérien (C. T. A.) sont très insuffisantes dans certaines régions, et même dans certains pays d'Europe. C'est pourquoi elle propose d'étudier, sans toutefois intervenir directement, les lacunes du système C.T.A. et des installations aéroportuaires car elles constituent des handicaps pour les compagnies aériennes. Elle se propose de définir des critères d'efficacité pour les aéroports et de nouvelles règles relatives aux charges aéroportuaires, en s'inspirant des régimes applicables pour les autres modes de transport.

b) *Le transport de marchandises.*

A la suite de la directive du Conseil sur l'assouplissement des formalités et des contrôles lors du transport de marchandises entre Etats membres, la Commission annonce qu'elle présentera prochainement de nouvelles propositions pour améliorer le transport de fret aérien intracommunautaire.

3. L'ACCÈS AU MARCHÉ POUR LES PETITES COMPAGNIES

Compte tenu de la directive de 1983 du Conseil sur les services aériens inter-régionaux, la Commission est d'avis que le secteur de l'aviation civile serait stimulé et que les services fournis aux usagers seraient améliorés si les petites compagnies aériennes pouvaient plus facilement exploiter des services réguliers. Elle envisage de ce fait deux types de mesures :

a) *Attribution des droits inutilisés.*

De nombreux accords bilatéraux entre Etats membres prévoient le droit d'exploiter des routes qui ne sont pas encore utilisées et ne peuvent être exploitées avec profit que par des compagnies aériennes possédant de petits appareils. La Commission considère que des règles communautaires pourraient stimuler le développement de ce type de compagnie sans léser gravement les grandes compagnies. Le principe serait que, lorsqu'il existe des droits inutilisés dans les accords bilatéraux, n'importe quelle compagnie aérienne de l'un des deux Etats concernés devrait être autorisée par son Etat d'origine à utiliser ces droits. Pour traduire dans la pratique cette innovation, que la Commission dit mineure et qui fonctionnerait déjà avec succès dans les pays scandinaves, les Etats membres généraliseraient dans leurs accords bilatéraux la possibilité de désigner plus d'une compagnie nationale pour l'exploitation de services intracommunautaires.

#### b) Extension des possibilités d'exploitation.

La Commission estime également qu'il conviendrait de lever une restriction concernant l'exploitation des routes intracommunautaires : n'importe quel transporteur utilisant des appareils d'une capacité inférieure à vingt-cinq places devrait pouvoir être autorisé à assurer ces liaisons. De l'avis de la Commission, l'incidence de cette mesure serait insensible pour les grandes compagnies et aurait le grand avantage de stimuler les activités de l'aviation civile et de créer des emplois. Elle encouragerait en outre la desserte des régions qui sont, totalement ou partiellement, dépourvues de liaisons aériennes.

#### 4. LES SERVICES NON RÉGULIERS

Les services non réguliers, distingués des services réguliers par la Convention de Chicago, assurent en Europe plus de la moitié des transports aériens (en passager-kilomètre) à des prix qui ne sont pas contrôlés, dans un marché hautement concurrentiel et dans des conditions qui varient d'un Etat à un autre et qui sont destinées à éviter tout préjudice aux services réguliers.

Pour la Commission, les services non réguliers constituent un élément de concurrence important dans l'ensemble du système de transport aérien et, dans une certaine mesure, jouent un rôle de contrôle et de stimulant pour les services fournis et les tarifs appliqués sur les services réguliers. Deux modifications sont proposées :

— un certain pourcentage (la Commission avance 15 p. 100) des sièges disponibles sur les services non réguliers serait mis en vente à l'écart de toute réglementation tarifaire ;

— les services non réguliers seraient autorisés à transporter également les marchandises et le courrier.

#### 5. LES QUESTIONS SOCIALES

Les questions sociales posées par les transports aériens seraient traitées dans le cadre de la politique sociale de la Communauté, et notamment dans celui de la lutte contre le chômage. En outre, des actions seraient éventuellement entreprises pour régler les problèmes de la reconnaissance mutuelle des licences et de limitation du temps de vol du personnel navigant.

Enfin, la Commission indique qu'elle cherche à élaborer, en liaison avec les études effectuées sur le développement des technologies modernes, un programme de recherche pour le transport aérien.

\*  
\* \*

Lors de sa session du mois de mai 1984, le Conseil semble s'être engagé dans le sens des recommandations contenues dans le second memorandum sur l'aviation civile présenté par la Commission. Il a, en effet, créé un « groupe pour les transports aériens » qui, composé de représentants des Etats et de la Commission, est chargé de préparer un rapport formulant des propositions qui devront être soumises aux ministres avant la fin de la présente année. Le Conseil a défini pour ce groupe une orientation nuancée. D'une part, il « a considéré que le système actuel du transport aérien intracommunautaire, fondé sur les relations bilatérales entre Etats et la coopération entre les compagnies aériennes, a permis un développement très important de ce mode de transport ». D'autre part, le Conseil « a considéré qu'il est approprié d'adapter ce système dans le sens d'une plus grande flexibilité permettant d'obtenir une efficacité économique et sociale accrue ».

Sans s'orienter vers une déréglementation à l'américaine, mais en voulant donner une certaine souplesse au système actuel, le Conseil semble ainsi s'être engagé dans une voie moyenne inspirée du principe de concurrence inscrit dans les traités.

Certes, la constitution d'un groupe de travail ne signifie pas qu'une volonté concrète de définir une politique commune des transports aériens existe au sein du Conseil. Elle marque toutefois le premier pas de ce qui pourrait conduire, dans l'avenir, à une meilleure exploitation des considérables moyens en transports aériens détenus par les Etats membres de la Communauté européenne.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES  
LE 20 JUIN 1984

La Délégation, ayant pris connaissance du second mémorandum de la Commission sur le développement d'une politique commune des transports aériens [doc. COM (84) 72 final], considère que celui-ci constitue un examen critique et constructif de la situation de l'aviation civile dans la Communauté :

— elle observe que le programme présenté par la Commission en vue duquel le Conseil a constitué un groupe de travail *ad hoc*, s'efforce d'établir un compromis entre la volonté d'assouplir le régime actuel des transports aériens et la réticence des Etats membres à exposer les compagnies aériennes nationales à une concurrence accrue ;

— elle rappelle une nouvelle fois son hostilité à tout projet qui aurait pour conséquence de déréglementer l'organisation des transports aériens en Europe et relève avec satisfaction que certains aspects contestables du mémorandum déposé sur le même sujet en 1979 ne figurent pas dans les nouvelles propositions de la Commission ;

— elle souligne que la fixation des tarifs doit tenir compte des contraintes qui sont propres aux compagnies aériennes en matière de coûts salariaux et sociaux, d'obligations de service public et de conditions d'exploitation, tel le maintien des vols sur les lignes non rentables mais nécessaires d'un point de vue social ou régional ;

— elle relève toutefois avec intérêt l'idée de « zones de flexibilité tarifaire » pour donner une certaine souplesse au système en vigueur et y introduire avec prudence les éléments d'une plus grande concurrence entre les compagnies aériennes ;

— elle ne désapprouve pas l'idée de renoncer à la règle de répartition par moitié du marché entre les compagnies aériennes, mais craint que le seuil de 25 %, fixé pour garantir à chaque compagnie un minimum de trafic, soit trop bas pour assurer la pérennité de celles-là ;

— elle souligne que les aides de l'Etat aux compagnies aériennes sont nécessaires à l'accomplissement de leurs missions de service public, mais juge qu'une plus grande transparence devrait leur être donnée pour les inciter à une gestion rigoureuse et éviter de fausser exagérément les mécanismes du marché ;

— elle estime que toutes propositions destinées à favoriser les petites compagnies et le transport aérien non régulier, si elles sont souhaitables, ne doivent pas avoir pour conséquence de compromettre l'équilibre des compagnies nationales assurant les transports réguliers ;

— elle observe que les nouvelles propositions de la Commission se limitent aux transports aériens intracommunautaires et tendraient à instaurer un régime communautaire spécifique dont les implications à l'égard des pays tiers doivent être évaluées avec soin ;

— elle estime par ailleurs qu'une plus grande place devrait être accordée à des dispositions relatives à la sécurité des transports aériens dans la recherche d'une politique commune dans ce domaine.

## CHAPITRE V

### POLITIQUE SOCIALE

#### La proposition de directive relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales.

*Rapporteur* : M. Jean Garcia, Sénateur.

- I. — La situation dans les autres Etats membres.
- II. — Les dispositions de la proposition de directive.
- III. — Le régime français en matière de congé parental et de congés pour raisons familiales.
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 25 avril 1984.

Soumise au Conseil le 7 décembre 1983, la proposition de directive relative aux congés parentaux et aux congés pour raisons familiales s'inscrit dans une triple perspective.

Tout d'abord, elle fait partie des mesures pouvant contribuer à la réduction et à la réorganisation du temps de travail et à la lutte contre le chômage par le partage du travail : la Commission souligne, dans son exposé des motifs, que les congés parentaux peuvent « encourager le retrait volontaire plutôt qu'involontaire, même s'il est temporaire, du marché du travail », et qu'ils peuvent aussi « ouvrir une possibilité d'expérience de travail pour les jeunes : le remplacement des travailleurs en congé par des jeunes chômeurs devrait, dès lors, être encouragé ».

Ensuite, la possibilité de congés ouverts également au père et à la mère constitue un élément important de la politique d'égalité des chances pour les femmes : la proposition de la Commission s'insère d'ailleurs dans le nouveau programme d'action de la Communauté sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes (1982-1985), approuvé par une résolution du Conseil du 12 juillet 1982. Elle se réfère également à la Convention de l'O.N.U. sur l'élimination des discriminations à l'égard des femmes (1979) et à une convention et une recommandation de l'O.I.T. sur l'égalité de traitement des travailleurs des deux sexes (1981) qui avaient mis l'accent sur l'importance des mesures permettant un partage des responsabilités parentales dans l'éducation des enfants.

Enfin, l'existence de congés parentaux et pour raisons familiales constitue un élément important de la politique familiale, compte tenu de l'augmentation constante du nombre des familles dont les deux parents travaillent et des familles monoparentales.

A ces divers titres, une réglementation communautaire des congés parentaux et familiaux a été réclamée à plusieurs reprises par l'Assemblée des Communautés (1) et recommandée par le Comité économique et social (avis du 28 avril 1982 sur le nouveau programme d'action sur la promotion des chances pour les femmes).

La présidence française du Conseil a manifesté qu'elle partagerait les préoccupations exprimées par les instances communautaires consultatives, puisqu'elle a inscrit l'adoption de la proposition de directive parmi ses priorités pour le semestre en cours.

Cette adoption ne nécessiterait pas, en France, de modifications importantes des textes et de la pratique en vigueur. En revanche, compte tenu de la très grande diversité des réglementations des autres Etats membres, il est à craindre qu'elle ne suscite au Conseil des résistances analogues à celles rencontrées par les propositions déjà soumises au Conseil en matière d'harmonisation et d'amélioration des droits sociaux et des conditions de travail.

(1) Cf. notamment les résolutions de l'Assemblée sur la situation des femmes dans la C.E.E. (février 1981), sur la promotion de l'égalité des chances pour les femmes (juillet 1983), sur la politique familiale dans la C.E.E. (juin 1983).

## I. — LA SITUATION DANS LES AUTRES ETATS MEMBRES

Le nouveau programme d'action pour la promotion de l'égalité des chances pour les femmes chargeait la Commission de réaliser une étude des « expériences acquises dans les Etats membres » en matière de congés parentaux et familiaux. Cette étude fait apparaître de profondes différences en ce qui concerne l'existence et l'importance des congés parentaux, et relève en outre que les dispositions en vigueur n'ont eu qu'une influence réduite ou nulle sur le partage des tâches familiales.

### A. — Les congés parentaux.

#### 1. ETATS MEMBRES APPLIQUANT DES FORMULES DE CONGÉ PARENTAL

Hormis le cas de la France, les congés parentaux n'existent que dans trois Etats membres : Belgique, R.F.A., Italie, et un projet en ce sens est à l'étude en Grèce.

a) En Italie, la possibilité de congés postérieurs au congé maternité est ouverte à la mère ou, depuis 1977, au père si la mère est salariée et renonce à son droit à congé.

Cette possibilité est ouverte aux travailleurs du secteur public et du secteur privé ayant un enfant de moins d'un an et pour une durée maximale de six mois. Le droit à l'emploi est garanti et le congé est rémunéré : les salariés du secteur privé touchent une indemnité journalière égale au tiers de leur rémunération normale ; les salariés du secteur public ont droit à l'intégralité de leur traitement pendant le premier mois et à la moitié pendant le deuxième mois.

#### b) Belgique.

● Dans le secteur public trois formules peuvent être ouvertes aux salariés :

— le congé parental, d'une durée de trois mois maximum dans l'année qui suit la naissance de l'enfant. Le congé n'est pas rémunéré mais il est assimilé à une période d'activité et les droits à la sécurité sociale sont maintenus ;

— le « congé d'absence de longue durée justifiée par des raisons familiales » accordé pour l'éducation d'un enfant ou d'un enfant adopté : sa durée maximum est de quatre ans avant que l'enfant ait atteint cinq ans, et de six ans jusqu'à ce que l'enfant ait huit ans dans le cas d'un enfant handicapé. Ce congé n'est pas rémunéré, ni assimilé à une période d'activité, mais le droit à l'emploi est maintenu ;

— le « congé de prestations réduites » (1) justifié par des raisons sociales ou familiales peut également être accordé pour une durée de trois à douze mois.

#### ● Secteur privé.

La situation est nettement moins favorable dans le secteur privé où les congés parentaux sont régis par les conventions collectives et n'existent que dans certains secteurs. D'une durée d'un à deux ans (pour un enfant de moins de trois ans, ou six ans s'il est handicapé), ils ne sont pas rémunérés et ne sont pas assortis d'une véritable garantie d'emploi, mais seulement d'une priorité à l'embauche à l'issue du congé. Les droits à la sécurité sociale ne sont maintenus que pour la mère, et sous réserve du versement de cotisations (allocations familiales, vieillesse, chômage).

#### c) R.F.A.

Les congés parentaux n'existent que dans le secteur public. Ils ne sont pas rémunérés, leur durée est de trois ans et peut être prolongée jusqu'à six ans.

#### d) Grèce.

Un projet de loi prévoit la possibilité d'un congé de deux ans pour les travailleurs employés dans des entreprises privées de plus de 200 salariés ou dans le secteur public, et ayant plus d'un an d'ancienneté.

(1) Il s'agit d'une possibilité de travail à mi-temps selon différentes formules (mi-temps journalier, hebdomadaire ou mensuel).

Ce congé ne sera rémunéré qu'à partir du troisième enfant, et pourra être renouvelé en cas de naissances — ou d'adoptions — ultérieures, à condition que le salarié ait travaillé au moins une année entre deux congés. Le bénéficiaire du congé, qui peut être le père ou la mère, peut conserver ses droits à protection sociale à condition de verser des cotisations. Il a droit à réintégration dans son emploi ou un emploi équivalent, et la moitié de la durée du congé est prise en compte pour le calcul de son ancienneté.

## 2. LES CONGÉS RÉSERVÉS A LA MÈRE

Des congés « post-congé de maternité » réservés à la mère — et donc contraires à la directive de 1976 sur l'égalité des droits — existent en Allemagne, au Royaume-Uni et au Luxembourg.

a) En R. F. A., un congé dit « de maternité » existe depuis 1979. Il permet aux mères d'obtenir, à la suite du congé de maternité normal (huit semaines après l'accouchement), un congé pouvant atteindre quatre mois, pendant lequel elles touchent une allocation (versée par le gouvernement fédéral) de 750 D. M. maximum, et conservent sans cotisation leurs droits aux assurances maladie, chômage et vieillesse. Elles ne peuvent être licenciées pendant la durée du congé, ni pendant les deux mois suivant la reprise de leur emploi.

b) En Grande-Bretagne, les salariées remplissant certaines conditions, notamment celle d'avoir travaillé plus de deux ans dans l'entreprise, peuvent prolonger leur congé de maternité jusqu'à vingt-neuf semaines après la naissance.

c) Au Luxembourg, existe une possibilité de congé d'un an faisant suite au congé de maternité.

## 3. LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Après avoir passé en revue les expériences réalisées dans les Etats membres, ainsi que dans d'autres pays — en particulier la Suède — la Commission formule quelques observations sur les différentes formules de congés parentaux. Elle relève notamment :

— que les congés réservés aux mères, les longs congés peu ou pas rémunérés, renforcent en fait les discriminations dont les femmes peuvent être victimes en matière d'emploi et renforcent la répartition « traditionnelle » des tâches familiales ;

— que les congés peu ou non rémunérés sont inutilisables par les chefs de familles monoparentales ;

— que « des formules polyvalentes et souples sont à rechercher » : congés de courte durée, possibilité de fractionnement entre le père et la mère, choix entre la cessation de travail et le mi-temps, rémunération suffisante.

Elle note, enfin, que même lorsque les conditions d'octroi des congés sont « égalitaires » et que le congé est rémunéré, l'utilisation des congés par les pères reste faible : 13 % seulement en Suède, « pays où cependant », souligne la Commission, « la perception du rôle de l'homme et de la femme dans la famille et la société semble débarrassée des complexes occidentaux ».

### B. — Les congés pour raisons familiales.

La Commission observe qu'à la différence des congés parentaux, les congés pour raisons familiales sont fréquemment prévus par les législations ou les conventions collectives des Etats membres. Les cas les plus courants d'octroi de ces congés sont les soins nécessités par les maladies d'enfants, mais ils peuvent également être accordés pour d'autres raisons (maladie ou décès d'un autre membre de la famille, mariage, mariage d'un enfant, rentrée scolaire, déménagement...).

Les modalités d'octroi, la durée et les conditions (rémunération, couverture sociale...) de ces congés varient cependant largement d'un pays à l'autre. On doit ajouter qu'elles varient également notablement à l'intérieur d'un même pays, selon les secteurs d'activité, les branches ou les entreprises, ces congés étant plus fréquemment prévus par les conventions collectives, voire par le règlement intérieur des entreprises, que par des textes de portée générale.

## II. — LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

### A. — L'économie générale du projet.

Aussi bien dans son inspiration — contribution au « partage du travail », à l'égalité des droits des hommes et des femmes en matière d'emploi, à une nouvelle répartition des tâches au sein de la famille — que par rapport aux législations de certains Etats membres, la proposition de la Commission apparaît assez novatrice. Elle ne prétend certes pas lever tous les obstacles — économiques mais aussi « sociologiques » — qui, comme le montre l'étude qu'elle a réalisée, ne dépendent pas uniquement des possibilités offertes par la législation. Néanmoins, elle représente un effort d'harmonisation et de progrès qui justifie amplement qu'elle se fonde sur les articles 100 (harmonisation des législations) et 117 (harmonisation et amélioration des conditions de vie et de travail) du Traité de Rome. Il convient de noter que le Parlement européen a rendu le 30 mars 1984 un avis favorable à l'adoption de la proposition de directive, que le Conseil n'a pour sa part pas encore examinée.

### B. — Les dispositions relatives aux congés parentaux.

#### 1. CHAMP D'APPLICATION DU CONGÉ PARENTAL

La proposition définit largement le droit à congé parental et son champ d'application.

— Le congé parental est défini, au sens de la recommandation n° 165 de l'O.I.T. (1), comme le congé accordé « pour permettre à un parent exerçant une activité professionnelle de rester à domicile afin de s'occuper seul ou principalement de son enfant » (art. 4) après une naissance ou l'accueil d'un enfant adopté. Ce congé ne se confond pas avec le congé de maternité, ni avec les « congés de paternité » de quelques jours accordés dans certains Etats membres. L'exposé des motifs précise que « le congé parental peut être accordé à l'occasion de chaque naissance » — ou adoption.

— Le congé parental doit être accordé à tous les travailleurs salariés (art. 3) employés à temps plein ou à temps partiel, dans le secteur public ou privé. Il est à noter que la proposition ne prévoit aucune condition à l'ouverture du droit à congé tenant à la dimension de l'entreprise. En revanche, ce droit peut être subordonné à des conditions d'ancienneté du salarié (un an au plus). La proposition exclut par ailleurs explicitement « toute discrimination fondée sur le sexe » (art. 2).

#### 2. MODALITÉS D'APPLICATION DU CONGÉ PARENTAL

##### a) Ouverture du droit.

L'article 4 de la proposition précise que le congé parental est facultatif. Il est accordé au travailleur sur sa demande, sous réserve de notification à l'employeur, dans un délai qui ne pourra excéder deux mois, de son intention de prendre un congé parental et de celle de reprendre son activité à l'issue de ce congé.

Le congé peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de deux ans, ou de cinq ans s'il s'agit d'un enfant handicapé vivant au foyer du parent bénéficiaire ou d'un enfant adopté. Il est précisé que le droit à congé est un droit personnel, qui n'est pas transférable d'un parent à l'autre : selon l'exposé des motifs, la possibilité de transfert risquerait, dans la pratique, d'aboutir à ce que ce soit la mère qui prennent seule un congé.

##### b) Modalités.

###### ● Durée :

La durée du congé est fixée par la proposition à « trois mois minimum » (art. 4) et doit être prise « sous forme de période continue » : d'après l'exposé des motifs, cette disposition constitue « un cadre de base pour l'harmonisation » et « laisse

(1) Recommandation concernant l'égalité de traitement des travailleurs des deux sexes adoptée en 1981. (chapitre IV : Conditions d'emploi).

suffisamment de latitude pour les développements ultérieurs ». La Commission souligne en outre qu'elle estime préférable de retenir une durée assez courte assortie de garanties et de conditions incitant les pères à bénéficier du congé parental, plutôt qu'un congé plus long accordé dans des conditions moins favorables, qui « limiterait, en fait, le choix du congé parental aux femmes en marge du marché de l'emploi ».

Le congé parental pourra être pris sous forme de congé à temps plein, ou, si le salarié et son employeur en sont d'accord, sous forme de congé à temps partiel : dans ce cas, la période de congé « sera proportionnellement allongée » (art. 5).

En outre, la durée du congé « pourra être prolongée » en cas de famille monoparentale ou pour un enfant handicapé vivant au foyer familial. Le congé parental est par ailleurs suspendu en cas de maladie, sans que cette suspension ait pour effet de reculer le terme de la période au cours de laquelle le congé peut être pris.

#### ● Garantie d'emploi.

À l'issue du congé, le salarié a la garantie de retrouver son emploi ou un emploi équivalent (art. 5). L'article 10 précise par ailleurs que les Etats membres devront prendre les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs contre les licenciements prononcés à la suite d'une demande de congé.

#### ● Droits sociaux et rémunération.

— En ce qui concerne les droits sociaux, la proposition prévoit que « les droits acquis ou en cours d'acquisition sont maintenus ». En matière de couverture sociale, les périodes de congé sont assimilées, « de la même façon que les congés de maternité », à des périodes d'assurance pour les risques maladie, invalidité, vieillesse et chômage.

#### — Rémunération.

L'article 6 prévoit la possibilité de versement, pendant la durée du congé, d'une « allocation de congé parental » dont il est précisé qu'elle devrait être versée sur fonds publics « y compris de la sécurité sociale », afin, souligne l'exposé des motifs, d'éviter la nécessité d'un paiement direct par l'employeur. Cette garantie de revenu, dont le taux souhaitable n'est pas indiqué, reste cependant à la discrétion des Etats membres. La Commission mentionne toutefois quelques orientations : cette allocation, souhaitable pour permettre aux salariés, notamment en cas de famille monoparentale, de bénéficier effectivement de leurs droits à congés, pourrait être intégrée dans le système de sécurité sociale, financée éventuellement par des cotisations patronales et salariales. Il pourrait également être envisagé, « si cela s'avère souhaitable », qu'elle soit liée aux revenus. Mais la Commission insiste sur le fait que ces questions doivent faire l'objet de décisions au niveau national, « en tenant compte des procédures et structures différentes dans chaque Etat membre ».

### C. — Les congés pour raisons familiales.

L'ambition des dispositions de la directive ayant trait aux congés pour raisons familiales n'est évidemment pas de même ampleur que celle traitant du congé parental. Il ne s'agit plus de définir « une composante positive de la stratégie globale de la politique économique sociale et familiale » mais, plus prosaïquement, « de permettre d'absorber le recours à des pratiques officieuses et à l'absentéisme lié à ces pratiques » (exposé des motifs). L'harmonisation proposée aurait néanmoins l'avantage indiscutable d'introduire plus de clarté et aussi une plus grande égalité dans les conditions d'octroi et les modalités de ce type de congés.

À cette fin, la Commission propose que les Etats membres fixent un nombre minimum de jours de congés annuels, qui pourront être pris « pour des raisons familiales impérieuses ». Cette fixation annuelle de la durée des congés peut d'ailleurs paraître peu adaptée, s'agissant de congés pris à l'occasion d'événements généralement imprévisibles dans leur survenance et, pour certains, leur durée et celle des absences qu'ils peuvent nécessiter. Le même article (art. 8) donne une liste non limitative des « raisons familiales impérieuses » justifiant la prise de ces congés : maladie d'un conjoint, d'un enfant ou de la personne qui s'en occupe,

décès d'un proche parent, mariage d'un enfant. L'assemblée des Communautés a estimé ces exemples superfétatoires et jugé qu'il serait préférable de laisser aux Etats membres le soin de définir la notion de « raisons familiales impérieuses ».

L'article 9 précise que la durée minimale des congés pour raisons familiales peut être étendue pour les chefs de famille monoparentale, ou pour les parents de familles de trois enfants au moins vivant au foyer et n'ayant pas atteint un âge « à déterminer ».

Ces congés devront être « assimilés à des congés rémunérés », ils n'entraîneront donc aucune modification de la situation des salariés en matière de rémunération, prestations et cotisations sociales, droits à pension.

Comme en ce qui concerne les congés parentaux, les Etats membres devront veiller à l'application de ces dispositions et prendre les dispositions nécessaires pour la mise en conformité non seulement des dispositions législatives et réglementaires mais également des dispositions des conventions collectives, des contrats de travail individuels et des règlements intérieurs des entreprises.

#### D. — Dispositions générales.

##### ● Application de la directive.

La dernière section (section IV) de la proposition de directive précise certaines des mesures que les Etats membres devront prendre pour assurer dans de bonnes conditions l'application (qui devra être effective dans un délai de deux ans) de la directive ; il devront notamment :

— prendre les mesures de leur ressort nécessaires pour transposer la directive en droit national dans les deux ans à compter de sa notification ;

— permettre à toute personne s'estimant lésée par la non-application de la directive de « faire valoir ses droits par voie juridictionnelle » ;

— assurer l'information des employeurs et des travailleurs ;

— « s'assurer de l'existence de moyens efficaces » de contrôle de son application et « spécialement du principe de l'égalité de traitement » entre les sexes (art. 12) ;

— les Etats membres devront également informer régulièrement la Commission, non seulement de l'application de la directive, mais également de l'évolution des équipements et des services collectifs de garde d'enfants : la Commission souligne, en effet, dans l'exposé des motifs qu'à diverses reprises « le Parlement européen et le Comité économique et social ainsi que les représentants des travailleurs ont estimé que l'harmonisation et le développement des congés parentaux ne devaient pas avoir pour effet de porter atteinte au réseau existant d'équipements et services de garde des jeunes enfants ».

##### ● Remplacement des salariés bénéficiant du congé parental.

Il convient de noter qu'afin de favoriser le remplacement des salariés en congé parental et donc un certain « partage du travail », la proposition précise en son article 7 que tout obstacle, dans ces circonstances, à l'emploi temporaire doit être supprimé. La Commission note à ce sujet, dans l'exposé des motifs, que le recrutement temporaire de chômeurs devrait être encouragé et que le remplacement systématique des salariés en congé parental par des salariés en chômage permettrait de financer l'allocation pour congé parental « pratiquement sans accroître les charges publiques ».

### II. — LE REGIME FRANÇAIS EN MATIERE DE CONGE PARENTAL ET DE CONGES POUR RAISONS FAMILIALES

#### A. — Le congé parental d'éducation.

Tel qu'il a été remanié par la loi n° 84-9 du 4 janvier 1984 (J.O. du 5 janvier 1984), le système français de « congé parental d'éducation » ou de travail à mi-temps après naissance ou adoption correspond pour l'essentiel aux dispositions prévues par la proposition de directive. Certains aménagements pourraient se révéler nécessaires si la proposition devait être adoptée sans modification, mais les principales modifications déjà apportées par la loi de 1984 (égalité de droit du père et de la mère, ouverture du droit à congé quelle que soit la

taille de l'entreprise, possibilité de mi-temps) ou celles qui sont prévues ont, d'ores et déjà, supprimé les principales divergences qui auraient pu exister entre le droit positif français tel qu'il résultait de la loi du 12 juillet 1977 et les propositions communautaires (1).

## 1. CHAMP D'APPLICATION DU CONGÉ PARENTAL D'ÉDUCATION OU DU TRAVAIL A MI-TEMPS

### ● *Egalité des droits.*

Le congé parental — ou la possibilité de travail à mi-temps — est ouvert également au père ou à la mère à la suite d'une naissance ou d'une adoption (avant la loi de 1984, le père ne pouvait prétendre au congé que si la mère renonçait à y bénéficier : cette disposition était contraire à la directive de 1976 sur l'égalité des droits en matière d'emploi).

### ● *Taille de l'entreprise.*

La loi sur le congé parental s'applique à tous les salariés, quelle que soit la dimension de l'entreprise, et non plus aux salariés des entreprises employant plus de 100 personnes. Toutefois, dans les entreprises de moins de 100 salariés, l'employeur conserve le droit de refuser la prise d'un congé parental, après avis des représentants du personnel, si ce congé — ou l'activité à mi-temps du salarié — pouvait avoir « des conséquences préjudiciables à la production et à la bonne marche de l'entreprise ». Ce refus, qui doit être motivé et est soumis, à peine de nullité, à des conditions strictes de délai et de forme, peut être contesté devant le bureau du conseil de prud'hommes qui statue en référé. Il n'est pas certain cependant que cette possibilité de refus puisse être considérée comme conforme à la proposition de directive, qui ne prévoit aucune exception tenant à la taille de l'entreprise.

### ● *Conditions d'ancienneté.*

Les salariés doivent avoir au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise, congé de maternité ou d'adoption compris, à la date de la naissance de l'enfant ou de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté.

### ● *Ouverture du droit.*

Le congé peut être pris à chaque naissance ou adoption d'un enfant de moins de trois ans, sans qu'il soit nécessaire, comme le prévoyait la loi de 1977, que le salarié reprenne son activité pendant un an au moins entre deux congés. Le salarié doit avertir son employeur de son intention de prendre un congé et de la durée de celui-ci 1 mois avant l'expiration du congé de maternité ou d'adoption, ou deux mois avant le début du congé parental si celui-ci ne fait pas immédiatement suite au congé de maternité ou d'adoption. Le congé doit être pris dans les deux ans qui suivent l'expiration du congé de maternité ou d'adoption.

Ces délais correspondent à ceux prévus par la proposition de directive pour les naissances (le congé doit être pris avant que l'enfant ait deux ans), mais la loi française ne comporte pas de disposition particulière dans le cas d'enfants handicapés ou adoptés — cas dans lesquels la directive prévoit que le congé peut être pris jusqu'à ce que l'enfant ait cinq ans : une adaptation du texte national devrait donc être nécessaire sur ce point.

## 2. MODALITÉS DU CONGÉ PARENTAL D'ÉDUCATION OU DU TRAVAIL A MI-TEMPS

### ● *Durée du congé.*

Le congé peut comporter deux phases : la durée initiale de la première phase de congé ou d'activité à mi-temps est au maximum d'un an, et peut être prolongée une fois dans la limite globale des deux ans qui suivent la fin du congé de maternité ou d'adoption. Le point de départ du congé peut se situer, depuis la loi de 1984, à n'importe quel moment de ces deux années.

(1) Pour les fonctionnaires, la loi n° 84-16 du 12 janvier 1984 (art. 54) a également modifié les textes régissant le « congé postnatal » destiné prioritairement aux mères en créant un « congé parental » de deux ans ouvert sur demande au père ou à la mère.

Au terme de la période initiale, le salarié peut, toujours dans la limite de deux ans précitée, changer de formule (transformer le congé en mi-temps ou inversement) ou reprendre son travail. Il peut également passer du congé au mi-temps ou reprendre son activité de façon anticipée en cas de décès de l'enfant ou de diminution importante des ressources du ménage.

Il est par ailleurs possible, avec accord de l'employeur, de négocier les modalités du « mi-temps » et des formules de congé à temps partiel. La loi n'a cependant retenu que la formule du mi-temps légal afin de faciliter le recrutement de remplaçants.

A la différence de la proposition de directive, le système français ne prévoit pas d'allongement de la période de congé si celui-ci est pris sous forme de travail à mi-temps, de suspension du congé en cas de maladie, ni de prolongation du congé pour les familles monoparentales ou dans le cas d'enfant handicapé. Toutefois, on doit observer que la durée totale des congés, sous quelque forme que ce soit, peut être nettement supérieure au « minimum » de trois mois prévu par la directive.

#### ● Garantie d'emploi.

A l'issue du congé ou de la période d'activité à mi-temps, ou dans le mois suivant la demande motivée de reprise anticipée de son activité, le salarié doit retrouver automatiquement son emploi antérieur ou un emploi similaire assorti d'une rémunération au moins équivalente. Il bénéficie, en outre, en tant que de besoin, de possibilités de réadaptation professionnelle.

#### ● Couverture sociale.

— En cas de *congé parental total*, le contrat de travail est suspendu. Cependant, par dérogation au régime résultant de cette situation, la durée du congé parental est prise en compte pour moitié dans le calcul de l'ancienneté et des avantages qui y sont liés.

En matière de protection sociale, le bénéfice des prestations en nature maladie, maternité — mais non des indemnités journalières — est maintenu pendant deux ans. Mais en matière d'assurance chômage, la durée et le montant des indemnités peuvent être réduits en fonction de la réduction d'ancienneté et de l'absence de cotisations.

La loi sur le congé parental ne prévoit rien non plus dans le cas de l'assurance vieillesse, mais des garanties sont prévues par d'autres textes : bonification gratuite de deux ans d'assurances par enfant élevé pour les mères et validation gratuite des années pendant lesquelles elles ont bénéficié du complément familial, possibilité, pour les pères, de bénéficier d'une majoration de sa durée d'assurances égale à la durée effective du congé parental. Restent toutefois les retraites complémentaires, pour lesquelles se pose le problème de l'interruption des cotisations.

— En cas de *travail à mi-temps*, le contrat ne travail n'est pas suspendu et les salariés bénéficient de la couverture sociale normale, mais aussi des inconvénients inhérents au travail à mi-temps et à l'abaissement de leur rémunération : impossibilité d'acquiescer des droits à des retraites complémentaires, diminution éventuelle des allocations chômage.

— Au total, le régime de couverture sociale prévu par le droit français paraît donc moins protecteur que celui défini, en termes d'ailleurs assez imprécis, par la proposition de directive (« les périodes de congés parentaux sont assimilées de la même façon que les périodes de congés de maternité à des périodes d'assurance en ce qui concerne les risques de maladie, chômage, invalidité et vieillesse »). Sur ce point, une adaptation du droit français pourrait donc s'avérer nécessaire.

#### ● Rémunération.

Actuellement, les congés parentaux ne sont pas rémunérés. Cette situation pourrait cependant être prochainement modifiée puisque les projets de loi en matière familiale qui seront soumis prochainement au Parlement devraient prévoir une rémunération mensuelle au titre des allocations familiales versée à partir du troisième enfant. Cette rémunération pourrait être de 1 000 F pour les salariés en congé parental total, et de 500 F pour les salariés en congé parental à mi-temps.

## B. — Les congés pour raisons familiales.

Le code du travail (art. L. 226-1) prévoit, sans condition d'ancienneté et quelle que soit la catégorie professionnelle des intéressés, des congés rémunérés à l'occasion de certains événements familiaux (mariage : quatre jours, mariage d'un enfant : un jour, décès du conjoint ou d'un enfant : un jour, décès du père ou de la mère : un jour).

L'Accord national du 10 décembre 1977 prévoyait en outre, pour les salariés ayant trois mois d'ancienneté, la possibilité de congés rémunérés supplémentaires (décès d'un beau-parent, présélection militaire).

Les conventions collectives ou règlements d'entreprises peuvent aussi prévoir des congés dans un certain nombre d'autres cas : baptême, rentrée scolaire, hospitalisation ou maladie du conjoint ou d'un enfant, déménagement. Mais l'existence et la durée de ces congés, leur rémunération, les conditions (ancienneté) dans lesquelles ils sont accordés peuvent varier notablement.

Il est à noter, en particulier, qu'aucun texte de portée générale ne prévoit de congé — rémunéré ou non — pour la garde des enfants malades.

L'intervention, en application de la directive, d'un texte réglementant la nature et la durée des congés pour raisons familiales présenterait donc — en dehors même de tout souci d'harmonisation européenne — l'avantage d'harmoniser au niveau national une situation passablement confuse et génératrice d'inégalités.

## IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 25 AVRIL 1984

● Sur ce principe de l'harmonisation communautaire des dispositions nationales régissant les congés parentaux et les congés pour raisons familiales.

— La Délégation relève que les dispositions nationales régissant actuellement les congés parentaux et les congés pour raisons familiales présentent des disparités préjudiciables aussi bien à l'égalité de concurrence qu'à l'égalité et l'amélioration des conditions de vie et de travail dans la C. E. E.

— Elle note d'autre part que, en dehors de l'intérêt qu'elle présenterait au regard des actions communautaires engagées ou envisagées en matière d'aménagement de la durée du travail et d'égalité des sexes, l'adoption d'une réglementation commune dans le domaine des congés parentaux et familiaux constituerait l'amorce d'une approche commune en matière de politique familiale et de partage des responsabilités au sein de la famille et que cette réglementation, recommandée par les instances consultatives communautaires, figure au programme de la présidence française du Conseil des Communautés.

— Elle estime donc souhaitable l'adoption de la proposition de directive soumise au Conseil le 7 décembre 1983.

— Elle tient néanmoins à rappeler que ce texte ne constitue qu'un aspect d'une politique communautaire en matière d'aménagement du temps de travail, d'égalité des chances et d'harmonisation du droit social européen, et qu'il est également urgent que le Conseil parvienne à une décision sur les propositions relatives au travail à temps partiel, au travail temporaire et à la réduction et l'aménagement du temps de travail qui lui ont déjà été soumises (1).

● Sur les dispositions de la proposition de directive.

La Délégation :

— prend acte du souci manifesté par la Commission de favoriser l'aménagement et le partage du travail, la réduction des discriminations en matière d'emploi et la prise en compte des nécessités de la vie familiale ;

— relève que la mise en œuvre des dispositions proposées conduirait à une nette amélioration de la législation actuellement en vigueur dans la plupart des Etats membres, tant en ce qui concerne le droit aux congés parentaux et familiaux que leurs modalités et les garanties offertes aux salariés ;

(1) Voir sur ces propositions les conclusions de la Délégation n° 74/82, 81/82 et 113/84.

— partage le souci manifesté par la Commission d'obliger les Etats membres à prendre les mesures nécessaires à l'application effective des dispositions de la directive, en ce qui concerne notamment les voies de recours offertes aux salariés, l'information des partenaires sociaux et la mise en conformité des contrats de travail, conventions collectives et règlements d'entreprises. Elle note également que des mesures devront être prises pour faciliter le remplacement des travailleurs en congé parental, et que le développement des congés parentaux et familiaux ne devra pas avoir pour effet d'entraver le développement des équipements et services collectifs de garde d'enfants.

● Sur les incidences éventuelles en droit français de la proposition de directive :

— La Délégation souligne que la législation française relative aux congés parentaux d'éducation, telle que modifiée par la loi du 5 janvier 1984, correspond aux principales exigences de la directive et notamment celles relatives :

- à l'égalité d'accès aux congés parentaux ;
- à la possibilité de recours au mi-temps ;
- à la garantie d'emploi.

— Elle note également que la durée des congés parentaux d'éducation prévue par la loi française (deux ans au maximum) est nettement supérieure à celle prévue par la proposition de directive, et que les projets de rémunération du congé parental d'éducation actuellement à l'étude devraient correspondre aux dispositions de la proposition relatives à la rémunération facultative des congés parentaux.

— La Délégation relève cependant que, sans réserve des modifications qui pourraient être apportées à la proposition de directive et de l'appréciation des autorités communautaires, son adoption pourrait nécessiter certaines adaptations de la législation française en ce qui concerne notamment :

- la couverture sociale dont bénéficient les salariés pendant la durée du congé parental d'éducation ;
- le délai dans lequel peut être pris le congé dans certains cas particuliers.

— En ce qui concerne les congés pour raisons familiales, la Délégation relève que l'application de la proposition de directive permettrait une clarification du droit et des pratiques en la matière, particulièrement en ce qui concerne les congés en cas de maladie d'enfant.

## CHAPITRE VI

### POLITIQUE DE LA RECHERCHE

#### LE PROGRAMME STRATEGIQUE EUROPEEN DE RECHERCHE ET DE DEVELOPPEMENT RELATIF AUX TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION (PROGRAMME E. S. P. R. I. T.)

*Rapporteur* : M. Robert Pontillon, Sénateur.

- I. — L'ambition d'E. S. P. R. I. T. : remettre l'Europe dans la course technologique par le regroupement des efforts au niveau de la recherche préconcurrentielle.
- II. — Un processus d'élaboration à priori exemplaire.
- III. — Une réussite potentielle.
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 5 avril 1984.

\*  
\*\*

Le programme stratégique européen de recherche et de développement relatif aux technologies de l'information, plus connu par son sigle E.S.P.R.I.T., qui vient enfin d'être adopté par le Conseil le 28 février dernier, constitue au-delà même des sommes mises en jeu, 1,5 milliard d'ECU, un espoir et une chance pour l'Europe.

Il est une chance pour les pays européens — et peut-être la dernière — de recoller au peloton de tête des nations industrielles en matière de techniques nouvelles et donc de conserver une autonomie technologique, actuellement plus que compromise du fait de l'avance prise par les Etats-Unis et le Japon.

Il est également l'espoir d'un réveil des Européens, de la prise de conscience de la nécessité du regroupement des efforts nationaux et, en particulier, des entreprises, en vue d'éviter que la Communauté ne s'engage irréversiblement dans un processus de balkanisation et de vassalisation industrielle, préjudiciable à sa prospérité même.

\*  
\*\*

C'est en s'interrogeant sur le bien-fondé de cette double affirmation que l'on sera amené à expliciter l'approche qui caractérise E.S.P.R.I.T. et à effectuer les réflexions qui sont le préalable à l'appréciation des chances de succès de ce programme.

Faire d'E.S.P.R.I.T. l'amorce d'une renaissance industrielle de l'Europe peut paraître bien optimiste tant est grand le retard de celle-ci par rapport aux Etats-Unis et au Japon.

#### I. — L'AMBITION D'E.S.P.R.I.T. : REMETTRE L'EUROPE DANS LA COURSE TECHNOLOGIQUE PAR LE REGROUPEMENT DES EFFORTS AU NIVEAU DE LA RECHERCHE PRECONCURRENTIELLE

Le constat initial est simple. L'Europe est prise de vitesse en matière de technologies de l'information par les Etats-Unis et le Japon. Pour rester dans la course, il faut rassembler les industriels et les scientifiques européens concernés et les inciter à cesser d'affronter la concurrence en ordre dispersé. Le pari d'E.S.P.R.I.T., c'est que ces divergences d'intérêt s'estompent au stade de la recherche précompétitive.

### A. — Un retard technologique bientôt irréversible.

L'industrie européenne des technologies de l'information ne connaît certes aucune régression et obtient sans nul doute des succès ponctuels appréciables, notamment dans le domaine des logiciels ou des télécommunications qui prouvent la valeur et les capacités de son potentiel scientifique. Mais, globalement, dans des secteurs qui connaissent une telle accélération du progrès technique — comme en témoigne l'extrême raccourcissement des délais de maturation entre connaissance scientifique nouvelle et innovation industrielle puisque ceux-ci se réduisent actuellement à dix-huit mois au Japon —, ceux qui n'avancent pas aussi vite que les autres cèdent rapidement du terrain : compte tenu de l'obsolescence ultra-rapide des technologies nouvelles, l'amortissement des investissements de recherche dépend étroitement des parts de marché. A cet égard, par le simple jeu des phénomènes de masse financière, le terrain perdu est souvent tel que l'échelle même des opérations des entreprises concurrentes n'apparaît pas relever des mêmes ordres de grandeur.

Tandis que les Etats-Unis assurent, à eux seuls, 48 % de la production mondiale et le Japon, quant à lui, 18 % — pour une demande domestique en représentant 13 % environ —, la Communauté ne produit plus que 22 % de l'offre mondiale, soit un pourcentage inférieur de près de 5 % à ce que représente son marché intérieur.

Quant à la disproportion dans la taille même des entreprises en cause, elle est parfaitement criante : le seul budget de recherche-développement de I.B.M. atteint 2,7 milliards de dollars, soit plus du double de l'ensemble du chiffre d'affaires des machines Bull !

Au niveau des produits de consommation de masse qui se trouvent en aval de la filière électronique, la situation est toute aussi mauvaise : la Commission a constaté que huit ordinateurs personnels sur dix vendus en Europe sont importés des Etats-Unis et que neuf magnétoscopes sur dix proviennent du Japon.

Au total, la balance commerciale dans le domaine de la filière électronique, encore positive en 1975, a accusé un déficit substantiel de 5 milliards de dollars en 1981.

Bref, exportateurs nets il y a quelques années, les Européens n'assurent plus que 10 % du chiffre d'affaires mondial de ce type de produits et de services pour ne plus couvrir que 40 % de leur marché.

L'enjeu économique et social est clair. Actuellement, quatre millions d'emplois sont en balance dans la Communauté : deux millions seront à créer si l'Europe reste compétitive ; deux millions risquent de disparaître dans l'industrie manufacturière si les progrès sont insuffisants et si l'industrie manufacturière ne généralise pas assez vite l'usage des robots et des micro-processeurs.

En effet, les technologies de l'information constituent non seulement un secteur en soi qui emploie 5 % de la main-d'œuvre totale de la Communauté, soit cinq millions de personnes, mais de sa compétitivité va bientôt dépendre celle de l'ensemble des autres industries : à l'instar de l'électricité, il y a un siècle, ces technologies de l'information vont innover l'ensemble de l'appareil de production.

Les entreprises européennes tentaient jusqu'à présent de réagir par une intensification de leur effort de recherche : plus de 10 % du chiffre d'affaires pour Bull, Plessey ou G. E. C., alors que cet effort avoisine 6 % chez les Américains et 4 % chez les Japonais. Mais elles le faisaient, une fois de plus en ordre dispersé, gaspillant ainsi les atouts que constituent l'importance de leur potentiel scientifique comme celle d'un marché intérieur communautaire représentant 34 % du marché mondial.

L'ambition d'E.S.P.R.I.T. n'est pas seulement d'avoir un effet multiplicateur sur des dépenses de recherche déjà élevées — par rapport aux chiffres d'affaires — mais aussi de décloisonner les structures, qu'il s'agisse des appareils de recherche, bien sûr, mais également à terme des marchés et des mentalités.

B. — Les possibilités d'action au stade précompétitif.

L'espoir de faire d'E.S.P.R.I.T. le signe annonciateur d'un regroupement des forces industrielles de l'Europe peut, par ailleurs, paraître bien paradoxal, alors que l'on ne cesse de recenser des alliances technologiques entre entreprises européennes et entreprises japonaises ou américaines : Siemens s'allie avec Fujitsu, Olivetti se rapproche d'A.T.T., Bull reste lié à Honeywell.

Cela dit, ce qui, du point de vue d'un observateur superficiel, a toutes les apparences d'un sauve-qui-peut technologique est moins inquiétant qu'il n'y peut sembler. Sans doute s'agit-il de la conséquence logique d'une *histoire mouvementée de l'information européenne* qui, à bien des égards, n'est qu'une *longue suite d'occasions manquées*, qui n'ont pas été sans susciter, chez nos partenaires, une prudence à vrai dire bien compréhensible. Il ne faudrait pas sous-estimer, en effet, l'impact à certains égards néfaste de la politique industrielle française. Celle-ci a, par ses multiples retournements — vente de Bull, création de CII — ainsi que par l'essai de formules nouvelles — Multinational Data et Unidata en 1971 et 1972, CII-Honeywell Bull en 1971 —, joué un rôle déstabilisateur et n'a guère contribué à l'établissement d'un climat de confiance entre industriels européens de l'informatique.

Les cicatrices laissées en particulier par l'opération avortée de Unidata ne sont pas encore refermées. Aussi est-il logique que la démarche d'E.S.P.R.I.T. soit aujourd'hui bien différente. Elle se situe délibérément en amont du marché et des opérations de production : E.S.P.R.I.T. a traité à ce que l'on a l'habitude d'appeler la *recherche préconcurrentielle*, c'est-à-dire les opérations de recherche avancée situées en amont des études de définition industrielle et commerciale d'un produit déterminé mais en deçà de la recherche fondamentale proprement dite, réalisée sur des seuls critères d'intérêt scientifique. Il s'agit de préparer la compétitivité pour l'avenir, celle du futur proche peut résulter, au contraire, d'alliances industrielles extérieures à l'Europe.

Si le savoir-faire correspondant, à l'heure actuelle, aux technologies les plus avancées sur le marché ne peut provenir que des Etats-Unis ou du Japon, *la capacité concurrentielle à long terme de l'Europe ne peut émaner que d'elle-même*. Le paradoxe est donc plus apparent que réel.

En revanche, il est d'autres difficultés touchant à la démarche d'E.S.P.R.I.T. : au-delà même de l'incertitude qui affecte les résultats de toute recherche, on peut s'interroger sur l'impact du programme sur la structure même de l'industrie communautaire.

La pression de la concurrence extérieure sera-t-elle suffisante pour faire coopérer durablement des entreprises nationales, déjà nombreuses et de taille par trop voisine pour ne pas mener des stratégies antagonistes ? E.S.P.R.I.T. pourra-t-il susciter un climat de confiance, alors même que l'on voit se dessiner pour les dix prochaines années un processus de concurrence qui n'est pas sans rappeler une sorte de jeu de « chaises musicales » technologiques ? Tel est sans doute le pari fondamental sur lequel repose E.S.P.R.I.T.

A cet égard, il faut donc souhaiter que les entreprises françaises soient en mesure d'être « placées à la corde » lorsqu'il faudra se battre pour avoir une part du gâteau technologique que doit permettre de réaliser le programme E.S.P.R.I.T.

\*  
\* \*

Dans cette perspective, votre Délégation estime que bien qu'E.S.P.R.I.T. soit à priori exemplaire par son mode d'élaboration, son succès n'est pas acquis d'avance, tant du point de vue de l'industrie européenne dans son ensemble que de celui des seules entreprises françaises : le Gouvernement doit encore accentuer ses efforts pour leur permettre de saisir les chances qui leur sont offertes afin qu'elles puissent, non seulement participer activement au programme lui-même, mais aussi se préparer à la concurrence accrue dans laquelle il débouchera nécessairement.

## II. — UN PROCESSUS D'ELABORATION A PRIORI EXEMPLAIRE

Sans doute E. S. P. R. I. T. est-il exemplaire par les procédures de concertation qui ont conduit à la définition de ses objectifs et à la mise au point de ses modalités comme en témoigne le lancement de projets pilotes. Mais il l'est aussi à d'autres titres. Il n'est pas en effet jusqu'à ses vicissitudes réglementaires mêmes qui ne soient révélatrices des risques de blocages qui caractérisent actuellement les processus de décision au niveau communautaire.

### A. — Des vicissitudes institutionnelles significatives.

Bien qu'étant le type même de ces politiques nouvelles qui doivent permettre de donner un nouvel élan — et un nouvel équilibre — à la Communauté (1) et que le Conseil européen ait explicitement affirmé à Stuttgart en juin 1983 que « les négociations sur plusieurs actions exemplaires comme le programme E. S. P. R. I. T. doivent être achevées aussi tôt que possible », l'adoption du programme s'est révélée plus laborieuse que prévu.

Proposé à l'initiative de M. E. Davignon, E. S. P. R. I. T. avait déjà au cours de l'année 1982 fait l'objet d'une série de textes préparatoires (2). La transmission du projet de programme définitif au Conseil a été faite par une communication C. O. M. (1983) 253 de la Commission en date du 25 mai 1983. Son adoption par le Conseil n'a pas laissé de rencontrer certaines difficultés, d'origine essentiellement financières et qui résultaient de l'implication d'E. P. R. I. T. dans le marchandage généralisé auquel donne lieu la crise actuelle de la Communauté.

C'est d'abord la France qui, à l'automne 1983, a soulevé certaines objections relatives aux structures de gestion du programme. En réalité, la France ne cherchait pas à freiner systématiquement la mise en œuvre du programme comme certains ont pu le craindre, dans la mesure où il s'agissait seulement de s'assurer d'un contrôle efficace des dépenses. Rien à voir avec l'attitude du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne qui, à la fin de l'année 1983, ont bloqué le démarrage d'E. S. P. R. I. T. pour des raisons tout à fait extérieures à la politique communautaire de l'industrie et de la recherche.

Ces deux pays tendaient effectivement à subordonner le lancement de ce programme à des considérations financières étrangères à l'intérêt même des dépenses en question : il s'agissait d'obtenir de la Commission la garantie a priori que les ressources nécessaires seraient dégagées par des économies sur d'autres postes de dépenses. Cette volonté d'insérer E. S. P. R. I. T. dans un processus de redéploiement budgétaire n'était pas illégitime en elle-même, mais elle n'en aboutissait pas moins à faire d'une action sur l'urgence et l'importance de laquelle tout le monde était d'accord, à commencer par les industriels eux-mêmes, un gage dans un processus paralysant de marchandage généralisé.

M. G. Thorn avait d'ailleurs pu déclarer à ce sujet qu' « il serait indécent que l'un ou l'autre des Etats membres réserve son accord, jusqu'à la conclusion d'un paquet global, pour garder en main un atout de 700 millions d'Ecu. Nul n'a le droit, avait-il ajouté, de prendre en otage l'avenir industriel de l'Europe pour accroître à la marge son bargaining power ».

La situation s'est progressivement débloquée, malgré l'échec du sommet d'Athènes.

Dès le 13 décembre, on se mettait d'accord sur la définition des objectifs et le mode de gestion du programme, la France ayant, semble-t-il, obtenu les garanties qu'elle souhaitait à cet égard.

(1) Cf. les conclusions de la Délégation sur les actions nouvelles destinées à améliorer la compétitivité des entreprises communautaires, adoptées le 1<sup>er</sup> février 1984 sur le rapport de M. Robert Pontillon.

(2) Il s'agissait des documents suivants, respectivement intitulés :

« Vers un programme stratégique européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information », C. O. M. (1982) 287 final ;

— « Bases d'un programme stratégique européen de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information : la phase pilote », C. O. M. (1982) 486 final ;

— « Proposition de décision du Conseil concernant une phase préparatoire pour un programme communautaire de la recherche et du développement dans le domaine des technologies de l'information », C. O. M. (1982) 737 final.

Le 28 février, on parvenait à un compromis sur les questions budgétaires, en articulant le financement d'E.S.P.R.I.T. sur celui de l'ensemble des activités de recherche-développement communautaire. C'est ainsi qu'ont été annexées au procès-verbal de la réunion les six déclarations suivantes :

« 1. En approuvant le principe, les objectifs et les critères du programme-cadre des activités communautaires en matière de science et technologie, il a été reconnu la nécessité d'établir des priorités entre les différentes activités de recherche-développement compte tenu, d'une part, de la valeur ajoutée qu'apporte l'exécution de telle ou telle activité au plan communautaire et, d'autre part, des moyens budgétaires disponibles.

« 2. Dans les circonstances présentes, vu l'incertitude sur les ressources globales de la Communauté et l'impossibilité d'évaluer au titre des disponibilités budgétaires les priorités scientifiques, il n'est pas encore possible d'indiquer un montant global pour les activités communautaires en matière de science et technologie jusqu'en 1988.

« 3. Néanmoins, vu la nécessité urgente d'un démarrage immédiat du programme E.S.P.R.I.T. et la nécessité de lui assurer un financement adéquat pendant toute sa durée, la Commission se déclare prête, dans le cadre d'une bonne gestion budgétaire, à adapter et exécuter les autres programmes dans le cadre des moyens financiers qui seront disponibles et d'appliquer, si le besoin s'en faisait sentir, des réductions ou des étalements de crédits.

« 4. Dans ce contexte, la Commission s'engage à gérer les crédits de recherche de telle manière que la mise en œuvre du programme E.S.P.R.I.T. ne conduise pas à un accroissement du volume des paiements en 1984 au-delà de ce qui aurait été dépensé en l'absence d'E.S.P.R.I.T. Ceci signifie que seraient réservés, jusqu'à réexamen de la situation, 45 Mio ECU en paiements, montant équivalent aux crédits de paiement inscrits à la ligne (poste 7335) pour le programme E.S.P.R.I.T. dans le budget 1984.

« 5. De même, pour l'exercice budgétaire 1985, la Commission s'engage à gérer l'ensemble des crédits de paiement de telle manière que la mise en œuvre du programme E.S.P.R.I.T. — qui requiert, selon l'échéancier proposé par la Commission, des crédits de paiement de l'ordre de 100 Mio ECU — soit budgétairement neutre en 1985, c'est-à-dire ne conduise pas à un accroissement du volume des paiements en 1985 au-delà de ce qui aurait été dépensé sans E.S.P.R.I.T. L'impact des 100 Mio ECU sur l'ensemble du budget fera l'objet d'un examen particulier, conformément à la proposition de la Commission sur la discipline budgétaire, au moment de l'approbation du budget.

« 6. Le Conseil s'engage à entamer, sur la base de propositions de la Commission, le débat sur les priorités de la recherche-développement. Dès que les priorités entre les différentes actions communautaires auront été fixées et que seront connues les décisions relatives aux ressources dont disposera la communauté, il sera possible de fixer un montant global pour les activités communautaires en matière de science et technologie jusqu'en 1988. »

Ainsi, de telles vicissitudes institutionnelles apparaissent parfaitement significatives d'un décalage entre les plans politique et technique : les atermoiements et les réticences des organes communautaires de décision font contraste avec la collaboration féconde que révèle, à tous ses stades, la préparation d'un programme dont l'efficacité *a priori* probable tiendra sans doute au caractère à la fois pragmatique et incitatif de ses modalités.

#### B. — Un programme défini de façon pragmatique

E.S.P.R.I.T. est sans doute ambitieux par les moyens financiers qui doivent lui être affectés : 1,5 milliard d'ECU — dont la moitié à la charge de la Communauté — sur cinq ans, soit la moitié de la durée prévue pour le programme. Mais il n'en reste pas moins pragmatique comme en témoigne d'abord le processus « à la japonaise » qui a conduit au choix des thèmes de recherche considérés comme stratégiques.

Ceux-ci ont été sélectionnés en étroite concertation avec les industriels eux-mêmes. Ils concernent :

1° La micro-électronique ; les objectifs sont doubles : fournir des capacités technologiques de conception, de fabrication et d'essai des circuits intégrés V.L.S.I. (1) qui seront utilisés dans les deux décennies à venir ; travailler sur d'autres matériaux que le silicium en matière, par exemple, de dispositifs opto-électroniques ;

2° Le traitement avancé de l'information : il s'agit de créer la base d'exploitation industrielle pour le passage du système de traitement de données à celui des connaissances et, notamment, l'usage des matériels par des utilisateurs non experts pratiquant les langages naturels ;

3° Les technologies du logiciel en vue, notamment d'une production industrielle des logiciels ;

4° La bureautique qui constitue le débouché commercial naturel et le meilleur banc d'essai des résultats obtenus dans les trois secteurs précités ;

5° La production intégrée par ordinateur, qui doit permettre au moyen d'une seule et même unité de calcul d'intégrer le processus de production au moyen d'ordinateurs, de capteurs et de systèmes de contrôles automatiques.

Ce choix résulte largement de consultations approfondies entre les industriels eux-mêmes sous l'impulsion du commissaire compétent, M. E. Davignon.

Il a été fait état jusqu'à présent du processus officiel, qui a conduit aux décisions à caractère réglementaire. Or, celui-ci a été doublé, voire précédé, par toute une série de contacts entre entreprises.

C'est en effet sous l'égide de la Commission qu'a été mise en place au début de 1980 une « table ronde » réunissant douze grandes entreprises européennes de la filière électronique : Bull, C.G.E. et Thomson pour la France, I.C.L., Plessey et G.E.C. pour le Royaume-Uni, Siemens, Nixdorf et A.E.G. pour la R.F.A., Philips pour les Pays-Bas ainsi qu'Olivetti et la S.T.E.T. pour l'Italie. Sans sous-estimer le rôle personnel du commissaire Davignon, il faut souligner que son initiative n'a été véritablement fructueuse que parce que la pression de la concurrence extérieure était devenue telle que les industriels européens n'avaient guère le choix : se regrouper ou devenir de simples sous-traitants.

Dès lors, un processus était amorcé qui allait permettre la définition des thèmes de recherches prioritaires. A la « table ronde » des douze, qui réunit les présidents-directeurs généraux des entreprises concernées, s'est adjoint en décembre 1981 un Comité directeur — steering committee — au niveau des directeurs scientifiques qui a été par la suite élargi à d'autres parties prenantes : entreprises, universités et laboratoires. C'est lui qui préside à la mise en place d'un certain nombre de groupes de travail scientifiques ; c'est de ces « panels » qu'émanèrent les premières propositions d'où sortirent, après arbitrage du Comité directeur, les orientations scientifiques du programme E. S. P. R. I. T.

La responsabilité du choix des projets comme celle des objectifs du programme sont, bien entendu, de la compétence communautaire. La décision appartient au Conseil sur proposition de la Commission. Elle est réitérée, année par année. La Commission doit être assistée d'un comité de gestion à caractère consultatif. Composé de deux représentants par Etat membre, le Comité intervient notamment pour donner un avis sur la définition et la mise à jour du projet de programme de travail, sur toute dérogation aux règles générales applicables à la participation communautaire, ainsi que sur l'évaluation des projets et leur financement, lorsque ceux-ci dépassent cinq millions d'ECU.

La Commission peut s'appuyer au niveau administratif sur une structure originale, la « task force », directement rattachée au commissaire Davignon, chargée de gérer le programme. Environ quatre-vingts personnes, dont les trois quarts de catégorie A, devraient être recrutées dès 1984, à titre temporaire, afin d'assurer la mise en place et le suivi des projets.

(1) Very Large Scale Integrated circuits.

Les structures consultatives « techniques » semblent complexes. Outre le Comité directeur sus-mentionné, qui continue de se réunir environ une fois par mois, il va être créé prochainement un Conseil consultatif (« advisory board ») de quinze membres où seront représentés, non seulement les « producteurs » de technologie de l'information (membres du groupe des « douze », entreprise de logiciel, P. M. E., universités), mais également les utilisateurs, comme les banques ou certaines grandes entreprises.

La programmation des travaux, relativement précise, est révisable annuellement, ce qui constitue un nouvel élément de souplesse dans la réalisation d'E. S. P. R. I. T. La marge de manœuvre se trouve encore accrue par le fait qu'en 1984 les crédits engagés atteignent seulement 200 millions d'ECU, soit près d'un tiers seulement de l'ensemble des crédits, ce qui autorise une certaine flexibilité dans la mise en œuvre du programme.

Cependant, un tel pragmatisme dans la conception n'est pas exclusif d'un certain volontarisme dans les conditions auxquelles sont soumises les interventions de la Communauté.

### C. — Des conditions de participation très incitatives.

Trois caractères devraient faire d'E. S. P. R. I. T. un programme particulièrement efficace du point de vue de la rationalisation des efforts de recherche communautaires : le principe de cofinancement des opérations entre la Communauté et les contractants, celui du caractère plurinational des soumissions, ainsi que l'adaptation de ces principes à la dimension de la recherche.

Selon la décision du Conseil du 28 février, les contractants devront, en principe, supporter une part substantielle des coûts qui seront normalement répartis à raison de 50 % pour les contractants et 50 % pour la Communauté. C'est en vertu de cette règle qu'E. S. P. R. I. T. devrait exercer un effet multiplicateur sur l'effort des entreprises en matière de recherche avancée.

Une autre condition mise à l'intervention financière de la Communauté est la participation d'au moins deux entreprises indépendantes issues d'Etats membres différents. Elle garantit le caractère européen du projet ; elle incite, de façon volontariste à une certaine imbrication, jugée féconde, des potentiels scientifiques ; elle est enfin une façon de s'assurer qu'il s'agit de financer des opérations, ou du moins des équipes nouvelles et non simplement pré-existantes, accroissant ainsi encore l'effet de levier dû au principe du cofinancement. Comme elles le font savoir, les entreprises notamment françaises vont devoir dépenser plus ; et, on peut l'espérer, mieux, si cette contrainte de plurinationalité aboutit à éviter certaines duplications dans les efforts nationaux de recherche avancée.

La finalité d'E. S. P. R. I. T. n'est pas, semble-t-il, de faire faire aux entreprises des recherches qu'elles n'auraient pas songé à faire elles-mêmes. Il s'agit simplement de leur donner l'occasion de faire un effort accru sur des thèmes auxquels elles ne peuvent pas consacrer une quantité de moyens jugée optimale ou même qu'elles ont renoncé à étudier, faute de pouvoir y consacrer des ressources significatives.

Mais une des originalités les plus marquantes du programme tient à ce qu'il distingue deux types de recherche :

— les projets de type « A », à caractère stratégique, qui constituent l'ossature d'E. S. P. R. I. T. En principe, ils doivent représenter 75 % du budget d'ensemble et être de l'ordre de grandeur de 10 millions d'ECU sur cinq ans. C'est à ces grands projets que s'intéressent principalement les grands groupes ;

— les projets de type « B » correspondent à des opérations de moindre envergure et à caractère plus spéculatif. Ils s'adressent essentiellement à des petites et moyennes entreprises ou à des organes universitaires. S'agissant de ce type de projet, l'aide communautaire pourra exceptionnellement aller jusqu'à 70 % du coût de l'opération.

Il y a là un cadre suffisamment souple pour accueillir les initiatives d'origines les plus diverses, associant des potentiels scientifiques de toute nature et de toute dimension.

Telle est bien d'ailleurs une des finalités d'E. S. P. R. I. T. qui doit non seulement conduire à une rationalisation des efforts de recherche mais également à un brassage des personnels et des idées de nature à rendre plus fertile encore le potentiel scientifique de l'Europe.

Il convient à cet égard, avant d'analyser les premières données relatives aux opérations pilotes qui constituent la préfiguration d'E.S.P.R.I.T., de faire état du système d'échange d'informations qui constitue, pour ainsi dire, le centre nerveux d'E.S.P.R.I.T.

#### D. — Les projets pilotes.

Les procédures du programme E.S.P.R.I.T. ne constituent pas seulement le résultat d'un processus continu de concertation entre toutes les parties intéressées. Elles sont également testées en vraie grandeur, au moyen d'un certain nombre de projets pilotes. Ceux-ci ont fait l'objet d'une décision 82-278 du Conseil du 21 décembre 1982. Les crédits prévus se montent à 11,5 millions d'Ecu; les conditions d'intervention de la Commission préfiguraient celles, sus-mentionnées, qui ont été retenues pour le programme principal.

C'est vers le milieu du mois d'octobre 1982 que paraît au *Journal officiel* le préavis destiné aux participants potentiels au programme. Après la décision du Conseil de décembre, la Commission prit contact avec 2 500 entreprises ou laboratoires et fixa comme date limite aux soumissions celle du 21 février 1983. Ensuite, jusqu'au 11 mars suivant, six équipes d'experts indépendants s'efforcèrent d'évaluer la valeur technique des 200 projets reçus regroupant 600 proposants. Au bout du compte, ce furent trente-huit projets qui furent sélectionnés en liaison avec les parties intéressées.

Le rappel de ce calendrier peut paraître anecdotique mais il est significatif de la brièveté des délais dans lesquels ont été engagées les opérations, et donc des « réflexes » qui sont nécessaires aux entreprises et aux laboratoires désireux de participer à E.S.P.R.I.T.

On constate que parmi les trente-huit consortiums dont les projets ont été sélectionnés, il n'en est que neuf qui ne regroupent que deux participants, tandis qu'on en trouve dix-neuf qui réunissent au moins quatre partenaires.

Ainsi qu'on pouvait s'y attendre, les grandes entreprises et, notamment, les « douze » sont bien représentées. Ces dernières participent aux deux tiers des projets, soit à vingt-quatre opérations, parmi lesquelles on en dénombre une quinzaine qui semblent concerner des projets associant uniquement les « douze ». Sans doute de telles observations se trouveraient-elles confirmées si l'on pouvait disposer de la répartition des crédits correspondants, répartition que la Commission ne veut pas rendre publique dans le but légitime de ne pas alimenter des revendications de « juste retour ».

Bien qu'elle ait soumis relativement peu d'offres, la France ne s'en serait, selon certaines informations, pas mal tirée au niveau de la sélection finale. Au total, la France — comme le Royaume-Uni — participe à vingt et un projets, soit à peu près autant que la R.F.A. qui est présente dans vingt-cinq consortiums. Force est cependant de constater qu'avec cinq positions de tête de file des consortiums, elle est placée assez loin derrière le Royaume-Uni et la R.F.A. qui en totalisent respectivement dix et huit. Il faut noter que c'est à Bull et à SG2 qu'est revenue, pour la phase pilote, la maîtrise d'œuvre dans la réalisation du système d'échange d'informations.

On remarque également que Thomson et Bull participent respectivement à cinq et six opérations, tandis que la C.G.E. est intéressée à six projets à travers notamment C.I.T.-Alcatel et le laboratoire Marcoussis. Pour sa part, Renault — à l'instar de British Leyland — est présent dans un projet de robotique.

Globalement, les ressources — en hommes-années — affectées aux projets pilotes ainsi qu'au programme principal sont programmées conformément au tableau ci-joint.

\*  
\*\*

Ainsi, doit-on estimer, selon votre Délégation, que si E.S.P.R.I.T. a les moyens de son ambition, c'est moins par la masse des moyens financiers pourtant substantiels qui lui sont affectés ou par celle des ressources en hommes mobilisés que par la méthode suivie. Mais que celle-ci soit éminemment pragmatique, concertée, qu'elle fasse une large place au pilotage par l'aval, qu'elle favorise le brassage des hommes et des connaissances, ne suffit pas à garantir le succès.

*Programmation prévisionnelle en hommes/années par sous-programmes.*

TYPES DE PROJETS	MICRO-ELECTRONIQUE		LOGICIEL		TRAITEMENT de l'information.		BUREAUTIQUE		PRODUCTIVE	
	1984	Total.	1984	Total.	1984	Total.	1984	Total.	1984	Total.
« A ».....	116	1 250	140	1 125	105	1 270	150	1 049	90	714
« B ».....	70	420	37	315	35	425	60	401	31	230
Total .....	186	1 670	177	1 440	140	1 695	210	1 450	121	944
Dont phase pilote (maximum).....	68		105		90		156		68	

### III. — UNE REUSSITE POTENTIELLE

En matière de recherche plus que dans tout autre domaine la qualité des semis ne saurait garantir l'abondance de la récolte. Bien que les promoteurs d'E.S.P.R.I.T., qu'il s'agisse des entreprises ou de la Commission, aient cherché à mettre tous les atouts dans leurs mains, rien n'est joué.

L'aléa ne tient pas uniquement aux incertitudes qui pèsent inévitablement sur les résultats de toute recherche, il résulte aussi en l'occurrence d'une triple interrogation :

— la Communauté saura-t-elle gagner son pari de faire travailler ensemble des entreprises aux produits concurrents et des organismes scientifiques souvent peu habitués aux collaborations extérieures ?

— la France pourra-t-elle tirer parti des chances de développement que lui offre E.S.P.R.I.T. et faire face à la concurrence acharnée à laquelle il conduit ?

— l'Europe sera-t-elle en mesure d'exploiter les retombées structurelles qui devraient découler de la mise en œuvre d'E.S.P.R.I.T. ?

A. — Un pari à tenir pour la Communauté: faire coopérer entreprises aux stratégies et aux produits concurrents et organismes scientifiques souvent peu habitués aux collaborations extérieures.

Faire collaborer des entreprises d'une main, tandis qu'elles se livrent à une concurrence acharnée de l'autre peut paraître une gageure. Il s'agit pourtant là d'un pari qui doit, selon votre Délégation, pouvoir être tenu, comme semble déjà l'indiquer le fait que ce sont les industriels eux-mêmes qui se trouvent à l'origine d'E.S.P.R.I.T.

Sans doute y a-t-il là la conséquence d'une pression de la concurrence extérieure de plus en plus vive; elle ne serait cependant pas suffisante si E.S.P.R.I.T. ne s'était délibérément placé au stade de la recherche avancée qui est de nature pré-concurrentielle. A ce niveau, il est plus aisé de mettre entre parenthèses la concurrence qui les oppose, car les technologies que l'on cherche ensemble et que l'on peut trouver sont encore loin d'être transformées en produits prêts à être mis sur le marché. L'on ne sait pas assez, à cet égard, que les coûts de développement d'un produit sont bien souvent dix fois plus élevés que ceux liés à la découverte de la technologie qu'ils emploient.

Toutefois, dans ces conditions, ne peut-on craindre qu'au fur et à mesure que les premiers résultats apparaîtront, des ambitions antagonistes ne se fassent jour et qu'elles ne détériorent le climat à l'intérieur des consortiums? En d'autres termes, ne court-on pas le risque de voir E.S.P.R.I.T. échouer finalement, non parce qu'il se serait révélé stérile sur le plan technologique mais parce qu'il n'aurait pas su ou pas pu réintroduire la concurrence entre les entreprises concernées? Et de fait, en théorie, E.S.P.R.I.T., fondé sur le renforcement de la coopération entre entreprises, devrait déboucher sur une concurrence accrue. En réalité, il faut espérer qu'E.S.P.R.I.T. saura naturellement dépasser ce paradoxe, dès lors que les rapprochements et les associations véritablement importants devraient en principe se faire entre des groupes ayant des stratégies, sinon complémentaires du moins non incompatibles. Certains consortiums pourraient alors préfigurer les rapprochements industriels des années quatre-vingt-dix.

Mais la réussite d'E.S.P.R.I.T. ne dépendra pas seulement des grandes entreprises et, notamment, de la bonne entente entre les douze. Elle se mesurera également à l'intérêt qu'elle saura susciter chez les universités et les petites et moyennes entreprises.

L'exemple américain prouve toute l'importance, pour l'exploration des nouvelles technologies, d'un tissu de P.M.E. performantes et la nécessité de renforcer les liens entre universités et créateurs d'entreprises.

La distinction entre les projets de type A et de type B — qui n'était pas officielle lors de la phase pilote — montre qu'il s'agit là d'un souci constant de la Commission. On peut néanmoins se demander si cela suffit et, en particulier, si l'exigence de la présence au sein des consortiums de deux entreprises indépendantes ressortissantes d'Etats différents ne sera pas difficile à satisfaire. Il est à craindre que certaines P.M.E. ou certains petits laboratoires n'aient pas les ouvertures sur l'extérieur nécessaires pour monter un consortium. Sans doute auront-ils les contacts personnels mais probablement pas les relations suivies qui permettent la réalisation de l'opération, surtout en aussi peu de temps.

A cet égard, la question de l'extrême brièveté des délais apparaît primordiale. Certes, la Commission s'est efforcée de pallier les retards apportés par le Conseil. C'est ainsi qu'elle a publié au *Journal officiel*, par anticipation, au début du mois de janvier, les conditions d'accès à E.S.P.R.I.T. et qu'elle a très largement diffusé les formulaires de participation aux organes et entreprises potentiellement intéressés : 2 000 envois ont été effectués pour la phase pilote. La diffusion a encore été plus large pour E.S.P.R.I.T. proprement dit, puisque c'est 8 000 formulaires qui ont été envoyés. L'effort est appréciable, mais peut-être insuffisant pour permettre une mobilisation en profondeur des potentiels scientifiques, notamment français.

**B. — Une chance à saisir pour la France : mobiliser rapidement son potentiel technologique tout en le renforçant pour lui permettre de faire face à une concurrence accrue.**

Les délais sont particulièrement serrés. La France pourrait, par inertie, ne pas profiter pleinement des possibilités de développement offertes par E.S.P.R.I.T. Certes, Bull, Thomson et la C.G.E. participent en quelque sorte à titre de membres fondateurs à E.S.P.R.I.T. Mais cela ne suffit pas. L'action des administrations concernées et, notamment, de la Direction des industries électroniques et informatiques ainsi que de la Direction générale des Télécommunications, est essentielle pour la mobilisation des laboratoires et des P.M.E. Il n'y a pas de temps à perdre, eu égard au calendrier prévu : alors que l'appel d'offres a été lancé fin février, après la décision du Conseil, les déclarations d'intention doivent être transmises pour le 12 avril et la date limite pour l'enregistrement des soumissions a été fixée au 7 mai prochain. Des efforts appréciables sont effectués par l'administration, mais depuis trop peu de temps sans doute pour que les résultats puissent être considérés comme suffisants. Le débat budgétaire, ou des questions orales ou écrites, devraient normalement être l'occasion de faire le point de l'action de sensibilisation engagée, en particulier sur le plan régional.

A plus long terme, une interrogation demeure, fait-on en France un effort suffisant en matière de recherche avancée ? En l'état actuel des choses, on peut se demander si leur pleine participation à E.S.P.R.I.T. n'exige pas des entreprises concernées des arbitrages difficiles dans l'affectation de leurs ressources financières ou de leurs moyens en hommes entre programmes communautaires et programmes nationaux. Sans doute l'Etat s'efforce-t-il par ses interventions financières de faciliter ce genre d'arbitrage. Mais, à cet égard, il n'est pas sûr que les crédits alloués soient suffisants, même si au niveau des résultats on note une nette amélioration de la balance commerciale : égal à 11 milliards de francs en 1982, le déficit français en produits des technologies de l'information n'est plus que de 6 milliards de francs en 1983 et pourrait disparaître pour 1985.

Les sommes mises en jeu par le plan « filière électronique », lancé en juillet 1982 pour l'horizon 1986, sont impressionnantes : 140 milliards d'investissements, dont 60 doivent être fournis par l'Etat. Cela dit, les crédits inscrits au budget sont plus modestes malgré leur forte croissance. Après avoir doublé en 1983, ils atteignent 3,4 milliards de francs en 1984, soit 1,5 milliard pour la filière électronique, 300 millions pour l'Agence de l'informatique, et 1,6 milliard d'apport en capital aux entreprises nationalisées du secteur informatique. Sans doute pare-t-on au plus pressé, mais est-ce véritablement suffisant pour préparer l'avenir ? Il convient en effet de relativiser l'effort national. D'une part, il faudrait connaître la part de ces crédits qui est consacrée à la seule recherche concurrentielle. D'autre part, il faut le replacer dans son contexte international : Britanniques et Allemands lancent d'ambitieux programmes de recherche-développement, pour ne rien dire des Etats-Unis et du Japon.

En Grande-Bretagne on vient de décider un « programme pour la technologie avancée de l'information ». Celui-ci, plus communément appelé *programme Alvey* du nom de son promoteur, prévoit une dépense de 350 millions de livres, dont les deux tiers de fonds publics. 57 millions de livres vont aux universités et correspondent à des financements à 100 %. Le reste doit aller à l'industrie sur la base d'un financement paritaire, les études à caractère plus fondamental peuvent être financées à 90 % et devraient alors être largement diffusées. Les thèmes sélectionnés correspondent très exactement aux quatre premiers sous-programmes d'E. S. P. R. I. T.

Les montants affectés aux différents thèmes de recherche s'établissent conformément au tableau ci-après.

**Le programme britannique Alvey.**  
(Dépenses prévisionnelles en millions de livres 1982.)

ANNEES	0	1	2	3	4	5	TOTAL
Génie logiciel.....		8	13	14	18	17	70
V. L. S. I. (1).....		11	18	21	20	20	90
C. A. O. (2).....		3	4	5	6	7	25
Interface homme-machine.....		3	8	10	12	11	44
Systèmes informatiques de la connaissance .....		2	5	5	6	8	26
Réseau (3).....	1	3	3	3	4	5	19
Démonstrations .....		5	10	13	15	15	58
Enseignement .....	1	3	3	4	5	4	20
<b>Total .....</b>	<b>2</b>	<b>38</b>	<b>64</b>	<b>75</b>	<b>86</b>	<b>67</b>	<b>352</b>

(1) Very Large Scale Integrated circuits.

(2) Conception assistée par ordinateurs.

(3) Réseau à large bande analogue au système d'échange d'informations mis en place par E. S. P. R. I. T.

La R. F. A. pour sa part vient de lancer, le 16 mars dernier, un vaste programme de recherche-développement dans le domaine des technologies de l'information. Sur les trois milliards de deutschemark dont il est doté pour les cinq prochaines années, 100 millions vont à la recherche fondamentale, 600 millions à la mise au point de circuits intégrés à très hautes performances, 320 millions à la micropériphérique, et 530 millions à l'automation industrielle. Il n'est pas sans intérêt de noter que c'est dans ce cadre qu'a été annoncée l'intention du Gouvernement Allemand d'accroître son effort en matière de télécommunication par la mise en place d'un réseau téléphonique digital, l'utilisation des fibres optiques, ainsi que la mise sur pied d'un système de radiotéléphone valable pour l'ensemble de l'Europe.

Il est difficile de dire comment se situe l'effort français par rapport à ceux de la Grande-Bretagne et de la R. F. A. Une telle comparaison est apparue délicate aux représentants du Ministère de l'industrie et de la recherche avec lesquels il a pu être pris contact, eu égard à l'hétérogénéité des nomenclatures et des concepts utilisés. Consciente de ces difficultés, votre Délégation n'en estime pas moins qu'un effort de clarification ne serait pas inutile.

En tout état de cause, on est loin de ce qui est fait aux Etats-Unis et au Japon, ne serait-ce que pour de simples raisons d'échelles économiques.

Au Japon, l'effort porte actuellement sur ce que l'on appelle la cinquième génération d'ordinateurs. Après une phase initiale de deux ans, au cours de laquelle 288 millions de francs ont été dépensés pour des projets financés à 100 %, c'est 1,2 milliard de francs correspondant à des aides à 50 % qui doivent être distribués. L'opinion générale des spécialistes est que le montant réel des aides publiques est bien supérieur. Ce programme ne fait d'ailleurs que s'ajouter à d'autres actions ayant fait l'objet de soutiens financiers substantiels : 900 millions de francs pour les V.L.S.I., 540 millions de francs pour la reconnaissance des formes, un milliard de francs sur sept ans pour un calculateur scientifique rapide, un milliard de francs sur quatre ans pour les systèmes opératoires, 540 millions de francs sur sept ans, enfin, pour l'opto-électronique.

De leur côté, les industries américaines de la filière électroniques, telles Rome face à Carthage, commencent à réagir. Selon certaines informations, l'effort global aurait atteint 90 milliards de francs en 1981. En particulier, le plan V.H.S.I.C. (Very High Speed Integrated Circuits) met en jeu 1,7 milliard de francs sur six ans, tandis que la productique fait l'objet d'un programme de 800 millions de francs sur cinq ans. Selon d'autres sources, ce serait 23 milliards de dollars qui auraient été dépensés en 1982 pour des recherches avancées en informatique, en bureautique, en électronique grand public, en télécommunication et en composants.

Si les efforts américains et japonais sont comparables, les approches paraissent sensiblement différentes. En particulier, les pouvoirs publics et, notamment, le M.I.T.I. au Japon, jouent un rôle plus actif qu'aux Etats-Unis dans le processus de concertation qui conduit à la définition des programmes de recherche avancée et à une division du travail entre les entreprises dont il s'agit d'unir les efforts. En revanche, aux Etats-Unis, la place de l'initiative privée est plus importante. L'effort apparaît plus décentralisé pour s'organiser notamment autour des grands centres universitaires : c'est ainsi qu'on relève l'existence des organismes suivants : Microelectronic and Computer Center qui regroupe treize sociétés (dont Control Data, Motorola,...) Stanford University Center for integrated circuit auquel participe I. B. M.

Les expériences américaines et japonaises ne peuvent, à l'évidence, être transposées en Europe. Elles doivent néanmoins inspirer la stratégie européenne. Par sa méthode d'élaboration, concertée dans la définition des projets, mais centralisée dans les arbitrages techniques et financiers, E.S.P.R.I.T. s'inspire du modèle japonais. Il est à souhaiter qu'au niveau de sa mise en œuvre, il débouche sur cette interpénétration fructueuse entre les universités et les entreprises, notamment petites et moyennes, d'où est sortie la fameuse « silicon valley ». Cette revitalisation du tissu technologique européen pourrait constituer la retombée à long terme la plus féconde d'E.S.P.R.I.T. De ce point de vue, celui-ci ne peut être considéré indépendamment de son contexte.

### C. — Des retombées structurelles à ne pas négliger :

#### Normes techniques communes et échanges scientifiques mutuels.

On peut toujours rêver qu'E.S.P.R.I.T. soit à l'origine d'une régénération des structures industrielles, d'une nouvelle silicon valley ou d'un nouveau groupe européen de l'informatique de taille mondiale, qui puisse vraiment faire le poids devant les géants américains et japonais. A plus court terme, la Commission s'efforce, avec sagesse, de susciter des réalisations, certes moins spécialisées, mais qui préparent un éventuel redressement des industries européennes des technologies de l'information.

De ces sous-produits diffus d'E.S.P.R.I.T., l'on en examinera deux : l'accord sur les normes communes et le programme d'échanges scientifiques. En revanche, ne seront pas évoquées ici d'autres actions complémentaires d'E.S.P.R.I.T. en matière de technologies de l'information concernant spécifiquement les télécommunications qui constituent leur débouché industriel naturel. A ce sujet, la Commission a présenté, en septembre 1983, une importante communication COM. 83/573 qui insiste notamment sur la nécessité d'une ouverture progressive des marchés publics.

Le premier effet externe — pour utiliser un concept bien connu de la théorie pure de l'économie publique — des contacts que les « douze » ont pu avoir au sein de la table ronde, a été la mise au point d'un « programme pour la mise en œuvre de standards internationaux de communication ». Cet accord, dont l'objet est de permettre l'interconnexion de matériels informatiques d'origine différente, est, a-t-on estimé au Ministère de l'Industrie, un « modèle du genre » pour la coopération industrielle européenne. Cette interopérabilité est une des clés de la compétitivité internationale, dans la mesure où, pour rester concurrentiel, un constructeur doit pouvoir présenter des ordinateurs qui soient compatibles avec ceux du parc existant.

Les douze ont manifestement voulu éviter que les standards d'I.B.M. ne deviennent aussi ceux de l'Europe. De ce point de vue, et dans la mesure où il s'agit d'une sélection de standards O.S.I. (Open System Integration), ils pourraient être rejoints par ceux des constructeurs américains qui chercheraient également à échapper à l'emprise d'I.B.M.

Par ailleurs, parce qu'il a d'ores et déjà multiplié les contacts entre acteurs du changement technologique — qui ne sont plus obligés d'aller aux U.S.A. ou au Japon pour se rencontrer! — E.S.P.R.I.T. s'intègre parfaitement dans l'effort de « stimulation du potentiel scientifique et technique de la Communauté ». Sans entrer dans les détails, on rappellera que le 28 juin 1983 le Conseil a arrêté une action expérimentale de deux ans pour laquelle les demandes recevables dépassent 24 millions d'ECU. En vue de poursuivre cette action et de parvenir à la constitution d'un véritable espace scientifique et technique européen, la Commission vient, par une communication 84-46 en date du 3 février 1984, de soumettre un *premier plan de stimulation des coopérations et des échanges scientifiques et techniques européens (1985-1988)*. Soucieux de favoriser le brassage des hommes et des idées, celui-ci prévoit essentiellement :

- des aides à la mobilité des chercheurs; bourses et allocations de recherches spécifiques, carte de chercheur;
- une aide à la communication, à la parution de bulletins spécialisés, à la constitution de banques de données;
- un soutien financier, limité dans le temps, aux laboratoires passant des contrats de jumelage;
- des mesures — limitées dans le temps — d'aides à la formation et à l'insertion professionnelle de jeunes chercheurs.

La Commission estime à 90 millions d'ECU les crédits nécessaires à la réalisation de ce programme.

De telles mesures, particulièrement utiles pour décloisonner l'Europe scientifique, apparaissent étroitement complémentaires des actions menées dans le cadre d'E.S.P.R.I.T. A cet égard, la bonne utilisation des crédits suppose une étroite coordination entre la Direction régionale XII, compétente en matière de recherche, et la « task force » chargée de gérer E.S.P.R.I.T. et de suivre les questions de télécommunication.

En définitive, avec E.S.P.R.I.T, la Communauté se trouve placée au cœur des processus qui vont provoquer les mouvements tectoniques industriels consécutifs à l'informatisation de la société. E.S.P.R.I.T. met entre parenthèses la concurrence technologique; il ne la supprime pas, au contraire. La période actuelle est, à certains égards, la veillée d'armes qui précède les grandes manœuvres: déjà s'esquissent des rapprochements, ponctuels certes, mais qui préfigurent peut-être les alliances du futur: en décembre 1983, Siemens, Bull et I.C.L. créent à Munich un centre de recherche commun au capital de 1,8 million de deutschemarks; en février 1984, Bull en s'associant avec Philips vient se placer au premier rang mondial dans le domaine des cartes à mémoire; en mars 1984, c'est la Société anonyme des télécommunications qui s'allie avec A.E.G. Telefunken et S.E.L. pour pouvoir répondre à la consultation commune des P.T.T. allemand et français en matière de téléphonie mobile. Et ce n'est probablement qu'un début...

Dans une Communauté en crise financière et institutionnelle, E.S.P.R.I.T. reste bien une des rares raisons de croire en l'Europe, de lui faire confiance pour trouver en elle-même les moyens de son redressement. Il montre effectivement la voie à ceux qui s'efforcent de mettre en place des politiques nouvelles et, en particulier, d'instaurer cet espace commun de l'industrie et de la recherche à défaut duquel la Communauté est sûre d'être irrémédiablement distancée dans la course aux nouvelles technologies.

Avec E.S.P.R.I.T., la Communauté est bien partie pour la contre-offensive. Mais rien n'est joué.

Sur le plan technologique, le retard sera d'autant moins facile à combler qu'Américains et Japonais avancent à pas de géants, à la mesure de leur puissance économique.

Sur le plan social, comme elle l'a déjà souligné dans ses conclusions en date du 1<sup>er</sup> février 1984, la Délégation est bien consciente de l'ampleur des adaptations nécessaires. La promotion des nouvelles technologies ne peut se faire sans qu'en soient pris résolument en compte les effets sur l'emploi. Méconnaître cet impératif, c'est risquer de bloquer le processus même que l'on est censé favoriser.

#### IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 5 AVRIL 1984

— Consciente du rôle fondamental joué par les technologies de l'information dans l'avènement de la troisième révolution industrielle et, par conséquent, dans la sauvegarde de l'autonomie scientifique, économique et même culturelle de l'Europe ;

— Vivement préoccupée du retard que les industries de la Communauté ont, en général, pris dans ce domaine par rapport à leurs concurrentes américaines et japonaises, et du risque de voir un tel retard engager l'Europe dans un processus cumulatif de régression combinant diminution des parts de marché, insuffisance de l'investissement et baisse du niveau technologique ;

— Considérant, cependant, qu'il s'agit là, non de la conséquence d'une quelconque insuffisance quantitative ou qualitative du potentiel de recherche-développement européen, mais plutôt du résultat de la dispersion des efforts des entreprises et des laboratoires concernés ainsi que, d'une façon générale, d'un certain nombre de handicaps structurels liés à l'absence de marché commun pour les produits de haute technologie et à la mobilité encore insuffisante des équipes scientifiques ;

— Constatant l'ampleur des programmes de recherche-développement lancés aux Etats-Unis et au Japon dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et donc la nécessité pour l'Europe d'accentuer son effort tant au niveau national que communautaire si elle veut rester dans la course ;

— Rappelant enfin que le programme stratégique européen de recherche-développement dans le domaine des technologies de l'information — E.S.P.R.I.T. — est le type même de ces politiques nouvelles (1) destiné à donner un nouvel élan à la construction communautaire et que le Conseil Européen l'avait explicitement reconnu à Stuttgart en juin 1983 en déclarant que « les négociations sur plusieurs actions exemplaires comme le programme E.S.P.R.I.T. doivent être achevées aussitôt que possible ».

#### La Délégation :

— Se félicite de ce que le Conseil ait enfin adopté, le 28 février 1984, le programme E.S.P.R.I.T., tout en déplorant que cette décision ait pu être retardée par certains Etats membres qui ont réservé leur accord pour faire de celui-ci un atout dans la négociation financière et institutionnelle globale ;

(1) Cf. les conclusions de la Délégation sur les actions nouvelles destinées à améliorer la compétitivité des industries communautaires, du 1<sup>er</sup> février 1984.

— Insiste sur certains aspects particulièrement positifs d'E.S.P.R.I.T. et, tout spécialement, sur :

- le mode d'élaboration exemplaire du programme, qui a permis d'associer, sous l'égide de la Commission, toutes les parties intéressées et, notamment, certaines grandes entreprises du secteur des technologies de l'information qui ont joué un rôle moteur dans le lancement de l'opération ;
- les conditions très incitatives mises à la participation au programme, qu'il s'agisse du principe du financement paritaire entre la Communauté et les contractants ou de la règle tendant à imposer la présence au sein des consortiums d'au moins deux entreprises indépendantes ressortissant d'Etats membres différents ;
- l'approche féconde qui consiste à mettre l'accent sur la recherche préconcurrentielle, c'est-à-dire sur un stade des opérations de recherche-développement où les considérations commerciales sont suffisamment éloignées pour que puisse s'instaurer une collaboration confiante entre des entreprises concurrentes ;

— Estime satisfaisants certains autres aspects du programme et, notamment :

- le volume des crédits communautaires de 750 millions d'ECU prévu pour la première phase de cinq ans — sur les dix que dure l'ensemble du programme — en soulignant, à cet égard, que cela correspond à des apports extérieurs d'un même montant, ce qui permet de financer pour 1,5 milliard d'ECU des projets de recherche ;
- la définition même des thèmes de recherche dans la mesure où ils résultent d'une très étroite concertation, notamment avec les entreprises, et qu'ils sont révisés annuellement, ce qui garantit autant que faire se peut leur adéquation aux besoins de l'industrie communautaire ;

— Prend acte de la façon dont est en train de se dérouler la phase pilote d'E.S.P.R.I.T. et, notamment, du volume et de la nature de la participation française à une phase qui comporte certains projets importants comme le système d'échange d'informations ;

— Se demande cependant si E.S.P.R.I.T. est tout à fait adapté aux besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises et des laboratoires de taille modeste, et estime, à ce titre, que n'est sans doute pas suffisante la distinction entre les projets de type «A» et de type «B», c'est-à-dire entre les recherches lourdes, qui ne peuvent être effectuées que par des grands groupes ou des centres de recherche importants, et les projets de moindre ampleur, à caractère plus fondamental, destinés essentiellement aux P.M.E. et qui doivent en principe absorber 25 % des crédits et pouvoir faire l'objet de subventions allant jusqu'à 70 % du coût de la recherche ;

— regrette également :

- que la brièveté des délais prévus pour les soumissions sans doute nécessaire pour rattraper le temps perdu — risque d'écarter, tant pour les projets pilotes que pour le programme principal, nombre de petits laboratoires et de P.M.E., notamment français ;
- que la représentation des banques en tant que bailleurs de capitaux à risque, et donc en tant que partie prenante au processus d'innovation, n'ait pas été prévue au sein des instances consultatives ;

— et souhaite que les forces sociales soient associées à l'évolution du programme pour permettre les contacts utiles au bon déroulement des changements sociologiques qui doivent résulter de la diffusion généralisée des nouvelles technologies de l'information.

En conséquence de ces observations, la Délégation :

— considère, au niveau national, que n'ont pas été suffisants les efforts d'information accomplis par les administrations concernées pour sensibiliser aux possibilités offertes par E. S. P. R. I. T. toutes les capacités technologiques françaises et, en particulier, les P. M. E. ou les petits laboratoires qui n'auraient pas spontanément les contacts extérieurs nécessaires à la participation à un consortium ou à sa constitution ;

— souhaite, dans la même perspective mais à plus long terme, que le plan filière électronique fasse, à l'instar des programmes britanniques et allemands, une place plus importante à la recherche avancée pour que les grands groupes puissent participer pleinement à E. S. P. R. I. T. tout en renforçant un potentiel technologique propre, dont ils auront bien besoin pour affronter la concurrence accrue sur laquelle débouche inévitablement E. S. P. R. I. T. ;

— estime qu'E. S. P. R. I. T. constitue dans l'ensemble un modèle de coopération industrielle européenne, même s'il tend à méconnaître quelque peu la dimension sociale du changement technologique ;

— attire enfin l'attention sur l'ensemble des actions ou des mesures connexes, dont dépend le succès final d'E. S. P. R. I. T., en soulignant le caractère très fructueux de certaines initiatives récentes comme la définition de normes techniques communes, la création d'un centre de recherche conjoint entre Siemens, I. C. L. et Bull, ou le regroupement d'entreprises françaises et allemandes en vue de la soumission à des marchés publics de matériels téléphoniques définis en commun.

## CHAPITRE VII

### ENVIRONNEMENT ET CONSOMMATION

#### A. — LES ACTIONS COMMUNAUTAIRES EN FAVEUR DE LA FORET ET DE LA FILIERE BOIS

Rapporteur: M. Michel Miroudot, Sénateur.

- I. — Les enjeux d'une politique communautaire du bois et de la forêt.
- II. — Le bilan limité des initiatives communautaires.
- III. — Les perspectives de relance d'une politique communautaire.
- IV. — Conclusions de la Délégation, adoptées le 14 mars 1984.

\*  
\*\*

Plus d'un quart de siècle après sa création, la Communauté Economique Européenne n'a toujours pas de politique forestière. Sans doute l'annexe II du Traité de Rome, qui énonce les productions couvertes par la politique agricole commune, ne fait-elle pas mention de la forêt et du bois (1). En d'autres termes, le bois ne bénéficie pas d'une organisation de marché, c'est-à-dire de garanties de prix, et corrélativement de la préférence communautaire qu'assure le système des prélèvements et restitutions; il est un produit comme les autres, simplement soumis à la règle de libre circulation à l'intérieur de l'espace douanier que constitue le marché commun.

Il n'en existe pas moins un certain nombre de bases juridiques qui auraient pu fonder une intervention communautaire en la matière, qu'il s'agisse, notamment, de l'article 43 du Traité en ce qui concerne le boisement tendant à l'amélioration des structures agricoles ou, plus généralement, de l'article 235 qui permet au Conseil statuant à l'unanimité d'élargir, si nécessaire, les compétences communautaires.

Il s'agit là non de la conséquence de l'inactivité de la Commission qui a multiplié les initiatives mais plutôt celle de l'inertie du Conseil, et, à travers elle, des réticences de certains Etats membres, plus précisément, de ceux qui estiment que les difficultés financières de la politique agricole commune interdisent de l'étendre à un secteur nouveau déjà pris en charge au niveau national.

Or la dimension européenne des problèmes du bois et de la forêt existe. Cette prise de conscience est particulièrement nette sur le plan de la protection de l'environnement comme en témoigne les conclusions mêmes du Sommet de Stuttgart de juin 1983 qui, faisant implicitement allusion aux pluies acides, a souligné « le grave danger qui menace les zones forestières européennes et qui nécessite une action immédiate ». Mais elle tend à s'étendre aux autres aspects d'une politique du bois et de la forêt. Nombreux sont en effet ceux qui, sensibles à l'enjeu économique des activités liées au bois et à la forêt, souhaitent non l'instauration d'une véritable organisation de marché, qui apparaît à la fois politiquement utopique et économiquement contestable, mais la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures destinées à assurer efficacement la protection et la mise en valeur du patrimoine forestier européen, tant sur le plan agricole qu'industriel.

Telle est bien la perspective que la Commission a adoptée dans sa nouvelle communication intitulée programme d'actions communautaires pour la filière « bois ». Celle-ci tend à reprendre et prolonger ses propositions antérieures dans le cadre d'une approche globale caractérisée par la prise en compte des activités amont et aval qui participent de ce qu'il est convenu d'appeler la « filière bois ».

(1) A l'exception du liège.

Cependant, si une politique communautaire du bois apparaît bien procéder de par ses enjeux mêmes d'une triple nécessité, à la fois agricole, industrielle et écologique, votre Délégation ne peut que constater que celle-ci reste encore assez mal perçue par les Etats comme en témoigne le bilan limité de l'action de la Communauté en matière forestière. Il n'en reste pas moins qu'une certaine prise de conscience semble se faire jour, notamment au Parlement européen, qui ne peut que favoriser les chances d'une relance d'une politique communautaire du bois et de la forêt.

\*  
\*\*

## I. — LES ENJEUX D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU BOIS ET DE LA FORET

Au moment où il n'est question que de développer de nouvelles politiques pour relancer la Communauté, il serait peu cohérent de négliger les activités du bois. Des problèmes existent, qu'il s'agisse du gaspillage de ressources que constitue l'insuffisante exploitation du patrimoine forestier européen, des difficultés de certaines industries du bois face à la concurrence étrangère ou des menaces qui pèsent sur l'équilibre écologique des forêts. Ils sont suffisamment graves et généralisés pour que les Etats de la Communauté aient tout à gagner à les affronter de façon coordonnée. Un bref rappel de la situation permet de mieux évaluer l'importance des enjeux.

### A. — L'insuffisante exploitation du potentiel forestier.

Le gaspillage de ressources que constitue l'insuffisante mise en valeur de la forêt européenne s'évalue en termes de surfaces boisées et de rendement, et s'explique largement en raison de l'inadaptation des structures. Il ne s'apprécie pourtant véritablement que par rapport à la demande européenne de produits du bois et du point de vue de la dépendance externe, actuellement croissante, qui en résulte pour les pays de la Communauté.

#### 1. LE PATRIMOINE FORESTIER

L'importance du patrimoine forestier communautaire est considérable. Les forêts de la Communauté couvrent près de 34 millions d'hectares et représentent 33 % de la surface agricole utilisée. Le taux de boisement — 20,4 % de la superficie totale — y est inférieur à celui des grandes puissances mondiales, Etats-Unis — 32,8 % — et U.R.S.S. — 40,6 % — ainsi qu'à ceux de ses voisins d'Europe du Nord, Suède — 52 % —, Finlande — 64 % — et Norvège — 28 %.

La France possède, à elle seule, près de 45 % des forêts de la C.E.E. L'ensemble qu'elle constitue avec la R.F.A. et l'Italie en regroupe plus de 90 %.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale la superficie forestière s'est légèrement accrue, évolution plus sensible en France et au Royaume-Uni qui connaissent respectivement des accroissements supérieurs à 30 et 20 %.

Les feuillus occupent 58 % de la surface forestière de la C.E.E. ; ils dominent en France — 71 % — et en Italie — 79 % — alors que les conifères l'emportent dans les pays plus septentrionaux : ils représentent respectivement 69 % et 73 % des forêts de la R.F.A. et du Royaume-Uni.

La majeure partie des espaces forestiers de la Communauté (2/3) est exploitée en futaies qui constituent la presque totalité des forêts danoises, britanniques et allemandes. En revanche, les taillis ainsi que les taillis sous futaies, difficiles à rentabiliser, couvrent des surfaces importantes en France — 56 % — et en Italie — 58 %. Il y a là une caractéristique qui s'ajoutant aux structures d'exploitation contribue encore à abaisser les rendements dans ces deux pays.

## 2. LES STRUCTURES D'EXPLOITATION

De fait les structures de productions actuelles paraissent globalement mal adaptées à une exploitation véritablement efficace des forêts communautaires. Avec plus de 61 % de la superficie forestière totale, la propriété privée arrive au premier rang. Elle est particulièrement importante en France — 71,8 % —, en Italie — 60,2 % — et au Danemark — 59,1 %. En revanche, les forêts domaniales (1) ne couvrent que 17 % de la superficie boisée communautaire, taux moyen qui masque un certain nombre de disparités : d'un niveau légèrement inférieur à 10 % en France et en Italie, elles atteignent 43,3 % des forêts au Royaume-Uni et 76 % en Irlande. Les différences nationales sont moins marquées en ce qui concerne les forêts appartenant à d'autres collectivités publiques — régions, départements ou communes. Par rapport à une moyenne communautaire de 21,9 %, elles occupent 34,2% des surfaces en Italie et 18,5 % en France.

En général, plus rare est la propriété domaniale, plus il y a sous-exploitation du patrimoine forestier dans la mesure où seule cette forme de propriété s'accompagne d'exploitations suffisamment vastes pour permettre une mise en valeur efficace : c'est ainsi qu'en R.F.A., 18,3 % des exploitations publiques dépassent 100 hectares, contre seulement 0,4 % des exploitations privées ; cela est encore plus net en France pour 46,1 % des exploitations publiques contre 0,5 % des exploitations privées. Ce morcellement excessif des forêts, particulièrement accentué en France — où 93 % du nombre des exploitations ont moins de cinq hectares alors que l'on estime à 50 hectares la surface minimale d'une exploitation efficace — est très largement à l'origine de la sous-exploitation du patrimoine forestier.

## 3. PRODUCTION ET DÉFICIT EXTÉRIEUR

La production est insuffisante pour faire face aux besoins. L'évolution divergente de l'offre et de la demande interne a pour conséquence une inquiétante tendance à l'augmentation des importations.

Selon les indications fournies par la Commission, tandis que l'une devrait augmenter de 1 % par an environ d'ici à la fin du siècle, l'autre continuerait de croître au rythme de 2 % par an.

A l'heure actuelle, face à des besoins de l'ordre de 200 millions de stères par an, la production n'atteint que 80 millions (2). Le taux d'approvisionnement atteint cependant 40 % grâce à d'importants efforts de recyclage. Globalement, en termes de balance commerciale, le déficit atteint près de 9 milliards d'ECU, soit la charge la plus lourde après celle des produits pétroliers. En France, pour la même année, il dépassait 11 milliards de francs.

La Communauté doit donc supporter à la fois la charge mais également les risques associés à des importations massives : incertitudes sur les prix, insécurité des sources d'approvisionnement et, surtout, tendance des pays fournisseurs à exporter de plus en plus de produits transformés, voire finis, ce qui pourrait aboutir à priver l'Europe d'activités, sources de valeur ajoutée et donc d'emplois.

Il y a là un défi d'autant plus sérieux qu'il existe, en ce qui concerne les activités du bois, une forte liaison amont aval, et que le processus de production lui-même est particulièrement long : plus de la moitié des bois feuillus employés actuellement par l'industrie communautaire provient d'arbres plantés au siècle dernier et la plupart des bois de conifères utilisés aujourd'hui sont tirés de plantations vieilles de plus de quarante ans. C'est dans cette perspective à long terme qu'une certaine coordination forêt-industrie du bois a lieu ; comme l'affirme le rapport de M. Duroure : « Tout comme il ne peut y avoir de politique forestière qui ne se préoccupe du débouché industriel, il ne peut y avoir de politique industrielle qui ne se préoccupe de son approvisionnement. »

(1) Non compris les forêts appartenant aux autres collectivités publiques, départements, communes, etc.

(2) La France est le premier producteur avec 29 millions de stères, juste devant la R.F.A., 27 millions, mais précédant d'assez loin l'Italie et le Royaume-Uni qui ne produisent que 8 et 4 millions de tonnes.

## B. — La situation des industries du bois.

De fait, une analyse plus approfondie du déficit extérieur montre que c'est moins le déficit en matière première brute — 1 milliard d'ECU constitué pour l'essentiel d'importations de bois tropicaux — qui doit inquiéter que celui des demi-produits, des pâtes et papiers non transformés, soit 5,6 et 2,8 milliards d'ECU. C'est donc au niveau européen les produits intermédiaires qui constituent le point faible de la filière bois.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant de constater que l'industrie européenne du papier connaît depuis les années 70 de graves difficultés. Celle du meuble, en revanche, résiste mieux à la concurrence étrangère, sauf en France où malgré de multiples tentatives de soutien, la situation de celle-ci continue de se dégrader.

### I. LES PÂTES ET PAPIERS

Le secteur est actuellement en crise. Les conflits sociaux parfois spectaculaires, auxquels elle donne lieu, s'inscrivent dans une évolution défavorable déjà ancienne. Le nombre d'unités de production de pâte à papier est passé de 1 302 en 1974 à 903 en 1980, soit une diminution de 400 usines. Cette tendance à la désindustrialisation paraît se ralentir mais il y a là la conséquence du fait que les fermetures concernent des unités plus importantes et plus modernes que précédemment. En termes d'effectifs, le recul est tout aussi net, puisqu'un emploi sur cinq a été supprimé.

En revanche, dans les autres branches de la transformation du bois, les statistiques d'emploi ou de nombre d'entreprises ne laissent pas apparaître de dégradation aussi nette de la situation, au moins en ce qui concerne les entreprises employant plus de vingt salariés.

A ce niveau intermédiaire, le recul des investissements estimé entre 20 et 30 % ne laisse pas présager une meilleure résistance de l'industrie européenne face aux concurrences scandinave et nord-américaine. Celles-ci ont certes le handicap d'une main-d'œuvre plus onéreuse mais leurs coûts d'approvisionnement en matière première ou en énergie sont plus faibles, tandis que leurs techniques de production sont, en règle générale, d'un niveau technique plus élevé, dû, notamment, à des dépenses de recherche plus importantes.

La libéralisation des échanges de pâtes et de papiers, non seulement avec les pays scandinaves vis-à-vis desquels elle est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1984, mais encore avec les pays d'Amérique du Nord devrait accentuer encore la concurrence.

La France qui n'échappe pas aux difficultés européennes — elle a perdu 1/3 de ses effectifs dans cette branche entre 1974 et 1981 — cumule ce handicap avec une fragilité toute particulière de son industrie du meuble.

### 2. LE MEUBLE

Globalement, le secteur du meuble en bois ne connaît pas de difficultés majeures, au niveau communautaire, où il dégage un excédent d'environ 500 millions d'ECU depuis 1976. L'Italie et la R.F.A. enregistrent même à ce titre des excédents substantiels, respectivement de l'ordre de 0,3 et 2 milliards de dollars.

Le déficit français — 2,7 milliards de francs en 1980 — soit 24 % de l'ensemble de celui que la France accuse au titre de la filière bois, est la conséquence d'une faiblesse structurelle d'une industrie trop dispersée et trop artisanale (1 300 établissements occupant 83 000 salariés auxquels il faut ajouter 17 000 entreprises artisanales).

Comme le souligne le rapport Duroure ce n'est pas tant le taux de pénétration des importations qui doit inquiéter : bien qu'important — 23 % — il n'est pas significativement différent de celui que l'on constate en Allemagne (18 %), au Royaume-Uni (20 %) et nettement inférieur au taux belge (35 %), ou hollandais (50 %). C'est l'effort à l'exportation qui laisse à désirer avec un ratio exportations sur le chiffre d'affaires de l'ordre de 9 % tandis qu'il s'établit entre 20 et 30 % pour la R. F. A. et l'Italie.

L'enjeu économique des activités de la filière bois s'exprime d'abord en termes de production et d'emploi manufacturier. Globalement, la contribution des activités de la filière bois à la production industrielle atteint entre 3,3 % et 3,5 % pour les seules entreprises de plus de vingt salariés. Leur part dans l'emploi se monte à environ 4 % mais atteindrait probablement 5,5 % si l'on était en mesure de tenir compte de toutes les entreprises, y compris de celles dont le nombre de salariés est inférieur à vingt.

Cela dit, une telle représentation globale ne rend qu'imparfaitement compte de leur rôle économique. Comme le souligne la Commission, ces industries apportent une contribution décisive à l'équilibre régional : reporter sur l'ensemble du territoire de la Communauté, avec cependant une implantation plus marquée auprès des massifs forestiers, qui sont souvent des zones défavorisées, ce type d'activité joue un rôle essentiel dans la mise en valeur des ressources locales et dans le freinage de la dépopulation des zones rurales.

Le maintien des emplois associés à ces activités contribue à l'entretien du patrimoine naturel : le revenu tiré du bois est la seule ressource directe — autre que fiscale — qui permette l'entretien des forêts et leur mise à disposition gratuite du public. C'est d'ailleurs, sans doute cet aspect des problèmes forestiers européens dont la dimension communautaire semble devoir à court terme être la mieux perçue par les Etats, souvent pressés par une opinion publique inquiète de la dégradation du patrimoine forestier naturel.

### C. — Les menaces sur le patrimoine naturel.

« Last but not least », il convient d'évoquer les risques encourus par la forêt européenne par suite des modifications de l'environnement consécutif à un développement industriel mal contrôlé.

La menace à laquelle le communiqué publié par la présidence à l'issue du Sommet de Stuttgart faisait allusion provient essentiellement des pluies acides. Il s'agit d'une forme de pollution atmosphérique provoquant des dégâts importants non seulement dans les forêts mais aussi pour les eaux superficielles et les monuments historiques. L'origine du phénomène ainsi que les mécanismes qui le constituent, ne sont pas parfaitement élucidés. Il semble acquis cependant qu'entrent principalement en jeu des oxydes de soufre et d'azote ainsi que des oxydants photochimiques. Ces produits polluants résultent en général du fonctionnement des grandes installations industrielles ainsi que de celui des véhicules à moteur.

La Commission a saisi le Conseil à l'occasion d'une communication en date du 8 juin 1983 (COM 83-338) pour proposer un certain nombre de mesures de lutte contre la pollution atmosphérique dont certaines relatives par exemple à la présence de plomb dans l'essence et aux gaz d'échappement des véhicules à moteur ne laissent pas de susciter des controverses entre Etats membres.

En la matière, c'est en Allemagne fédérale que l'opinion publique est la plus mobilisée, eu égard aux dégâts importants subis par ce pays : deux millions d'hectares de forêts auraient déjà été substantiellement endommagés. Selon le rapport réalisé sur ce sujet au Parlement européen par M. Muntigh, il apparaît que 0,5 million d'hectares devait être considéré, en septembre 1982, comme des zones complètement dévastées, principalement dans les Länder de Bavière, de Bade-Wurtemberg et de Rhénanie du Nord. Certaines estimations évalueraient même à près de 50 000 les emplois perdus du fait de ce type de dégâts des forêts.

Ce type de pollution affecte également la France et notamment le massif vosgien. Dans une réponse publiée au J.O. A.N. du 26 décembre 1983, le Ministre de l'Agriculture faisait savoir que des dégâts non imputables aux agressions classiques avaient été constatés mais qu'ils ne concernaient que quelques centaines d'hectares répartis sur l'ensemble du massif. Le secrétariat d'Etat à l'Environnement a indiqué qu'il entendait, en s'appuyant sur les organes concernés et notamment sur l'Agence pour la Qualité de l'Air et l'Institut national de la Recherche agronomique, entreprendre des études sur l'étendue du phénomène en France.

En tout état de cause il s'agit là d'un phénomène transnational par excellence : c'est ainsi que la Commission intergouvernementale franco-germano-suisse a approuvé le 15 juin 1983 à Landau, l'initiative de son groupe de travail Environnement de traiter la question des dégâts causés aux forêts.

Si le phénomène des pluies acides apparaît éminemment transfrontalier, il faut admettre que cela n'est pas toujours aussi évident pour les autres aspects des problèmes de la forêt. Que ceux-ci soient communs à tous les pays membres, qu'ils soient associés à des enjeux particulièrement importants pour les économies européennes ne suffit pas à garantir leur caractère communautaire.

Force est de reconnaître que celui-ci n'est pas évident. La Commission énumère un certain nombre de raisons pour lesquelles ces questions ne peuvent être traitées à un niveau exclusivement national :

— les importations massives qui déterminent le fort déficit commercial communautaire dépendent largement de l'utilisation faite des instruments de politique commerciale ;

— l'interdépendance dans l'utilisation des sols rend les surfaces affectées aux forêts dépendantes des mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune ;

— les zones productrices de bois sont largement situées dans des zones défavorisées susceptibles d'être éligibles aux concours du F.E.D.E.R. ;

— les interventions publiques, qu'il s'agisse d'aides financières ou de la définition des normes, ont un impact certain sur la libre circulation des produits et les conditions de la concurrence ;

— enfin, dans la perspective d'une pénurie mondiale de bois à l'horizon de la fin de ce siècle, la Communauté peut intervenir en complément des Etats membres pour stimuler des actions de nature à renforcer l'autonomie d'approvisionnement et la compétitivité des industries européennes utilisatrices des produits et dérivés du bois.

Outre ceux relatifs à la protection de l'environnement, les aspects de politique régionale et de sécurité des approvisionnements paraissent assez importants à votre Délégation pour légitimer une intervention communautaire et pour lui faire regretter que l'absence de prise de conscience des Etats membres a eu pour conséquence de limiter à peu de chose l'action communautaire.

## II. — LE BILAN LIMITE DES INITIATIVES COMMUNAUTAIRES

Un examen rétrospectif témoigne du peu d'empressement des Etats membres à donner suite aux initiatives de la Commission sauf en ce qui concerne le problème spécifique des forêts méditerranéennes et de la lutte contre les incendies.

### A. — Les tentatives de politique forestière globale.

Certes, dès les débuts de la Communauté, on peut noter toute une série de textes (1), voire quelques aides financières accordées au titre des fonds structurels. Mais d'une façon générale, ces interventions réglementaires ou financières conservent un caractère ponctuel et s'insèrent de façon marginale dans un ensemble beaucoup plus vaste, sans procéder d'une politique forestière vraiment cohérente. (2).

Ce n'est pourtant pas faute pour la Commission d'en avoir proposé au Conseil.

(1) On peut mentionner notamment :

— les directives concernant la qualité génétique des matériels forestiers de reproduction (directives n° 66/604 C.E.E. du 14 juin 1966 ; n° 69/64 C.E.E. du 18 février 1969 ; n° 75/445 du 26 juin 1975) ;

— la directive n° 67/654 du 24 octobre 1967, fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services dans l'activité non salariée de la sylviculture et de l'exploitation forestière ;

— la directive du 23 janvier 1968 concernant le classement des bois bruts ;

— la directive du 21 décembre 1976 relative à des mesures phyto-sanitaires ;

— la résolution du Conseil du 17 mai 1977 approuvant le programme « environnement » 1977-1981 qui prescrit dans un chapitre consacré à l'économie forestière l'étude des principales fonctions de la forêt.

(2) C'est ainsi que, dès 1965, le F.E.O.G.A. a pris en charge des réalisations forestières liées au développement de l'agriculture (règlements 17/64 et 355/77 : 227 projets ont pu être financés pour un montant de 60 millions d'ECU.

C'est ainsi que, en décembre 1986, le mémorandum Mansholt « Agriculture 1990 » soulignait déjà l'importance du secteur forestier en l'intégrant dans le processus de modernisation de l'agriculture. Il s'agissait notamment d'entreprendre :

- le boisement de superficies agricoles et incultes ;
- l'aménagement des taillis peu productifs ;
- une meilleure protection de l'environnement ;
- le renforcement de la fonction récréative de la forêt.

Sur la base de ce mémorandum, la Commission a présenté en février 1974, une proposition de directive forestière relative aux mesures d'encouragement, au boisement et à la reconversion des forêts. Celle-ci a été abandonnée à la suite des réserves générales qu'avaient suscitées les initiatives de M. Mansholt.

Quelques années après, en décembre 1978, dans une communication accompagnée d'un projet de résolution au Conseil, la Commission faisait état de son intention d'élaborer une politique forestière communautaire. Il s'agissait essentiellement de définir clairement des principes communs dont auraient dû s'inspirer des politiques forestières nationales.

Le texte du projet de résolution précisait notamment que les forêts devraient être protégées et gérées en tant que ressources renouvelables destinées à fournir des produits à des fins économiques ainsi que des services essentiels à la qualité de la vie dans la Communauté et que ces objectifs devaient être poursuivis conjointement, grâce à une gestion polyvalente, fonction du type de propriété et des besoins. Elle insistait en outre sur la nécessité de considérer que la forêt représente un investissement à long terme et qu'elle est donc peu adaptée à de soudains et importants changements de politique.

En mai 1981, un accord semblait proche mais la délégation allemande, appuyée par le Royaume-Uni, fit avorter le projet en insistant pour que cette résolution n'entraîne aucune charge supplémentaire pour le budget communautaire.

La Commission n'en renonça pas pour autant ainsi qu'en témoignent ses réponses de mai 1982 aux questions qui lui étaient posées par MM. Pattison et Cousté. Elle n'hésitait pas à affirmer son intention de renforcer une action jugée nécessaire pour atteindre plus complètement et plus rapidement les objectifs du traité C. E. E. et en conséquence de saisir toutes les opportunités qui se présenteraient pour faire progresser la matière.

C'est ainsi qu'elle pouvait faire état d'un important volet forestier dans un règlement sur l'accélération du développement agricole de certaines régions en Grèce ainsi que de propositions, suite au mandat du 30 mai 1980, d'actions communes spécifiquement forestières visant par exemple le boisement de certaines terres agricoles marginales ainsi que de certains programmes intégrés en Irlande et en France (Lozère).

Elle signalait également qu'elle entendait s'inspirer des orientations contenues dans la résolution lors de l'examen des politiques forestières auquel elle procède annuellement dans le cadre du groupe de coordination des politiques forestières.

Seuls restaient alors à résoudre, selon la Commission, certains problèmes inhérents à la compétence de la Communauté. En fait, derrière les scrupules juridiques, l'on retrouve un conflit classique opposant les Etats du Nord plus soucieux de limiter les dépenses et de conserver les prérogatives des Etats et ceux du Sud qui voient dans ces programmes l'occasion d'un soutien financier supplémentaire à des politiques nationales indispensables.

La France qui participe à certains égards des deux groupes a bénéficié des efforts accomplis en faveur des forêts des régions méditerranéennes.

#### B. — Les actions forestières dans les régions méditerranéennes.

Les régions du Sud ont bénéficié tout particulièrement des interventions communautaires. Outre le règlement C. E. E. n° 175/82 (1) concernant l'accélération du développement agricole dans certaines régions de la Grèce qui prévoit un volet forestier de 103 millions d'ECU, ces régions ont bénéficié d'un règlement n° 269/79 (2) instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté.

(1) J. O. C. E., L. 214 du 22 juillet 1982, page 1.

(2) J. O. C. E., L. 36 du 14 février 1979, page 1.

A bien des égards, ces opérations se sont révélées *exemplaires*. Les actions ponctuelles mises en œuvre ont été favorablement accueillies notamment en France. Après un départ assez lent, le rythme d'exécution s'est progressivement accéléré en 1982, année au cours de laquelle des opérations importantes de boisement, d'amélioration de forêts dégradées, de terrassement, de protection contre le feu et d'aménagement de chemins forestiers ont été réalisées. Le succès rencontré par ce type d'opération a conduit le Conseil à décider d'une augmentation de 25 % du financement (1) initialement prévu de sorte qu'au total 230 millions d'ECU seront accordés pour la durée du programme (1979-1984). Cette augmentation de la dotation de 46 millions d'ECU se traduit, pour les différentes catégories de travaux, par les montants supplémentaires suivants :

- boisement : 22 000 hectares, soit 18,7 millions d'ECU ;
- amélioration des forêts dégradées : 24 000 hectares, soit 15 millions d'ECU ;
- travaux connexes : 20 000 hectares, soit 7,5 millions d'ECU ;
- protection contre le feu : 50 000 hectares, soit 1 million d'ECU ;
- construction de chemins forestiers : 600 hectares, soit 3 millions d'ECU ;
- travaux préparatoires : 0,8 million d'ECU.

A la fin du mois de novembre, la Commission pouvait dresser le bilan provisoire de ce programme de la façon suivante :

*Etat d'avancement des travaux (2) effectués au titre du règlement 269-79 relatif à une action commune forestière dans certaines zones industrielles.*

TRAVAUX		QUANTITES maximales (art. 11, § 2).	EXECUTION		
Nature.	Unités.		Travaux engagés (en cours ou terminés) au 1 <sup>er</sup> juin 1983.		
			Total.	France.	Italie.
1. Boisements .....	1 000 ha	86	57	24	33
2. Amélioration des forêts dégradées ..	1 000 ha	96	72	22	50
3. Travaux connexes ..	1 000 ha	80	45	15	30
4. Protection contre le feu .....	1 000 ha	200	132	52	80
5. Construction de che- mins forestiers ...	km.	2 400	1 956	756	1 200
6. Travaux prépara- toires .....		5 %		6,5 millions FF	11 milliards LIT

Pour l'avenir, ce type d'action devrait être inclus dans les programmes de développement intégrés des régions méditerranéennes — P.I.M. — proposés en 1983 par la Commission. Ceux-ci prévoient d'importantes actions forestières, soit 42 millions d'ECU sur six ans.

*Cette intégration des actions forestières au nom de la cohérence et de la globalité de l'action communautaire ne laisse pas d'inquiéter ceux qui y voient le risque de dilution des problèmes forestiers dont on finirait par ne plus percevoir la spécificité :*

(1) Règlement C.E.E. n° 2119/83 du 25 juillet 1983.

(2) J.O.C.E., C 315, du 21 novembre 1983.

### III. — LES PERSPECTIVES DE RELANCE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

C'est précisément cette spécificité que la Commission s'efforce de faire reconnaître par les États. Soutenue par le Parlement européen qui a examiné cette question sur le rapport de M. V. Gatto, elle tente à nouveau de relancer cette politique. Cette relance procède d'une triple approche :

— approche structurelle en ce qu'elle s'articule sur les efforts de renforcement des politiques structurelles agricoles ;

— approche intégrée agro-industrielle fondée sur la promotion de la filière bois dans la perspective de l'amélioration en amont de la sécurité de nos approvisionnements et en aval de la compétitivité des entreprises ;

— approche par la protection de l'environnement en vue de la sauvegarde d'une forêt menacée dans ses fonctions récréatives écologiques par une croissance désordonnée des activités industrielles.

#### A. — La position du Parlement européen.

Les problèmes du bois et de la forêt suscitent un intérêt croissant chez les parlementaires européens. On relève déjà de nombreuses propositions de résolution sur le problème de la protection des forêts contre les incendies et contre les dépôts acides. Sur un plan plus général, l'assemblée des Communautés a adopté, sur le rapport de M. V. Gatto (1), une résolution sur la politique forestière communautaire. Réaffirmant la nécessité d'une intervention communautaire, elle a énergiquement dénoncé l'inertie du Conseil et, en particulier, que celui-ci n'a pas donné la moindre suite aux propositions présentées en 1978 par la Commission en ce qui concerne le secteur forestier.

Le rapport de M. Gatto comporte un certain nombre de suggestions concrètes :

— prévoir des mesures spécifiques en faveur de zones ou de régions communautaires déterminées, et notamment des interventions financières pour des actions de caractère forestier telles que le boisement de zones agricoles marginales, la plantation de brise-vent, l'amélioration de produits forestiers typiques, etc. ;

— prévoir, chaque fois que cela est possible, des interventions à caractère forestier, notamment dans le cadre d'actions structurelles valables pour l'ensemble de la Communauté ;

— prévoir des aides communautaires pour des secteurs particuliers : lutte contre les incendies de forêts, lutte contre les maladies de certaines plantes (cyprès, ormes, châtaigniers, peupliers), recherche scientifique ;

— coordonner des mesures nationales déterminées dans le domaine forestier — en ce qui concerne par exemple les importations — par l'élaboration d'une stratégie globale à long terme dans ce secteur ;

— prévoir, là où cela est possible, des directives relatives à l'harmonisation fiscale dans le domaine forestier, aux aides nationales et aux investissements ;

— promouvoir dans la Communauté des programmes communs de recherche dans les différentes disciplines biologiques et les secteurs de l'équipement connexes à l'activité forestière ;

— proroger, au fur et à mesure, le règlement précité relatif aux zones arides méditerranéennes ; en accroître les interventions et l'étendre à d'autres zones.

#### B. — L'approche par les structures agricoles : vers une prise en compte accrue des problèmes du bois et de la forêt par le F. E. O. G. A.

Au-delà des inflexions de principe que propose la Commission dans sa communication du 28 juillet 1983 sur les moyens d'accroître l'efficacité des fonds structurels de la Communauté — communication déjà examinée par la Délégation sur le rapport de M. M. Daunay (2), il faut relever avec intérêt l'accent mis sur la forêt.

(1) Rapport (doc. 1-783/83). Résolution du 14 octobre 1983, J.O. C. E., C. n° 307, page 123.

(2) Conclusion n° 114/84 du 25 janvier 1984.

Ainsi, s'agissant du F. E. O. G. A. Orientation, la Commission retient parmi les missions prioritaires du Fonds :

*« La préservation et la meilleure utilisation de l'espace rural non productif, notamment le développement de la sylviculture. »*

De fait la proposition de la Commission destinée à se substituer aux directives socio-structurelles dont les principales viennent à expiration à la fin de 1983, concrétise de nouvelles orientations de la politique des structures agricoles qui fait une large place à la forêt, en particulier dans les zones défavorisées.

Ainsi, en ce qui concerne ces régions, il est notamment proposé de renforcer certaines dispositions de la directive 75/268 pour encourager le développement de la sylviculture : outre l'octroi de l'indemnité compensatoire par hectare de plantations forestières nouvelles, des mesures spécifiques pourraient être prises pour stimuler le boisement et l'amélioration de forêts mal entretenues ainsi que la production de plans de qualité.

D'une façon générale, le développement de la sylviculture privée serait également encouragée par le biais d'aides aux investissements, de l'amélioration de zones forestières dans les exploitations et de la remise en état de forêts à l'abandon. Le montant maximal des aides de la Communauté pourrait atteindre :

- 2 300 ECU à l'hectare pour le boisement ;
- 2 300 ECU à l'hectare pour l'amélioration des forêts ;
- 150 ECU à l'hectare pour les mesures de protection contre les incendies ;
- 18 000 ECU au kilomètre pour les routes forestières.

Il ne s'agit là que de propositions. Elles dénotent une approche nouvelle de la part de la Commission. Instruite par l'échec de la directive forestière de 1974, elle cesse de chercher à appuyer ses interventions sur des textes spécifiques au volet agricole de sa politique forestière.

De tels textes sont particulièrement difficiles à faire aboutir dans la mesure où ils soulèvent plus d'objections qu'ils ne mobilisent d'énergies.

### C. — L'approche intégrée agro-industrielle : le programme d'action communautaire pour la filière bois.

Près de cinq années après sa communication au Conseil concernant la politique forestière dans la Communauté, publiée en décembre 1978, la Commission a dans une nouvelle communication proposé l'adoption d'un programme d'actions communautaires pour la filière bois. Ce document comporte une proposition de résolution du Conseil concernant les objectifs et les orientations d'actions de la politique communautaire de la filière bois (1).

Outre un diagnostic détaillé de la situation de la filière bois, ce document inclut un chapitre faisant le point des actions en cours et que la Commission entend promouvoir à différents niveaux. Pour l'industrie, elles concernent :

#### 1° La recherche-développement :

La Commission fait état des programmes concernant le bois : programme « Matières premières 1982-1985 » — sous-programme bois, certains aspects des programmes communs et des programmes de coordination agricole (1979-1983), recyclage des déchets, exploitation de sources énergétiques alternatives. A cet égard, la Commission estime que, s'il n'est pas rationnel de n'extraire que de la chaleur d'une structure aussi complexe que le bois, il ne faut pas oublier que certaines catégories de déchets ne pourront avoir d'autres applications qu'énergétiques.

#### 2° Le renforcement du marché intérieur :

La Commission a soumis au Conseil une directive cadre sur les produits de la construction ; elle donnera la priorité à des directives d'harmonisation de diverses normes relatives au bois : panneaux de particules, structures en bois, etc.

3° L'institution d'un Comité consultatif de la politique communautaire de la filière bois, chargé de suivre les problèmes sectoriels.

(1) COM. 83/222.

#### 4° Les interventions du F.E.D.E.R. et les autres aides financières :

Dans le cadre de la *section sous-quotas*, le F.E.D.E.R. a pu participer depuis sa création (1975) et jusqu'à fin 1981, au financement de plus de trois cents projets d'investissements dans les industries du bois pour un montant de concours de 51 millions d'ECU. Ces projets, qui pour près de la moitié concernent l'industrie du meuble, ont contribué, selon la Commission, à la *création d'environ 20 000 emplois*.

Au titre de la *section hors quotas*, le F.E.D.E.R. peut financer des actions communautaires spécifiques de développement régional destinées à mieux prendre en compte la dimension régionale ou à atténuer les conséquences régionales des politiques de la Communauté. Ces actions sont mises en œuvre sous forme de programmes pluriannuels. L'une des premières actions, adoptées en 1980, est liée aux conséquences de l'élargissement de la Communauté sur les trois régions du Sud-Ouest en France (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées) et du Mezzogiorno. Les opérations financières visent notamment le développement des P.M.E. et des entreprises artisanales et la promotion de l'innovation.

L'éventail des mesures d'aides est plus large que celui de la section sous quotas. En effet, à côté d'aides classiques « au capital », le F.E.D.E.R. pourra financer, à un taux élevé (jusqu'à 70 %) des aides à l'« initiative » visant à améliorer l'environnement au sens large des entreprises (études de marché, conseil en gestion, information et mise en œuvre de l'innovation, etc.). Certaines de ces opérations ont trouvé, dans le programme français et italien, une application dans le secteur du bois.

Enfin, il convient de souligner que la Commission entend poursuivre et développer les aides allouées sur *fonds de la Banque européenne d'investissement et du nouvel instrument communautaire (N.I.C.)* qui, dans certaines régions, peuvent se cumuler avec les aides du F.E.D.E.R.

Le *Fonds social* peut également être amené à intervenir en faveur des travailleurs participant à la filière bois, en particulier par des aides à la formation professionnelle.

En annexe du projet de résolution du Conseil, la Commission recense un certain nombre d'*orientations d'actions* dont les principales sont les suivantes :

— en ce qui concerne la *matière première* : coordination des programmes de recherche, création dans chaque Etat d'un organisme public chargé des questions forestières, promotion des plans de gestion, aménagements fiscaux pour décourager la rétention et favoriser l'exploitation, établissement d'inventaires, promotion des pratiques de vente de « bord de route », utilisation des déchets et développement des systèmes de collecte sélective des vieux papiers ;

— en ce qui concerne la *transformation, la commercialisation et l'utilisation des produits* : encouragement à l'investissement, à la coopération commerciale pour les et aux restructurations, effort de normalisation et sensibilisation des utilisateurs aux possibilités offertes par les constructions en bois.

Comme on peut le constater, il ne s'agit pas là d'objectifs novateurs nécessitant une adaptation substantielle de la politique française.

Cette communication sur la filière bois comporte également le point des actions communautaires en matière d'environnement.

#### D. — L'approche par la protection de l'environnement.

Le projet de directive sur la protection des forêts contre les incendies et les pluies acides :

La forêt est particulièrement sensible à deux fléaux : les incendies et la pollution atmosphérique.

Dans ce dernier domaine, la Communauté a déjà mis en œuvre toute une série de textes (1) dont le contenu pourrait évoluer dans le sens d'un renforcement des normes de qualité de l'air si la Commission met en œuvre le programme qu'elle

(1) Directive relative à la teneur en soufre de certains combustibles liquides (J.O.C.E., L. 307 du 27 novembre 1975) ;

Directive concernant les valeurs limites et les valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (J.O.C.E., L. 229 du 30 août 1980) ;

Ratification de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (J.O.C.E., L. 171 du 27 juin 1981) ;

Directive relative à la teneur de l'atmosphère en plomb (J.O.C.E., L. 378 du 31 décembre 1982).

a exposé dans sa communication du 8 juin 1983 sur les pluies acides. Celle-ci annonce notamment des projets de directives relatives aux grandes installations industrielles ainsi qu'aux niveaux admissibles d'oxyde d'azote contenu dans l'atmosphère et de plomb dans l'essence. C'est notamment dans ce contexte qu'il faut replacer la proposition de règlement instaurant une action communautaire destinée à accroître la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies et les pluies acides (C. O. M. 1983-375). Cette action serait dotée de 100 millions d'ECU de crédits étalés sur cinq ans.

En ce qui concerne les incendies, il est d'abord mis l'accent sur la *prévention* : une série de mesures devraient être encouragées à ce titre :

- la création d'emplois pour la conduite et l'exécution d'opération de débroussaillage et d'élagage ;
- l'acquisition de matériel de débroussaillage ;
- la création de voies forestières, de zones para-feu, de points d'eau ;
- l'installation de structures de surveillance terrestre fixes et mobiles ;
- le développement de structures de surveillance aérienne ;
- l'organisation de campagnes d'information et de sensibilisation notamment auprès de la population en âge scolaire.

Au niveau de la lutte contre les incendies, il est prévu de favoriser la *formation des personnels, l'harmonisation des techniques et la standardisation des matériels*.

Enfin, la proposition envisage un *système d'assistance mutuelle en cas de sinistre important*.

Au sujet des pluies acides, il est prévu :

— de favoriser la mise en place d'un *réseau de surveillance* de l'état des forêts ainsi que d'*équipes pluridisciplinaires* scientifiques nationales, dont la commission assurerait la coordination. L'action communautaire comporterait la réalisation :

- d'expériences grandeur nature en vue de tester l'efficacité des méthodes préventives et curatives ;
- de projets pilotes et de démonstrations contribuant à la diffusion et à la vulgarisation des résultats.

Pour toutes ces mesures, les subventions communautaires pourraient aller de 30 à 100 % selon la nature de l'opération.

\*  
\* \*

En définitive, malgré l'importance des enjeux, et la nécessité d'une action à long terme tenant compte de la durée du cycle de production, la politique communautaire de la forêt et du bois n'a, en l'état actuel des choses, guère de chances de déboucher sur autre chose que des actions limitées dans leur champ d'application à des zones particulièrement sensibles. Comme on l'a vu, outre les régions défavorisées, il s'agit essentiellement, au nord, d'enrayer la dégradation des forêts de conifères sous l'effet des pluies acides et, au sud, d'atténuer par des actions préventives la vulnérabilité aux incendies, vulnérabilité que tend précisément à accroître l'état d'abandon dans lequel se trouvent le plus souvent, les forêts méditerranéennes. Dans les deux cas, il est clair que le souci de protection de l'environnement qui est actuellement le mieux ressenti, ne serait jamais mieux satisfait que par la relance de l'exploitation forestière.

Cela dit, sur le plan économique général, il n'est que peu de perspectives de voir, à brève échéance, se mettre en place une politique forestière commune tant sont grandes les divergences d'attitudes entre pays membres, qu'elles résultent de l'état des structures économiques ou de leurs conceptions respectives de l'organisation du Marché commun.

Il ne peut être question pour certains Etats du Nord, traditionnellement libéraux et donc favorables à un Marché commun plus proche de l'union douanière — d'accepter ne serait-ce que l'amorce d'une organisation de marché non prévue au Traité de Rome. Celle-ci serait, de leur point de vue, source de dépenses supplémentaires ;

inconcevables en l'état présent des finances communautaires et de surcoûts d'approvisionnement, que ne compenserait pas la réduction d'une dépendance extérieure à laquelle ils sont d'autant moins sensibles qu'ils sont le plus souvent compétitifs, en aval de la filière bois.

La France, avec un solde commercial négatif total de 14 milliards de francs pour l'année 1982, fait figure de cas particulier : ses déficits — plus faibles que ceux de l'Italie et de la R.F.A. — en matière de bois brut et de pâtes — ne sont pas compensés par des excédents pour les meubles. Au contraire, elle cumule les déficits sur ces postes allant même jusqu'à exporter des bois bruts pour les réimporter sous forme de produits finis. Son solde déficitaire en matière de meubles dépasse 4,5 milliards de francs et a tendance à s'accroître, malgré la succession des interventions publiques et, notamment, le « plan meuble » de 1981 qui n'a pu empêcher le taux de pénétration des importations d'atteindre 38 % au premier semestre 1983. La crise de l'industrie du meuble français — 3 500 suppressions d'emplois au cours de cette même période — reste une affaire spécifiquement nationale. Le réalisme conduit à penser qu'elle le restera même si des interventions communautaires ponctuelles peuvent contribuer de façon non négligeable au redressement de cette industrie.

En revanche, au niveau proprement sylvicole, la réforme en cours des directives socio-structurelles semble offrir de meilleures perspectives. C'est ainsi que le projet de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture destiné à remplacer les directives 72/159 sur la modernisation des exploitations agricoles, 72/160 sur l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et 72/161 sur la formation professionnelle et rendant plus restrictive l'application de la directive 75/168 relative aux zones de montagne prévoit 1,16 milliard d'ECU d'aide à l'investissement forestier.

Une part importante de ces crédits devrait être accordée à la France, eu égard à la place qu'elle représente dans le patrimoine forestier communautaire, notamment en ce qui concerne les essences feuillues.

#### IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION, ADOPTÉES LE 14 MARS 1984

— Consciente des enjeux à la fois agricoles, industriels, écologiques et culturels associés de façon étroitement interdépendante à la mise en valeur et à la protection du patrimoine forestier de la Communauté ;

— Soulignant, à cet égard :

● Le gaspillage de ressources que constitue l'existence d'un important patrimoine forestier de 35 millions d'hectares insuffisamment exploité à cause, en particulier, de l'inadéquation des structures foncières, gaspillage d'autant plus grave qu'il s'accompagne d'un déficit extérieur substantiel, potentiellement croissant du fait du décalage entre les rythmes d'augmentation prévisibles de l'offre et de la demande européennes de produits du bois ;

● Le poids économique non négligeable des activités participant de la filière bois — qui représentent environ 5,5 % de l'ensemble des emplois industriels — notamment dans les zones les plus défavorisées ;

● Les menaces qu'un développement industriel incontrôlé fait peser sur l'intégrité des forêts communautaires et, à travers elle, sur la qualité de la vie en Europe, ainsi qu'en témoigne le phénomène des pluies acides, dont l'extension pourrait porter atteinte aux fonctions récréative et écologique de ces forêts ;

— Soucieuse, dans ces conditions, de faire prévaloir la dimension communautaire des problèmes du bois et de la forêt, eu égard et en particulier :

● Aux risques, encourus par tous les Etats membres, d'une dépendance structurelle accrue, tant en ce qui concerne la matière première elle-même pour laquelle certains laissent entrevoir la perspective d'une pénurie mondiale à long terme — de nature à provoquer des incertitudes de prix et de quantité dans les approvisionnements — que pour les demi-produits sur lesquels la concurrence croissante des pays producteurs de matière première pourrait provoquer une contraction de l'emploi en Europe ;

● A l'interdépendance qui existe — ou devrait exister — entre la mise en valeur du potentiel forestier européen et la mise en œuvre des autres politiques communes, qu'elles soient agricoles, industrielles ou commerciales,

**La Délégation :**

— regrette que l'inertie du Conseil due aux réticences de certains Etats membres du nord de l'Europe ait empêché les multiples initiatives de la Commission d'aboutir à la définition de politiques spécifiques à la sylviculture ou aux activités du bois et ait limité l'essentiel de l'action de la Communauté à des interventions ponctuelles ;

— estime, à ce titre, que l'absence de mention des produits du bois à l'annexe II du Traité de Rome — si regrettable soit-elle — ne constitue pas un obstacle insurmontable pour la mise en place d'une politique communautaire dans la mesure où celle-ci pourrait valablement se fonder sur l'article 235 du Traité ;

— constate cependant que les interventions spécifiques de la Communauté dans le domaine sylvicole, modestes en ce qui concerne les régions défavorisées de la Lozère et de la Creuse ainsi que les départements d'outre-mer, ont eu un impact non négligeable pour les régions méditerranéennes grâce au règlement 269/79 qui a, compte tenu de la rallonge budgétaire opportunément décidée fin 1983, entraîné la réalisation en France de 973 millions de francs de travaux, notamment en matière de reboisement et de construction de chemins forestiers ;

— considère que si une politique commune de la forêt et du bois paraît, en l'état actuel de la Communauté, difficile à mettre en place, il n'en faut pas moins reconnaître la spécificité de ces activités et souhaiter leur prise en compte dans l'application des politiques structurelles.

**En conséquence, la Délégation :**

— se félicite de ce que la Commission ait pris l'initiative de présenter au Conseil une communication sur les actions communautaires pour la filière bois et une proposition de résolution relative aux orientations de la politique communautaire en la matière ;

— remarque cependant l'absence de mesures spécifiques en faveur des industries du meuble ou des pâtes à papier, dont les difficultés actuelles sont un frein important à la mise en valeur du potentiel forestier communautaire, et espère, dès lors, que la Commission apportera son soutien aux efforts entrepris par la France pour rénover les activités de la filière bois, et éviter qu'elle exporte des produits bruts pour les réimporter sous forme de produits finis ;

— estime indispensable que la sylviculture et les activités du bois fassent l'objet d'interventions accrues à la suite de la révision des fonds structurels et juge donc, à cet égard, très positif que le projet de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles destiné à remplacer les directives dites « socio-structurelles » prévoit des aides aux investissements forestiers d'un montant supérieur à un milliard d'ECU ;

— observe à cet égard que la participation française à de telles interventions communautaires est étroitement liée à une meilleure appréciation de l'intérêt qui s'y attache par les administrations et les professions concernées, tant au plan national que régional ;

— attire à ce sujet l'attention sur les possibilités offertes par la sylviculture comme activité d'appoint notamment en zone de montagne, tout en mettant en garde ceux qui y verraient une activité de substitution à certaines productions actuellement excédentaires ;

— souhaite en outre que soit poursuivie l'action entreprise avec le règlement susmentionné 269/79 relatif aux régions méditerranéennes, dont l'utilité et l'efficacité incontestables justifieraient la reprise dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens, voire la reconduction pure et simple dans leur objet ou leur ampleur financière au cas où le retard apporté dans la mise au point de ces programmes globaux risquerait de susciter une solution de continuité dans l'aide aux forêts méditerranéennes ;

— demande l'adoption et la mise en œuvre rapide du projet de règlement relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies et les pluies acides, qui, par delà l'hétérogénéité de son objet, assure une convergence d'intérêt entre les Etats membres de nature à renforcer des volets importants de la politique forestière de la C. E. E., dès lors que les interventions communautaires s'articulent efficacement sur les autres programmes en cours d'élaboration et, en particulier, sur les programmes intégrés méditerranéens.

## **B. — LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE D'ECHANGE RAPIDE D'INFORMATIONS SUR LES DANGERS DECOULANT DE L'UTILISATION DES PRODUITS DE CONSOMMATION**

(Décision du Conseil du 2 mars 1984.)

Rapporteur : M. Auguste Cazalet, Sénateur.

- I. — L'intérêt d'une intervention communautaire spécifique.
- II. — La portée de la décision du Conseil.
- III. — Conclusions de la Délégation, adoptées le 23 mai 1984.

\*  
\*\*

Le 13 décembre 1983, se tenait le premier Conseil des Ministres de la Communauté spécialisé pour les problèmes de consommation. Cet événement consacre à l'évidence les efforts que mène la C.E.E. depuis près de dix ans et, en particulier, depuis qu'a été adopté le premier programme d'information et de protection des consommateurs en avril 1975.

C'est au cours de cette réunion que fut admis le principe de la décision du Conseil instituant un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation.

On se rappelle que c'est en 1979, à la suite de nombreux décès dus à des intoxications, ainsi qu'après qu'eut été révélé un trafic de denrées avariées — il s'agissait de calamars impropres à la consommation, introduits en Belgique sous la qualification d'engrais —, que la Commission soumit au Conseil un projet de décision, projet repris dans le cadre de son deuxième programme de protection et d'information des consommateurs de mai 1983 (1).

Il aura donc fallu près de quatre ans pour que cette initiative de la Commission puisse aboutir en mars 1984.

\*  
\*\*

Après avoir brièvement évoqué l'utilité d'une intervention communautaire en matière de produits de consommation dangereux, on précisera les conditions de déclenchement et les modalités des procédures prévues pour s'interroger sur la portée du système d'échange d'informations instauré par la décision du Conseil du 2 mars dernier.

\*  
\*\*

### **I. — L'INTERET D'UNE INTERVENTION COMMUNAUTAIRE SPECIFIQUE**

L'utilité d'une approche spécifiquement communautaire de cette question tient à la fois à la gravité du phénomène des accidents liés aux produits de consommation et à l'absence d'une coopération internationale systématique en la matière.

#### **A. — Le phénomène des accidents dus aux produits de consommation.**

Dans cette catégorie, on place tous les accidents pouvant survenir à un particulier, à l'exception des accidents de la circulation et des accidents du travail.

(1) J. O. C. E. n° 133 du 3 juin 1981.

En France, on s'est efforcé d'en estimer l'ampleur au moyen de diverses recherches. Les résultats en sont assez hétérogènes mais soulignent l'importance du phénomène. Ainsi, l'I.N.S.E.R.M. estime que ces accidents donnent lieu à 1,6 millions d'actes médicaux pour un coût de 4 milliards de francs. Par ailleurs, le centre de documentation et d'information sur les assurances avance un chiffre de 5 000 morts par an, estimation considérée comme un minimum par la plupart des spécialistes. Une enquête réalisée par la fédération nationale des coopératives de consommateurs au moyen d'un sondage auprès de ses adhérents, donne quelques informations plus précises. Les accidents se répartissaient ainsi par tranche d'âge et par nature :

*Répartition par tranche d'âge des victimes.*

	Pourcentage.
Moins de quatre ans.....	7
De quatre ans à quinze ans.....	15
De quinze à soixante-cinq ans.....	51
Plus de soixante-cinq ans.....	24
Non précisé.....	3

*Répartition des accidents par nature.*

	Pourcentage.
Traumatismes .....	7,9
Coupures, morsures.....	23,9
Contusions .....	15,8
Brûlures .....	22,4
Suffocation .....	0,8
Intoxication .....	7,3
Autres .....	16,9

Si 20 % des foyers interrogés avaient déclaré avoir été victimes d'un ou plusieurs accidents corporels au cours de l'année, il semblerait que le public n'ait pas une perception exacte des risques réels d'accidents. Ainsi, l'électricité et le gaz sont les causes d'accidents les plus redoutées, alors qu'ils ne sont responsables que d'un petit nombre d'entre eux. Parmi les appareils les plus souvent incriminés par la Fédération nationale des coopératives de consommateurs, on note : les fers à repasser, les fours, l'installation électrique, les tronçonneuses, les tondeuses à gazon, les produits d'entretien.

Il s'agit là d'indications intéressantes, malgré le caractère inévitablement approximatif de ce genre d'enquête, qui mettent l'accent sur l'ampleur des dangers à prévenir.

Dans ces conditions, il est normal de s'interroger sur la nature de la coopération internationale existant en ce domaine.

**B. — L'absence de procédure de coopération internationale tendant à la protection des consommateurs.**

L'ampleur des risques encourus, l'intensification des échanges de produits, l'homogénéité croissante des modes de vie auraient pu susciter un rapprochement au niveau international des administrations nationales compétentes. En fait, il n'en est rien et l'expérience montre que, jusqu'à ce qu'intervienne la proposition de la Commission en 1979, les contacts existants avaient fondamentalement pour objet de protéger, non les consommateurs, mais, au contraire, les flux commerciaux internationaux ou intracommunautaires contre des atteintes qui pourraient leur être abusivement portées au nom de la sécurité de ces mêmes consommateurs.

Ainsi, au niveau G. A. T. T., il existe un système de notification des réglementations nationales justifiées par des mesures de protection de la santé et de la sécurité des consommateurs.

Au niveau de l'O. C. D. E., un système informel de notification des mesures prises pour parer aux dangers découlant de l'usage des produits de consommation a été effectivement mis en place, mais il s'agit simplement d'un mécanisme de prévention des entraves techniques au commerce international, comme en témoigne le fait que la notification présente un caractère *a posteriori*. En outre, certains produits comme les produits alimentaires et les automobiles ne sont pas couverts par le système.

Sur le plan communautaire, la situation n'était, avant la décision de principe du 13 décembre 1983, pas véritablement satisfaisante, tant du point de vue de la prévention des entraves au commerce intracommunautaire que de celui de la protection des consommateurs.

D'une part, si l'article 36 du Traité permet bien à un Etat membre de déroger au principe de la libre circulation des produits pour des motifs tenant à la « protection de la santé et de la vie des personnes », il n'est prévu aucune procédure spécifique d'information : l'Etat membre qui se prévaut de cet article, n'est soumis à aucune obligation de notification qui lui ferait justifier les mesures prises. Il y a là le maintien des prérogatives nationales. La Cour de Justice des Communautés a d'ailleurs jugé que le recours à cet article 36 du Traité ne cessera d'être justifié que lorsque, par application de l'article 100 du Traité, des directives communautaires auront harmonisé les conditions dans lesquelles peuvent intervenir les mesures de protection.

D'autre part, on remarque que le souci de protection des consommateurs au niveau communautaire n'apparaît pas explicitement dans le texte du Traité lui-même qui, comme on l'a vu, ne vise en tout état de cause que la santé des personnes et non la protection des consommateurs en général.

Cela dit, des procédures d'information spécifiques ont été mises en place pour des produits particuliers, par un certain nombre de directives d'harmonisation.

Ainsi, l'article 9 de la directive n° 73/23/C.E.E. du 19 février 1973, dite « basse tension », prévoit une obligation d'information immédiate des autres Etats membres et de la Commission : l'Etat qui a pris la mesure tendant à limiter la libre circulation ou la mise sur le marché d'un produit doit indiquer les motifs de sa décision et de la non-conformité du produit.

De même, la directive 76/768/C.E.E. du 9 juin 1975 relative aux produits cosmétiques comporte une règle semblable en son article 12.

Enfin, un dispositif analogue a été institué par la directive 75/319/C.E.E. du 20 mai 1979, relative aux spécialités pharmaceutiques. Elle prévoit en son article 33 un mécanisme de notification des décisions administratives (autorisation, refus, retrait...) à un « comité des spécialités pharmaceutiques ». On remarque qu'à titre facultatif, ce comité peut être saisi avant que n'intervienne la mesure de contrôle.

En définitive, au niveau des organes internationaux comme à celui de la Communauté, les mécanismes d'information ont été conçus essentiellement en vue de protéger les flux commerciaux des atteintes qui pourraient leur être portées au nom de la protection des consommateurs. Aucun des systèmes existants ne met l'accent sur la nécessité d'améliorer la coordination internationale en vue de mieux assurer le caractère si ce n'est préventif du moins précoce des interventions des Etats. Tel est bien l'aspect du problème que la décision, prise officiellement le 2 mars 1984, tend — timidement — à prendre en compte.

## II. — LA PORTEE DE LA DECISION DU CONSEIL

La décision du Conseil de décembre 1983 tend à mettre en place — sur le fondement de l'article 235 du Traité C.E.E. — un système d'échange rapide d'informations entre les administrations nationales compétentes sur les dangers découlant de l'usage des produits de consommation. Il s'agit de déclencher une sorte d'alerte générale, dès lors qu'apparaît sur le territoire de l'un des Etats membres, un danger grave et immédiat pour susciter l'intervention de mesures nationales appropriées.

Après avoir évoqué le champ d'application du système d'échange d'informations, on s'efforcera de montrer que la procédure prévue est assez peu contraignante pour les Etats et donc qu'en définitive les conséquences d'un tel mécanisme devraient être assez restreintes.

Les ambiguïtés et les limites révélées par l'examen du texte même de la décision sont significatives du peu d'enthousiasme mis par les Etats membres et, en particulier, par les plus libéraux d'entre eux, à mettre en place un système contraignant. Ainsi faut-il remarquer, avant d'entrer dans le détail du dispositif lui-même, que le paragraphe 2 de l'article 8 dispose que la décision est applicable

pendant une période de quatre ans à compter de sa date de prise de notification (le 7 mars 1984). Il prévoit également qu'avant l'expiration de cette période, la Commission, à la lumière de l'expérience acquise, présente un rapport et des propositions sur la base desquels le Conseil peut décider la continuation ou la révision du système.

#### A. — Un champ d'application non dépourvu d'ambiguïtés.

L'article 2 de la décision précise qu'elle s'applique à tous les produits destinés aux consommateurs, à l'exception de ceux qui sont exclusivement à usage professionnel ou qui, dans le cadre d'autres instruments communautaires, font l'objet de procédures de notification équivalentes.

Il y a là source d'ambiguïtés si ce n'est de contestations. D'abord parce qu'on ne voit pas quelles autorités vont décider du caractère exclusivement professionnel ou non des produits, si ce n'est les Etats membres eux-mêmes, et cela même si la qualification juridique semble pouvoir être soumise à la Cour de Justice des Communautés. D'autre part, la portée du système dépendra largement de l'interprétation donnée à l'expression « procédures de notification équivalentes » dans la mesure où, comme on l'a vu, les mécanismes d'information existants pour certains produits sont organisés dans un tout autre but immédiat que le renforcement de la protection des consommateurs.

Cela dit, il existe d'autres limites, il est vrai plus insidieuses, à l'application de la décision. En effet, il résulte implicitement de l'article premier que les mesures devant faire l'objet d'une procédure de notification ne concernent que la commercialisation ou l'utilisation sur le territoire de l'Etat qui en prend l'initiative. A *contrario*, on ne vise pas la fabrication du produit mais seulement sa mise sur le marché intérieur national du pays concerné. En d'autres termes, les produits exclusivement exportés vers les autres pays membres comme vers les pays tiers ne sont pas soumis au système d'échange d'informations.

Il n'y a pas là maladresse de rédacteur mais, semble-t-il, intention délibérée, comme en témoigne le fait que l'un des Etats ait demandé l'inscription au procès-verbal du Conseil d'une déclaration indiquant que l'article premier n'était pas applicable lorsque la commercialisation du produit concerné est exclue sur le territoire d'un autre Etat membre.

Les réticences des Etats sont aussi sensibles au niveau du déroulement de la procédure qui se révèle en fait assez peu contraignante.

#### B. Une procédure peu contraignante.

Dès lors que le produit concerné entre dans le champ d'application de la décision, le système d'échange d'informations peut être mis en cause. On examinera successivement les conditions de déclenchement de la procédure, les garanties apportées aux professionnels concernés et les obligations administratives imposées aux administrations nationales.

##### 1. LE DÉCLENCHEMENT DE LA PROCÉDURE

On souligne, en premier lieu, que, selon l'article premier, c'est la décision d'adopter des mesures et non l'adoption de ces mesures elles-mêmes qui enclenche la procédure, subtile distinction destinée en principe à permettre une information précoce des autres pays membres.

En second lieu, on remarque que l'information de la Commission — « dans les meilleurs délais » précise l'article 3 — suppose l'existence d'un « danger grave et immédiat ». C'est à l'Etat membre de décider si tel est bien le cas et donc si les mesures qu'il décide d'adopter doivent ou non faire l'objet de la notification.

Enfin, on note que le danger considéré est défini par référence à la notion de « conditions normales ou prévisibles », notion introduite par la loi du 21 juillet 1983 sur la sécurité des consommateurs, qui, contrairement à la loi du 10 janvier 1978, étend l'obligation de sécurité aux usages anormaux mais prévisibles d'un produit de consommation.

## 2. LES GARANTIES APPORTÉES AUX PROFESSIONNELS

Les professionnels doivent être, comme le dispose l'article 1, « si possible préalablement » consultés. Il y a là, malgré la prudence rédactionnelle, la volonté de renforcer les droits de la défense et d'inciter les professionnels — qu'ils soient fabricants, distributeurs ou importateurs du produit — à faire preuve d'esprit de collaboration.

La Commission devra, dès lors, s'assurer de l'accomplissement de cette formalité. Il semble que l'absence de consultation permettrait à la Commission d'exiger que l'Etat y procède, voire de la réaliser elle-même. En outre, si l'Etat manque à cette obligation ou prend prétexte de la non réponse des professionnels pour ne pas notifier le danger, il doit pouvoir être poursuivi par tout professionnel concerné ou par la Commission.

Les professionnels bénéficient d'une protection supplémentaire avec le dispositif de l'article 6 qui permet aux Etats membres de donner un caractère confidentiel aux informations qu'ils transmettent.

## 3. LES OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES DES ETATS

L'article 5 de la décision prévoit que chaque Etat membre indique à la Commission une ou plusieurs autorités compétentes chargées de transmettre ou de recevoir les informations.

De fait, l'article premier, paragraphe 2, définit le contenu des informations transmises. Celles-ci doivent contenir :

- des indications permettant l'identification du produit ou lot de produit, notamment sa nature ou ses caractéristiques ;
- des indications décrivant la nature et l'importance des dangers en cause ;
- des renseignements sur les mesures que l'Etat membre a décidé d'adopter.

La Commission est censée vérifier la conformité des renseignements susmentionnés et les transmettre aux autres Etats membres. Eu égard à l'inévitable défaut de fiabilité des informations obtenues à ce stade des affaires — il ne s'agit en règle générale que de simples présomptions — on peut se demander si une telle obligation est de nature à entraîner la responsabilité solidaire de la Commission au cas où la mesure nationale se révélerait abusive.

### C. — Des conséquences limitées au niveau national.

En conclusion, votre délégation ne peut pas ne pas s'interroger sur les conséquences d'un système que les Etats, trop attachés à tort ou à raison à leurs prérogatives nationales, n'ont accepté que du bout des lèvres, sous une forme largement édulcorée par rapport aux propositions initiales de la Commission.

L'initiative est certes positive. Elle institutionnalise le réseau « points de contact » qui semble ne pas avoir mal fonctionné pour les seuls produits alimentaires. Des crevettes avariées, des lasagnes impropres à la consommation ont pu ainsi être retirées du marché suffisamment à temps.

Cela dit, on est loin en effet du projet d'origine de la Commission qui tendait à obtenir la reconnaissance de sa compétence directe en la matière et, en particulier, sa capacité à prendre des mesures en vue de :

- l'information rapide et objective du public sur la nature du produit en cause et les risques encourus ;
- le retrait du marché, le rappel du produit et le contrôle à l'exportation ;
- le développement d'une réglementation, et notamment de normes tendant à prévenir les accidents.

Force est de constater que si la décision est finalement assez décevante, les propositions initiales de la Commission allaient peut-être trop loin, eu égard au caractère très sensible de la matière.

Comme l'ont montré les débats de la loi du 21 juillet 1983, il est difficile d'arbitrer entre l'impératif que constitue la sécurité des consommateurs et la nécessité de ne pas se lancer à la légère dans des procédures capables de porter un préjudice fatal aux entreprises.

Rapidité et équité sont souvent antinomiques comme en témoigne l'affaire des pneus V 10 et V 12 de la firme Kléber-Colombes dans laquelle le Conseil d'Etat a admis que, malgré une intense campagne de presse, c'était à juste titre que le ministre de l'économie n'avait pas pris en 1980 de mesures d'interdiction.

En tout état de cause, on semble pouvoir conclure que la décision n'apportera guère d'améliorations substantielles à la protection dont doit bénéficier le consommateur avec la mise en œuvre de la nouvelle loi du 21 juillet 1983.

Celle-ci tend à compléter un système juridique particulièrement protecteur des consommateurs, et notamment à une jurisprudence en matière de responsabilité des produits défectueux, déjà très favorable (1).

La nouvelle loi comporte trois innovations principales :

— une obligation générale de sécurité qui s'applique non seulement aux produits dangereux dans des conditions normales d'utilisation, mais encore dans « d'autres conditions raisonnablement prévisibles par les professionnels » ;

— une diversification des possibilités d'intervention qui peuvent désormais aller de simples mises en garde à la possibilité d'exiger le retrait du produit en cause, voire à celle de procéder à leur interdiction ;

— la création d'une Commission de sécurité du consommateur chargée d'émettre des recommandations et qui disposera de pouvoirs d'investigation.

On peut enfin souligner la création d'une cellule d'urgence ayant pour mission d'intervenir rapidement et d'éviter les lourdeurs administratives qui ont par exemple fait qu'il a fallu plus d'un mois et demi pour faire, en 1982, interdire une poudre à éternuer jugée dangereuse. Le Gouvernement s'est également donné pour objectif d'améliorer la connaissance statistique des accidents découlant de l'usage des produits de consommation et d'aboutir à la constitution d'une banque de données.

Le dispositif français vient d'être substantiellement renforcé. Il resterait à préciser comment il s'articule sur le cadre communautaire, tel qu'il résulte de la décision du Conseil et, en particulier, quelles sont la ou les autorités chargées, au niveau national, de transmettre et de recevoir les renseignements émanant du système communautaire d'échange d'informations sur les dangers découlant de l'usage des produits de consommation.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION, ADOPTÉES LE 23 MAI 1984

Considérant que l'utilisation des produits de consommation est à l'origine de nombreux accidents graves, même s'il est difficile d'en évaluer l'importance faute d'informations suffisamment fiables,

Constatant qu'il n'existe aucune procédure, au niveau international, ayant pour objet de mieux coordonner l'action des Etats pour parer aux dangers découlant de l'usage des produits de consommation, et qu'en particulier les procédures d'échange d'informations en vigueur actuellement tant dans le cadre du G. A. T. T. ou de l'O. C. D. E. que dans celui de la C. E. E. tendent à protéger, non les consommateurs, mais les flux commerciaux contre les atteintes qui pourraient leur être portées au nom de la défense des intérêts du consommateur,

La Délégation :

— Estime utile, en conséquence, qu'avec la décision du Conseil du 2 mars 1984, soit mise en place une procédure de concertation tendant à rendre plus efficace la protection dont les consommateurs bénéficient au niveau national ;

(1) Les conclusions de la délégation adoptées le 6 mai 1980 sur le rapport de M. R. Laucournet.

— Note avec satisfaction que l'accord a été obtenu en décembre 1983 au cours du premier conseil spécialisé « défense des consommateurs », innovation institutionnelle qui marque solennellement l'intérêt croissant porté par la Communauté aux problèmes de consommation ;

— Souligne la portée encore assez limitée d'une décision, dont le champ d'application est ambigu et dont les conséquences au niveau national sont restreintes, eu égard au caractère peu contraignant des obligations qu'elle prévoit ;

— Reconnaît toutefois l'intérêt d'un système qui pourrait se révéler aussi positif que le réseau « points de contact » mis en place depuis 1979 pour les seules denrées alimentaires ;

— Attire l'attention sur le caractère limité dans le temps de la durée pour laquelle a été prise la décision — quatre ans à compter de sa notification aux Etats — et, d'une façon générale, sur les réticences des Etats membres à renoncer à leurs prérogatives dans un domaine jugé particulièrement sensible ;

— Remarque, à cet égard, que la modestie du dispositif prévu tient largement aux difficultés d'une matière où il est souvent délicat d'arbitrer entre les impératifs issus de la protection de la santé des consommateurs et la prudence nécessaire qui doit être de règle dès lors que d'une décision administrative peut dépendre l'avenir d'une entreprise ;

— Observe, de ce point de vue, que c'est à bon escient que la décision prévoit la consultation des professionnels concernés et que ceux-ci pourront sans doute trouver dans cette décision le fondement d'un recours au niveau communautaire, et donc d'une garantie supplémentaire de leurs droits ;

— Et met en définitive l'accent sur les conséquences restreintes au niveau national de la décision communautaire, étant donné le caractère très complet de la protection dont bénéficie le consommateur français tant de par une jurisprudence relativement libérale en matière de responsabilité du fait des produits défectueux que du fait de l'intervention de la loi du 21 juillet 1983 créant une obligation générale de sécurité des produits au bénéfice des consommateurs.

## CHAPITRE VIII

### RELATIONS EXTERIEURES

#### Les relations futures du Groenland avec la Communauté économique européenne.

Rapporteur : M. Michel Miroudot, Sénateur.

- I. — Le nouveau statut juridique du Groenland vis-à-vis de la Communauté.
- II. — La nouvelle situation en matière de pêche entre la Communauté et le Groenland.
- III. — Conclusions de la Délégation, adoptées le 23 mai 1984.

\*  
\*\*

Par son memorandum du 19 mai 1982 adressé au Conseil, le Gouvernement danois avait soumis, en application des articles 96 C. E. C. A., 236 C. E. E. et 204 C. E. E. A., un projet de révision des traités constitutifs demandant, d'une part, le retrait du Groenland du champ territorial d'application de ceux-ci et, d'autre part, l'adjonction du Groenland à la liste des pays et territoires d'outre-mer figurant à l'annexe IV du traité C. E. E., c'est-à-dire l'attribution à son profit d'un statut d'association avec les Communautés.

Après deux ans de négociations, un accord a pu être conclu entre la Communauté et le Groenland pour sauvegarder les activités de pêche des Etats membres, et notamment de l'Allemagne, dans les eaux — très poissonneuses — groenlandaises. Outre la question de principe posée par le retrait de la Communauté d'une partie de territoire d'un Etat membre, le départ du Groenland remettait en effet gravement en cause la politique commune de la pêche née il y a un an, et l'existence d'un accord en matière de pêche était une condition nécessaire à l'acceptation de la demande du Gouvernement danois d'accorder le statut d'association à son ancienne colonie.

En définitive, plusieurs textes ont été élaborés pour définir les relations futures du Groenland avec la Communauté européenne, qu'il s'agisse du statut nouveau du territoire vis-à-vis de la Communauté, ou des activités de pêche dans ses eaux territoriales. Sur les sept textes présentés, et qui sont considérés par le Conseil et la commission comme constituant un ensemble cohérent et indissociable, trois catégories de documents doivent être distinguées :

a) *Textes relatifs à la modification des traités* : seuls les traités C. E. E. et C. E. C. A. sont concernés par le traité, en leurs articles 131 pour le premier et 79 pour le second. Un article 136 bis nouveau sera ajouté au traité C. E. E. Son annexe IV, qui donne la liste des pays et territoires associés, sera complétée par la mention du Groenland. En outre, sur la base de l'article 136 bis nouveau C. E. E., un second document, ayant la forme d'un *protocole* annexé au traité C. E. E., précise le régime particulier applicable au Groenland.

Cette première catégorie de textes (traité et protocole) devra être ratifiée par tous les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives. Elle donnera lieu en France à la discussion d'un projet de loi autorisant la ratification.

b) *Textes relatifs à l'accord sur la pêche* : deux documents signés, d'une part par la Communauté européenne et, d'autre part, par le Gouvernement danois et le Gouvernement local du Groenland, définissant les activités de pêche des navires battant pavillon d'un Etat membre :

— *L'Accord en matière de pêche*, qui fixe les règles et les conditions générales de ces activités ;

— Le protocole sur les conditions en matière de pêche, pris sur la base des articles 2, 5, 6 et 7 de l'accord-cadre, donne notamment les quotas de pêche et le montant chiffré de la compensation financière.

c) Règlements du Conseil : trois règlements (C. E. E.) du Conseil sont prévus :

— l'un pour approuver, au nom de la Communauté, l'accord de pêche « proprement dit » (accord-cadre) ;

— l'autre pour approuver, au nom de la Communauté, le protocole sur les conditions en matière de pêche ;

— le troisième « prévoyant certaines mesures spécifiques concernant le régime particulier applicable au Groenland en matière de pêche », pour définir une procédure en cas de difficultés dans l'application de l'accord de pêche et de son protocole.

\*  
\* \*

La question du statut futur du Groenland vis-à-vis de la Communauté et celle des activités de pêche dans ses eaux territoriales ne sont pas juridiquement liées, mais elles sont inséparables du point de vue politique et économique, une réponse favorable à la première ne pouvant pas être donnée sans une solution acceptable à la seconde. Il convient d'examiner successivement les données et les implications de chacune d'elles, la première étant juridique, la seconde économique.

## I. — LE NOUVEAU STATUT JURIDIQUE DU GROENLAND VIS-A-VIS DE LA COMMUNAUTE

Le « fait générateur » du nouveau statut du Groenland vis-à-vis de la Communauté européenne est le référendum du 23 février 1982 par lequel 52 % des habitants du Groenland se prononcèrent en faveur du retrait de leur territoire des Communautés européennes.

Après n'avoir cessé de s'élargir, la Communauté va donc se rétrécir. En réalité, cette prise de position était l'aboutissement d'un mouvement qui, de longue date, avait pris naissance dans un territoire aux particularismes très marqués. Mais si le retrait paraît juridiquement correct quoique politiquement regrettable, le statut d'association à la C. E. E. et ses conditions particulières, n'était pas *a priori* la solution admise par tous.

### A. — Une région aux particularismes très marqués.

#### 1. DONNÉES GÉOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES

Géographiquement, le Groenland appartient au continent américain et, dès l'origine, s'est trouvé dans une situation très originale par rapport à l'Europe. Situé à l'Ouest du 20° degré de longitude, le Groenland est, dans sa partie Ouest, à 40 kilomètres des côtes canadiennes, et sa capitale est distante de 4 200 kilomètres de Copenhague avec une différence horaire de 4 heures par rapport à l'Europe.

Les conditions climatiques rigoureuses, l'étendue (2 175 000 kilomètres carrés, soit plus de la moitié de la superficie de la Communauté) de son territoire, dont 50 000 à 100 000 kilomètres carrés seulement méritent ce nom de « terre verte » donnée par Eric le Rouge en 982 au moment des explorations vikings, la faible densité de population, avec seulement 55 000 personnes, représentent une contrainte majeure pour la plupart des activités économiques du Groenland.

La pêche constitue l'activité économique principale et représente environ 40 % du P. I. B., y compris les industries de traitement du poisson, de conserve et de surgélation. Le passage d'une économie naturelle basée sur la chasse (ours et phoques) à une économie moderne a été assuré par la flotte de pêche qui, de type scandinave, s'est largement développée depuis 1977 et a permis de doubler les prises dans les dix dernières années.

La variation des conditions climatiques gêne toutefois l'exercice de la pêche, le stock des différentes espèces de poissons dépendant de changements marginaux de température.

L'élevage du mouton occupe une place importante dans l'économie groenlandaise mais modeste en valeur absolue tandis que les activités minières, représentées autrefois par le charbon et pour quelque temps encore par le cryolithe, y sont sans grand rapport.

Depuis 1974, l'exploitation de gisements de zinc et de plomb a été entreprise à petite échelle. Des prospections pétrolières y sont effectuées sans que, à l'heure actuelle, il soit possible de mesurer l'importance des gisements ni de savoir s'ils pourraient un jour être exploités dans des conditions de rentabilité satisfaisantes. Mais — et cela mérite d'être souligné — il se pourrait que le Groenland soit potentiellement un important fournisseur d'uranium.

Les statistiques sont insuffisantes pour évaluer avec précision les autres secteurs d'activité économique. Il semble que l'emploi dans l'industrie manufacturière, la construction et le commerce cède peu à peu la place aux activités de services et d'administration publique. Mais la majorité de la population active serait encore occupée dans les secteurs traditionnels de la pêche, de la chasse et de l'élevage des moutons.

Le Danemark, avec une planification rigoureuse, a consenti d'importants efforts financiers pour moderniser le territoire et a réalisé de nombreux investissements économiques et sociaux. Les fonds structurels de la Communauté (F. E. O. G. A. Orientation, F. E. D. E. R. et Fonds social) et la B. E. I. contribuèrent aussi, avec de substantielles interventions financières, au développement du Groenland qui, comme l'Irlande, l'Irlande du Nord, le Mezzogiorno et les D. O. M., est considéré comme région prioritaire dans la politique régionale de la Communauté.

## 2. DONNÉES HISTORIQUES ET POLITIQUES

La saga des Groenlandais relate que, durant le haut Moyen Age, une importante colonie de Vikings, composée de 6 000 à 12 000 personnes, vivait dans le Sud du territoire. A la suite d'un refroidissement climatique important, les colonisateurs moururent au XV<sup>e</sup> siècle et laissèrent la place aux Esquimaux venus du Nord.

Les pêcheurs européens réapparurent entre 1600 et 1700. En 1721, avec l'arrivée du missionnaire luthérien Hans Egede venu convertir les Esquimaux au christianisme, le Danemark recommença à occuper le Sud-Ouest du territoire, tandis que les trappeurs norvégiens continuèrent de fréquenter la côte Est.

Après les guerres napoléoniennes, en 1814, lors de la séparation du Danemark et de la Norvège, le Groenland, ainsi que les Iles Féroé, restèrent au Danemark. En 1933, la Cour internationale de justice de La Haye déclara illégales les tentatives de réoccupation partielle faites par les Norvégiens et confirma la souveraineté du Danemark sur l'ensemble du Groenland. C'est en 1953 que le statut colonial de l'île prit fin et que l'égalité totale des droits fut reconnue aux Groenlandais, qui devinrent citoyens danois à part entière et élurent leurs députés au Parlement de Copenhague.

La population esquimaude, qui a presque quintuplé depuis le début de ce siècle, est jeune et a le souci de maintenir son identité. Défendant ses modes de vie traditionnels, sa langue et ses structures sociales particulières, elle se considère comme faisant partie d'une communauté culturelle s'étendant aux Esquimaux de l'Alaska, du Canada et de la Sibérie. Et, de fait, cette population indigène est d'origine mongole et apparentée aux Inuits de ces pays. Outre le danois, la première langue officielle est le groenlandais, qui ne possède aucun lien de parenté avec les autres langues européennes.

Cette volonté de différenciation explique l'évolution du statut politique et juridique du Groenland. Faisant partie intégrante du Royaume du Danemark depuis 1954, le Groenland jouit d'un statut particulier depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> mai 1979, du « Home Rule Act » adopté par le parlement danois puis soumis pour référendum à l'approbation de la population locale.

Combinant le maintien de l'unité de l'Etat danois et de la souveraineté exercée par les autorités de Copenhague avec la mise en place d'un système très décentralisé, le « Home Rule » se caractérise par un partage de compétences où la défense, les relations extérieures, la monnaie et la justice relèvent de l'autorité centrale tandis que la fiscalité, les activités de pêche, la protection de l'environnement, etc., sont régies par les autorités locales groenlandaises. Cette répartition de compétences, toutefois, n'est pas rigide, d'autant que toute décision relevant du gouvernement local mais ayant des incidences sur les relations internationales doit être traitée avec les autorités de Copenhague avant d'être prise.

#### B. — Le choix du retrait.

La décision politique prise par le Gouvernement danois, responsable des relations extérieures du Groenland, de demander le retrait de ce territoire de la Communauté européenne peut difficilement être considérée autrement que comme un échec et a été accueillie avec amertume par les autres Etats membres, la Commission et l'Assemblée. Cependant, nul n'a pu contester le droit du peuple groenlandais de se prononcer sur son avenir ni refuser de respecter ses choix, même si le refus de l'appartenance à la Communauté a diminué d'importance en dix ans, recueillant 66 % des suffrages en 1972 au moment de l'adhésion du Danemark, et 52 % seulement lors du référendum de 1982.

En définitive, chacun s'est accordé à reconnaître que les facteurs géographiques et économiques font que le Groenland occupe une place très particulière dans la Communauté et à admettre la demande du Gouvernement danois.

Certains ont même vu dans l'acceptation du retrait du Groenland la preuve que l'Europe avait définitivement cessé d'être une puissance hégémonique. Si, du point de vue politique, il paraît impossible de refuser une décision qui procède du principe d'autodétermination, la question est plus complexe du point de vue purement juridique.

Le traité de Rome, en effet, ne comporte pas de procédure permettant aux Etats, et encore moins aux régions et aux dépendances administratives des Etats, de se retirer de la Communauté européenne. Pour certains, cette omission est volontaire et signifie que les Etats membres s'engagent, en contractant, à renforcer leur intégration comme le veut le traité de Rome. Pour d'autres, au contraire, aucune disposition du traité n'interdit le retrait d'un Etat membre, ou d'une dépendance de celui-ci, et la démarche du Gouvernement danois est donc juridiquement correcte.

En réalité, il semble que le retrait effectif d'un territoire, en tout cas s'il est non européen, de la Communauté soit accepté *de facto* et *de jure* par celle-ci. Dans le cas de l'Algérie, qui est encore mentionnée à l'article 227, alinéa 2 du traité C. E. E., le retrait s'est effectué sans modification du traité et n'a pas donné lieu à controverse, pour des raisons politiques évidentes. Ce précédent n'est donc pas utilisable dans le cas du Groenland pour lequel le Gouvernement danois a préféré demander officiellement la révision des traités au lieu de signifier, par une action juridique unilatérale, la notification de retrait. Et d'ailleurs il est difficilement contestable que rien n'empêche un Etat membre de demander une modification des traités, ni *a fortiori*, de l'obtenir s'il a l'accord de l'ensemble des autres Etats membres.

La bonne foi du Gouvernement danois ne semble pas devoir être mise en cause, même si, à la différence des îles Féroé, le Groenland n'a pas fait l'objet d'une clause d'exclusion territoriale en 1972, au moment de l'adhésion danoise. Outre le Danemark à l'égard de ce territoire, les clauses d'exclusion territoriale figurant à l'article 227, alinéa 5 du Traité C. E. E., visent le Royaume-Uni à l'égard de Chypre, des îles anglo-normandes et de l'île de Man.

La raison de cette omission vient de ce que le statut d'autonomie n'avait pas encore été accordé par le Danemark au Groenland en 1972, alors que les îles Féroé l'avaient déjà obtenu. Dès 1975, le Danemark annonçait d'ailleurs l'évolution possible de ses rapports avec le Groenland dans les termes suivants au Conseil des ministres : « Une nouvelle situation pourrait apparaître au Groenland si un régime d'autonomie était accordé à cette région. Dans ce cas, le Gouvernement danois n'a pas l'intention de s'opposer à la volonté éventuelle de la part du Groenland de demander la révision de l'association du Groenland à la C. E. E. au cas où la majorité de la population du Groenland serait favorable à pareille mesure. »

Même si cette déclaration est intervenue postérieurement à l'adhésion du Danemark à la Communauté, il est permis de penser que si le Gouvernement danois avait, en 1972, demandé l'exclusion du Groenland du territoire de la Communauté comme il l'a fait pour les îles Féroé, il l'aurait obtenue, et que, en dehors de la question de principe de « l'intégralité territoriale » de la Communauté, il n'y a pas de raison fondamentale pour avoir une position différente en 1984 et refuser de donner suite à la volonté démocratiquement exprimée de la population groenlandaise

Quoi qu'on en dise, toutefois, le retrait du Groenland doit être considéré comme un échec pour la Communauté qui, pour la première fois, se voit rejetée par l'une de ses composantes. Le statut d'association et les accords de pêche limitent, comme on le verra plus bas, les conséquences de ce retrait et tempèrent la volonté de « sécession » des Groenlandais, mais il reste que, prise isolément, la cessation d'appartenance du Groenland à la Communauté :

— remet en cause — ce que précisément l'accord de pêche tend à éviter, mais pour quelle durée ? — la politique commune de la pêche inaugurée début 1983 ;

— complique, pour l'avenir, l'exploration et l'exploitation des richesses naturelles du Groenland en matières premières et en énergie ;

— risque de créer, malgré les précautions prises, un précédent dont voudraient s'inspirer d'autres territoires européens ou non européens dotés d'une certaine autonomie et tentés par le retrait de la Communauté ;

— rend moins systématiques — et ceci au détriment du Groenland — malgré le statut d'association et l'accord de pêche, les aides financières versées dans le passé par la Communauté, et ne devrait pas, en tout état de cause, se traduire ultérieurement par l'octroi de conditions de développement économique et social plus avantageuses ;

— présente une certaine ambiguïté dans la mesure où la « souveraineté » communautaire est écartée du territoire groenlandais alors que celui-ci continue de gérer ses affaires en commun avec le Danemark — ou, dans le cas des affaires étrangères, de la défense, de la justice et de la monnaie, continue de confier ses affaires au gouvernement danois — et que le Groenland ne cesse pas d'appartenir concrètement à l'O. T. A. N. De ce dernier point de vue, le retrait pourrait, à la limite, être considéré comme une opération contraire aux intérêts de la sécurité et de la défense des Etats de la Communauté.

### C. — La formule de l'association.

Si les traités sont muets sur les conditions de retrait d'un Etat membre, ou d'un territoire dépendant de celui-ci, ils prévoient par contre plusieurs formules de liaison avec des entités extérieures.

Après son retrait de la Communauté, trois possibilités se présentaient pour le Groenland :

— le statut de pays tiers, comme c'est le cas par exemple pour les îles Féroé. Les rapports avec la C. E. E. sont alors définis par une réglementation spéciale ;

— un régime spécial dans le cadre des traités, comme c'est le cas, sur la base de l'article 227 du traité C. E. E., pour les départements d'outre-mer, les îles anglo-normandes et l'île de Man. Une telle formule aurait supposé que les traités soient également modifiés sur ces dispositions particulières ;

— le statut de pays associé, défini par la quatrième partie du traité C. E. E. (articles 131 à 135 et annexe IV).

C'est cette dernière formule qui a eu la préférence du gouvernement danois car le recours à une combinaison juridique connue présente en principe des avantages de clarté et de sécurité juridiques par rapport à la mise en place d'un régime ad hoc. Le souci d'éviter la multiplication, au niveau des traités, de statuts particuliers renforcé dans le cas du Groenland la préférence pour le recours au statut P. T. O. M., sous réserve de la possibilité d'introduire des dérogations compatibles avec cette formule juridique.

De surcroît, cette préoccupation rejoint des considérations d'ordre plus politique tendant à minimiser le précédent que pourrait constituer la solution retenue pour le Groenland. La formule P. T. O. M., assortie de dispositions spécifiques limitées, devrait écartier son utilisation pour un territoire européen. Elle restreint également les possibilités, théoriquement infinies, de modulation des formules ad hoc que pourrait envisager de revendiquer un Etat membre pour un territoire non européen avec lequel il entretient des relations particulières.

## 1. LES CONDITIONS DU RÉGIME D'ASSOCIATION

L'article 131 du traité pose deux conditions à l'octroi du statut d'association :

- les pays et territoires intéressés doivent être non européens ;
- ils doivent entretenir des « relations particulières » avec l'ancienne métropole.

Une troisième condition, non expressément citée mais qui semble se dégager de l'esprit de la quatrième partie du traité, est que les pays et les territoires en question sont en voie de développement.

Du fait de sa position géographique et de ses particularismes ethniques — mais non de son histoire — le Groenland est incontestablement un territoire non européen, même si, pour ce qui est de la situation géographique, certains ont avancé que la Sicile ne devrait pas, dans cette logique, être considérée comme européenne puisqu'elle est à la même latitude que la Tunisie. C'est ainsi que, pour ne citer que ces exemples, les îles Falkland, Sainte-Hélène et ses dépendances, Les Antilles néerlandaises, ont obtenu le statut d'association.

L'exigence du caractère non européen du pays ou du territoire pour devenir associé devrait, à l'avenir, éviter que la reconnaissance de ce caractère au Groenland serve de précédent à une démarche identique de la part d'îles telle que Texel, la Corse, la Sicile, Heligoland, les Shetland ou les Féroé. Tel est le « verrou » qui permet de dire que le cas du Groenland ne pourra être invoqué ultérieurement pour justifier des demandes analogues.

La seconde condition (l'existence de « relations particulières ») est également remplie, puisque le Groenland fut une colonie danoise jusqu'en 1953 et qu'il a actuellement avec le Danemark, depuis le « Home Rule », des rapports politico-administratifs complexes fondés sur un large degré de décentralisation et d'autonomie.

Quant au niveau de développement économique, il a été plus controversé, certains estimant que le revenu par tête d'habitant au Groenland était plus élevé que dans plusieurs Etats membres grâce notamment aux importants efforts financiers consentis dans le passé par la Communauté et le Danemark. Mais cette situation ne saurait constituer une objection à l'attribution au Groenland du statut d'association car le traité, même s'il donne pour objectif à l'association le développement économique, social et culturel du territoire concerné, ne pose pas expressément comme condition un faible degré de développement.

## 2. LES CONSÉQUENCES DU RÉGIME D'ASSOCIATION

Outre que le préambule du traité C. E. E. affirme la responsabilité des Etats membres à l'égard des pays et territoires d'outre-mer avec lesquels ils entretiennent des relations particulières, ainsi que, d'une façon plus générale, la solidarité de l'Europe avec les pays d'outre-mer et sa volonté d'assurer leur développement et leur prospérité, les articles 132 et 133 développent les objectifs, les principes et les règles de l'association et renvoient à une convention le soin de préciser les modalités d'application de ce régime pendant la première période de cinq ans. Avant l'expiration de chaque période, le Conseil arrête les dispositions qui régiront la période suivante. Actuellement, c'est la décision 80/1186/C. E. E. du 16 décembre 1980 qui fixe le régime d'association des pays et territoires d'outre-mer (P. T. O. M.) pour la période du 1<sup>er</sup> mars 1980 au 28 février 1985. Ce régime est d'ailleurs presque entièrement calqué sur les dispositions de la convention de Lomé entre la C. E. E. et les Etats A. C. P. (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Le régime d'association de l'ensemble des P. T. O. M. à la Communauté implique, en ce qui concerne le régime des échanges de produits, l'exemption de tous droits de douanes et taxes d'effet équivalent à l'entrée dans la Communauté des produits originaires des P. T. O. M.

Toutefois, des dispositions spécifiques visent les produits, énumérés à l'annexe II du traité, faisant l'objet d'une organisation commune du marché ou soumis à une réglementation spécifique dans le cadre de la politique agricole commune. Deux situations sont envisagées :

- si, pour certains produits, aucune mesure n'est prévue dans la Communauté en plus des droits de douane, l'exemption de ces droits est automatique ;

— pour les autres produits, l'examen est pratiqué cas par cas, la Communauté s'étant efforcée d'assurer un traitement plus favorable à ces produits qu'à ceux qui proviennent de pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée. Cette dernière situation vise notamment les produits de la pêche (ainsi que la viande bovine, les matières grasses, les céréales, le riz, les fruits et légumes, le tabac brut, et que d'autres marchandises, certaines conditions particulières assortissant en outre le régime d'importation de quelques-uns d'entre eux).

Par ailleurs, la Communauté s'est engagée à ne pas appliquer de restrictions quantitatives ni de mesures d'effet équivalent. Ce régime parallèle à celui dont bénéficient les Etats A. C. P. aboutit en fait à une libération complète de l'importation d'une très grande partie des produits agricoles en provenance des A.C.P., dont les produits de la pêche.

Enfin, si l'application du régime commercial entraîne des perturbations graves sur le marché de la Communauté, celle-ci peut prendre ou autoriser un de ses Etats membres à prendre les mesures de sauvegarde nécessaires, conformément à l'article 13 de la décision du 16 décembre 1980.

En revanche, les P. T. O. M. peuvent maintenir ou établir à l'égard de la Communauté les droits de douane ou les restrictions quantitatives qu'ils jugent nécessaires à leur développement, sous la seule réserve de :

- l'interdiction de toute discrimination entre les Etats membres ;
- l'interdiction d'un traitement moins favorable pour les Etats membres que les pays tiers de même structure économique.

Concernant le libre établissement pour les ressortissants de la Communauté dans les P. T. O. M., le statut ne contient pas de dispositions de nature à en favoriser l'exercice. La seule obligation des P. T. O. M. est d'assurer aux Etats membres un traitement identique et au moins aussi favorable que celui qu'ils accordent à des pays tiers.

Par ailleurs, la Communauté ne bénéficie pas d'un traitement préférentiel pour l'accès aux activités économiques, notamment la pêche, des P. T. O. M. C'est pourquoi, les Etats membres ont tenu, dans le cas du Groënland, à fixer un régime particulier garantissant aux pêcheurs communautaires l'accès aux eaux groënlandaises. Mais, en pratique, et dans le schéma général applicable à l'ensemble des P. T. O. M., il peut se faire qu'un P. T. O. M., ou l'Etat membre avec lequel il entretient des relations particulières, accorde à un pays tiers des facilités plus grandes que celles qu'il consent aux autres Etats membres.

La liberté de circulation des travailleurs est régie par l'article 135/C. E. E., qui dispose qu'elle fera l'objet de conventions ultérieures requérant l'unanimité des Etats membres.

Enfin, l'aide financière versée par la Communauté pendant la durée quinquennale des décisions P. T. O. M. est importante puisqu'elle est de 109 millions d'ECU. Concernant plus particulièrement le Groënland, l'attribution du régime d'association signifiera donc que les produits qui en sont originaires pourront être importés en franchise sur le marché communautaire tandis que le Groënland pourra pratiquer un régime d'importation restrictif, bien que sur une base non discriminatoire, y compris à l'égard du Danemark. La Communauté, pour sa part, ne pourra pas pratiquer à l'égard de ces produits aucune restriction quantitative ni aucune autre mesure d'effet équivalent.

Mais, et dans le but de ne pas remettre en cause la récente politique commune de la pêche, la Communauté a tenu à assortir l'octroi du régime d'association d'une garantie d'accès à son profit dans les zones de pêche groënlandaises. Tel est l'objet du « régime particulier », visé à l'article 136 bis nouveau du traité C. E. E. et inclus dans le protocole annexé au projet de traité de révision. En son article premier, le protocole sur le régime particulier applicable au Groënland dispose en effet que « le traitement à l'importation dans la Communauté des produits soumis à l'organisation commune des marchés de la pêche, originaires du Groënland, s'effectue dans le respect des mécanismes de l'organisation commune des marchés, en exemption de droits de douane et de taxes d'effets équivalent, et sans restrictions quantitatives ni mesures

d'effet équivalent, si les possibilités d'accès aux zones de pêche groenlandaises ouvertes à la Communauté en vertu d'un accord conclu sur la base de l'article 43 du traité C. E. E. entre la Communauté et l'autorité compétente pour le Groenland sont satisfaisantes pour la Communauté».

Ce régime particulier est l'affirmation, de la part des Etats membres de la Communauté, des intérêts réciproques de la C. E. E. et du Groenland : l'accès des produits groenlandais dans le territoire communautaire doit avoir pour symétrique l'accès des pêcheurs de la Communauté aux eaux groenlandaises. Pour qu'elle ne soit pas unilatérale, et donc privée d'effets, cette affirmation a été prolongée par un acte bilatéral avec l'accord de pêche conclu entre la C. E. E., d'une part, et le Gouvernement danois et le gouvernement local du Groenland d'autre part.

Concernant l'aide financière à laquelle le Groenland pourra prétendre en sa qualité de P. T. O. M., le Conseil a fait une déclaration selon laquelle aucun versement ne sera fait pendant la durée d'application du premier protocole de cinq ans à l'accord de pêche qui, comme tous les textes relatifs au retrait du Groenland, devrait être applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985. Il n'aurait pas été convenable, en effet, comme beaucoup de commentateurs l'ont dit, que le Groenland tire de sa situation externe à la Communauté des avantages plus grands que lorsqu'il en était partie intégrante. Comme on va le voir, l'accord de pêche offre au Groenland des compensations financières substantielles. Si une aide financière versée au titre des P. T. O. M. avait dû s'y ajouter dans l'immédiat, le Groenland se serait trouvé dans une situation plus favorable avec son nouveau statut qu'avant de quitter la Communauté, ce qui aurait été tout à fait anormal.

## II. — LA NOUVELLE SITUATION EN MATIERE DE PECHE ENTRE LA COMMUNAUTE ET LE GROENLAND

L'attribution au Groenland d'un statut d'association à la suite de son retrait, politiquement regrettable mais incontestable, de la Communauté n'aurait pas été admissible sans la conclusion d'un accord de pêche destiné à préserver les intérêts économiques de la Communauté face à un événement dont elle n'a pas la maîtrise.

C'est pourquoi les textes (des traités) relatifs au retrait et au statut d'association du Groenland sont considérés comme indissociables de ceux (des accords) qui déterminent les conditions d'exercice des activités de pêche des Etats membres dans les eaux groenlandaises. La Commission, le Conseil comme l'Assemblée ont à maintes reprises souligné cet aspect fondamental de la demande du Gouvernement danois pour, en définitive, limiter les conséquences du retrait du Groenland de la Communauté.

Par rapport à la situation qui prévalait jusqu'alors, la principale différence sera que les relations entre le Groenland et la Communauté n'auront plus ce caractère de « durée indéterminée » attaché à l'appartenance à la Communauté : l'accord de pêche, en effet, est conclu pour dix ans avec reconduction automatique pour des périodes de six ans, à moins qu'il ne soit dénoncé expressément par une des deux parties. Le protocole joint à l'accord-cadre, pour sa part, est conclu pour une durée de cinq ans.

C'est ainsi que si le retrait du Groenland et son association avec la Communauté, c'est-à-dire son statut juridique vis-à-vis de celle-ci, peuvent être considérés *a priori* comme permanents puisqu'ils sont inscrits dans le traité C. E. E., les relations économiques des deux ensembles n'ont pas cette caractéristique puisqu'elles dépendent d'accords, certes renouvelables, mais conclus pour des durées déterminées. Les relations peuvent être ainsi marquées dorénavant d'une certaine incertitude et, plus que par le passé dans la définition de la politique commune de la pêche, soumises au veto d'un Etat membre ou à la volonté de rompre du gouvernement local groenlandais.

Les mécanismes institutionnels découlant de l'utilisation du statut P. T. O. M. impliquent en effet des mesures d'application prises par le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission (article 136, alinéa 2 du traité C. E. E.).

L'accord-cadre et le protocole annexé établissent les conditions de pêche des navires communautaires et le montant de la compensation financière reçue en retour par le Groenland. Car, s'il faut appeler les choses par leurs noms, il est clair que la Communauté a acheté au Groenland, à la suite de son retrait, des droits de pêche dans ses eaux territoriales.

A. — Les activités de pêche.

L'accord de pêche détermine les principes et les règles qui régissent les activités de pêche des navires battant pavillon d'un Etat membre de la Communauté dans les eaux groenlandaises.

Il tient compte, d'une part, de ce que la pêche constitue une activité économique essentielle et revêt, pour le Groenland, une importance vitale et, d'autre part, que le maintien des activités de pêche communautaire, et plus précisément de l'Allemagne et, dans une moindre mesure, de la France et du Danemark, dans les eaux groenlandaises joue un rôle de première importance dans le bon fonctionnement de la politique commune de la pêche. Il souligne l'intérêt commun des deux parties d'assurer la conservation et la gestion rationnelle des stocks de poisson au large des côtes du Groenland. C'est ainsi que l'accord devra permettre à la Communauté de maintenir ses activités de pêche, que certains considèrent comme des « droits acquis » et, sous certaines conditions et en accord avec le Groenland, de les développer.

Le protocole, qui couvre les activités de pêche pour cinq ans, c'est-à-dire en principe jusqu'au 31 décembre 1989, alors que l'accord est conclu pour une durée de dix ans renouvelable par période de six ans, accorde les quotas annuels suivants :

	STOCKS OUEST (Nafo 0/1).	STOCKS EST (Ices : XIV/V).
	(En tonnes.)	
Cabillaud .....	12 000	11 500
Sébaste .....	5 500	57 820
Flétan noir .....	1 850	3 750
Flétan .....	200	>
Crevettes .....	1 300	3 050
Loup .....	2 000	>
Merlan poutassou (blue whiting) .	>	30 000

Il est également prévu que, en sus des quotas annuels, le Groenland contribuera chaque année à l'établissement de l'équilibre des possibilités réciproques de pêche établi entre la Communauté et les îles Féroé conformément aux dispositions de l'accord de pêche C. E. E./Féroé pour les espèces et les quantités suivantes :

	STOCKS OUEST (Nafo 0/1).	STOCKS EST (Ices : XIV/V).
	(En tonnes.)	
Crevettes .....	475	675
Flétan noir .....	150	150
Sébaste .....	>	500
Capelan .....	>	10 000

Le protocole fixe en outre, en application de l'article 8 de l'accord-cadre, des taux autorisés de capture (TAC) annuels pour chaque espèce des stocks Ouest et Est. Ces taux sont déterminés d'un commun accord par les parties en présence sur la base des indications fournies par des organismes scientifiques spécialisés et ont pour but de préserver le renouvellement des espèces.

Si les possibilités de captures dépassent les quotas prévus par le protocole, une priorité spéciale sera accordée à la Communauté par le Groenland pour ces quantités supplémentaires. Ces quantités correspondront à au moins 20 % d'une augmentation du TAC au-delà de 75 000 tonnes pour le cabillaud, stocks Ouest.

En revanche, si les circonstances biologiques ne permettent pas au Groënland de respecter les quotas annuels et de maintenir en même temps ses activités de pêche à un niveau correspondant à certaines quantités minimales, les quotas correspondants convenus avec la Communauté seront réduits en conséquence.

Il faut noter que le Conseil s'est partiellement écarté des propositions de la Commission (doc. COM [84] 68 final) sur deux points principaux :

— il a augmenté les quotas de pêche pour le sébaste (+ 13 820 tonnes) et fixé à 30 000 tonnes le quota pour le merlan bleu ;

— il a obtenu que la Communauté soit prioritaire dans l'attribution des surplus non pêchés par les Groënlandais.

Il est intéressant de comparer le volume des prises au cours des années écoulées avec les quotas décidés entre la Communauté et le Groënland. D'après les chiffres fournis par la Commission, il apparaît que ces volumes sont très variables pour la plupart des espèces, tant les conditions climatiques ont une incidence sur les résultats de la pêche. Ainsi, et en se limitant aux stocks Ouest, la totalité des prises effectuées par l'ensemble des Etats membres de la Communauté, y compris le Groenland, étaient les suivantes (en tonnes) :

— Cabillaud : 51 740 en 1981, contre 22 879 en 1974 ;

— Sébaste : 5 979 en 1981, contre 3 047 en 1974 et avec une « pointe » de 30 477 en 1977 ;

— Flétan : 4 989 en 1981, et 4 074 en 1974, avec deux « pointes » de 10 950 et 18 057 en 1978 et 1979 ;

— Crevettes : 28 390 en 1981, contre 10 552 en 1974.

Les T. A. C. de ces espèces depuis 1978 font également état de variations très sensibles, et peuvent, comme celui du sébaste de 1979 à 1980, passer de 28 000 à 10 000 tonnes.

L'examen des prises dans les eaux groenlandaises donne également trois autres indications :

— depuis 1976, le Groenland a l'exclusivité de la pêche au saumon dans les deux zones et du capelan dans la zone Ouest, tandis que le Danemark est le seul Etat de la Communauté à faire des prises de capelan dans la zone Est, la Norvège et l'Islande se réservant la quasi-exclusivité sur cette espèce dans cette zone ;

— depuis 1978, les Etats tiers (Norvège, Union soviétique, Espagne, Portugal et Islande) sont absents des activités de pêche dans les eaux groenlandaises, à l'exception de la Norvège pour des prises de crevettes ;

— le Groenland, par contre, n'a cessé d'augmenter le volume de ses prises, et il est bien clair que son appartenance à la C.E.E. n'a pas été étrangère à ce phénomène. Et, de fait, les pêcheurs groenlandais étaient jusqu'alors des pêcheurs de la Communauté et bénéficiaient à ce titre de tous les avantages de la politique commune de la pêche. Depuis 1973, c'est-à-dire depuis l'adhésion du Danemark à la Communauté, ils pêchent dans la zone de 200 milles qui leur est réservée et qui est protégée aux frais de la Communauté. En 1977, l'action de la Communauté a permis d'écartier la présence de gigantesques bateaux-usines venus d'Europe de l'Est et qui exploitaient sans aucune mesure les eaux groenlandaises. De plus, avec les aides financières communautaires, la flotte groenlandaise s'est enrichie depuis 1973 de 27 unités, constituant 10 % de l'ensemble des instruments de pêche.

C'est parce qu'il était conscient des avantages qu'il avait tirés de son appartenance à la Communauté que le Groenland a demandé, et obtenu, une importante compensation financière en échange du libre accès des navires de la Communauté dans ses eaux territoriales.

### B. — La compensation financière.

Fixée à 18,5 millions d'ECU chaque année au cours de la première période de cinq ans d'application du protocole de pêche, la compensation financière a été portée à 26,5 millions d'ECU par le Conseil en raison des résultats qu'il avait obtenus dans ses négociations avec le Groenland sur l'importance des quotas de pêche et la possibilité de leur augmentation ultérieure par rapport aux propositions de la Commission.

L'ajustement très sensible de la compensation, tel qu'il a été accepté par le Conseil, est bien la preuve qu'il s'agissait pour la Communauté ni plus ni moins d'acheter au Groenland des droits de pêche dans ses zones de pêche.

Comparée aux aides financières consenties par la Communauté depuis 1973, la compensation financière paraît très avantageuse pour le Groenland parce que supérieure, globalement et en valeur absolue, à ce que le territoire avait reçu en moyenne annuelle dans le passé, et aurait peut-être continué de recevoir s'il n'avait pas décidé de se retirer de la Communauté. Les chiffres, en effet, sont les suivants (source : Commission) :

— Fonds social européen : 29,94 millions d'ECU d'engagements destinés au Groenland de 1973 à 1981 ;

— F. E. O. G. A. - Orientation : 18,48 millions d'ECU de concours octroyés de 1975 à 1981 ;

— F. E. D. E. R. : 54,99 millions d'ECU de concours octroyés de 1975 à 1982 ;

— Recherche et énergie : 6 millions d'ECU environ de contribution pour divers projets ;

— B. E. I. : 52,5 millions d'ECU de prêts au Gouvernement danois en faveur de projets au Groenland de 1973 à 1981.

Un autre aspect du caractère avantageux de la compensation financière conclue entre la Communauté et le Groenland est donné par les modalités de variation de celle-ci en cas de changement dans les quotas de pêche :

— si des quotas supplémentaires de pêche sont alloués à la Communauté, la compensation financière est ajustée à la hausse au cours de chaque exercice annuel ;

— par contre, si les circonstances biologiques, telles des catastrophes naturelles, obligent à réduire les T. A. C., le Groenland conserve ses quotas tandis que les pêcheurs de la Communauté voient les leurs diminués sans que cette réduction affecte le montant de la compensation financière. C'est seulement dans le cas où les quotas de pêche sont réduits par le fait du Groenland que celui-ci est considéré comme fautif car n'ayant pas honoré ses obligations et que la compensation financière est réduite en conséquence.

Incontestablement, le régime financier décidé en matière de pêche est, là aussi, très avantageux pour le Groenland.

On comprend mieux, dans ces conditions pourquoi le Conseil a déclaré que l'aide financière à laquelle le Groenland pourrait prétendre au titre du statut P. T. O. M. ne sera pas attribuée au cours de la première période (5 ans) d'application du protocole. Car s'il était nécessaire que la Communauté trouve un terrain d'entente pour préserver la politique commune de la pêche, il aurait été incorrect que le Groenland tire profit de son retrait de la Communauté et ne subisse pas les aléas économiques de sa volonté d'indépendance.

### III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION, ADOPTÉES LE 23 MAI 1984

La Délégation, ayant pris connaissance du memorandum du Gouvernement danois en date du 19 mai 1982 relatif au retrait du Groenland de la Communauté et à l'attribution du statut d'association à ce territoire, prend acte avec regret de la décision de la population du Groenland de cesser d'appartenir à la Communauté mais ne peut que respecter une volonté qui a été démocratiquement exprimée.

*Sur le retrait du Groenland de la Communauté :*

— la Délégation fait observer que l'appartenance du Groenland à la Communauté européenne avait grandement favorisé le développement économique et social de ce territoire tant par les aides financières et techniques accordées que par le libre accès sur le marché communautaire des produits en provenance du Groenland ;

— elle voit dans les résultats économiques obtenus par le Groenland depuis 1973, date de l'élargissement de la Communauté au Danemark, la preuve des avantages qu'il tirait de cette situation, et veut croire que le Groenland est conscient du risque auquel il s'expose, malgré les arrangements conclus, en quittant la Communauté ;

— elle note que les facteurs géographiques, naturels et ethniques, à l'exclusion des facteurs historiques, permettent de dire que le Groenland doit être considéré comme un territoire non européen ;

— elle exprime le souhait que la qualité de territoire non européen suffira à éviter ultérieurement que le retrait du Groenland puisse être invoqué comme précédent par d'autres territoires qui seraient également tentés de se soustraire aux traités communautaires, mais remarque que cette condition ne vaut que pour l'attribution du statut d'association et non pour l'acceptation du retrait de la Communauté ;

— elle considère, en toute hypothèse, que le memorandum du Gouvernement danois constitue un échec pour la Communauté, même si la procédure de révision des traités, telle qu'elle a été engagée, est préférable à celle d'une notification unilatérale de retrait ;

— elle déplore notamment que la situation nouvelle ainsi créée donne aux relations économiques entre la Communauté et le Groenland un caractère non pérenne puisque celles-ci auront pour base des accords, certes tacitement reconductibles, mais conclus pour une durée déterminée ;

— elle rappelle, en outre, que ces relations, notamment dans le secteur économique, seront dorénavant marquées d'une relative incertitude dans la mesure où elles seront exposées à l'éventuelle volonté de rompre du gouvernement local groenlandais et à la possibilité pour un Etat-membre de s'opposer, au sein du Conseil, à toute mesure les concernant.

*Sur le régime d'association du Groenland avec la Communauté :*

— la Délégation estime que le choix finalement retenu du statut d'association, assorti de dispositions particulières, est préférable à celui d'une formule ad hoc qui n'aurait pas présenté les avantages de clarté et de sécurité attachés à une combinaison juridique connue ;

— elle est toutefois d'avis qu'il ne serait pas convenable que le Groenland se trouve dans une situation plus favorable en quittant la Communauté qu'en en étant membre ;

— elle approuve pour cette raison la déclaration du Conseil de ne pas octroyer, durant la première période d'application des accords de pêche, l'aide financière à laquelle le Groenland pourrait prétendre au titre du statut d'association, eu égard à l'importante compensation financière déjà prévue par ceux-ci ;

— elle rappelle que le statut d'association permettra au Groenland d'écouler ses produits sur le marché communautaire en exemption de droits de douane et sans restrictions quantitatives ni mesures d'effet équivalent alors que, conformément au statut d'association, ce territoire pourra établir à l'égard de la Communauté les droits de douane et les restrictions quantitatives qu'il jugera nécessaires à son développement ;

— elle exprime la crainte que l'exploration et l'exploitation des ressources minières, et notamment des éventuels gisements de pétrole et d'uranium, du Groenland se fassent dans des conditions moins favorables pour la Communauté que par le passé, une fois le Groenland devenu un territoire associé.

*Sur l'accord de pêche entre la C. E. E. et le Groenland :*

— la Délégation souligne que le retrait du Groenland de la Communauté aurait gravement remis en cause la politique commune de la pêche mise en place en 1963 si un accord de pêche avec le Groenland n'avait pas permis d'en préserver l'une des composantes ;

— elle considère en conséquence que la révision du traité et la conclusion d'accords de pêche doivent être considérées comme formant un ensemble indissociable, et que l'acceptation de la première serait inconcevable sans l'existence de la seconde ;

— elle fait observer que la compensation financière versée au Groenland doit être considérée comme l'achat par la Communauté de droits de pêche dans ses eaux territoriales, et que son montant devrait donner à ce territoire les moyens de poursuivre dans une mesure appréciable son développement économique et social ;

— elle note que la compensation financière pourra être corrigée à la hausse si des quotas supplémentaires de pêche sont attribués à la Communauté, mais qu'elle restera inchangée si des circonstances biologiques particulières font que les quotas attribués ne peuvent être partiellement ou totalement utilisés ;

— elle demande, compte tenu des conditions financières incontestablement avantageuses consenties au Groenland pour accompagner son retrait de la Communauté, que la plus grande rigueur préside au respect des dispositions concernant les quotas et les taux autorisés de capture ;

— elle s'interroge sur les modalités de mise en œuvre des accords conclus en matière de pêche et estime que des structures permanentes devraient être mises en place pour entretenir entre les deux parties des consultations permanentes et harmonieuses, pour veiller à la bonne application des accords et pour rendre possibles des mesures concertées destinées, en cas de besoin, à garantir la conservation des stocks.