

N° 325

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mai 1985.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} octobre 1984 et le 30 avril 1985 en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

Par M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

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

Membres du bureau,
Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Budget - Commerce international - Conseils européens de Dublin et de Bruxelles - Consommateurs - Contribution britannique - Coopération au développement - Droit communautaire - Elargissement - Environnement - Fonds structurels - Industrie - 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 DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur.	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — Politique agricole		3
A. — Le système des quotas laitiers	M. Marcel Daunay	3
B. — La réforme de l'organisation de marché vitivinicole	M. Louis Minetti	27
C. — La réforme de la politique des structures agricoles de la Communauté	M. Marcel Daunay	48
D. — Les propositions de prix de campagne et de mesures connexes 85/86	M. Marcel Daunay	60
CHAPITRE II. — Questions budgétaires et financières		79
A. — Le déficit budgétaire des Communautés européennes au cours de l'exercice 1984	M. Bernard Barbier	79
B. — L'accord du Conseil européen de Fontainebleau et l'avenir des finances communautaires	M. Bernard Barbier	91
CHAPITRE III. — Elargissement		109
L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal	M. Josy Moinet	109
CHAPITRE IV. — Environnement		163
La modification des directives relatives à la teneur en plomb dans l'essence et aux émissions de véhicules à moteur	M. Guy Cabanel	163
CHAPITRE V. — Industrie		183
La crise de la construction navale européenne	M. Guy Cabanel	183
CHAPITRE VI. — Culture		203
L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés du 10 janvier 1985 et le régime du prix du livre en France et dans la C.E.E.	M. Michel Miroudot	203

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE AGRICOLE

A. — LE SYSTEME DES QUOTAS LAITIERS

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I. — La réglementation communautaire des quotas laitiers
- II. — Les modalités d'application nationales
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 12 décembre 1984

*
* * *

Le lait représente le cinquième en valeur de la production agricole communautaire totale, et près de 1,8 million d'exploitations, dont la majorité compte un cheptel inférieur à 20 vaches, se consacrent totalement ou partiellement à la production laitière.

C'est dire l'ampleur du choc économique et social que représente pour le secteur le passage sans transition de la garantie illimitée à une politique de maîtrise — c'est-à-dire de réduction — de la production, d'autant plus que la baisse des revenus avait incité les producteurs à développer leur productivité.

Mais la brutalité de ce virage — après des années d'atermoisement et d'immobilisme — n'est pas la seule cause du désarroi des producteurs. Leurs principales préoccupations concernent en fait l'avenir du secteur et de l'ensemble de la filière lait. Le système des quotas mis en place a en effet exclusivement pour but de réduire la production et les dépenses budgétaires : il ne comporte aucune orientation de politique structurelle ou commerciale, et sa complexité comme ses difficultés de mise en place aggravent les incertitudes de la profession. Cette disparition de toute véritable politique commune de la production laitière est aggravée par la diversité des mesures nationales d'application, qui consacrent la tendance à la renationalisation de la politique laitière sans pour autant offrir des perspectives d'avenir plus claires aux producteurs.

I. — LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE DES QUOTAS LAITIERS

Comme la délégation française l'avait à juste titre souligné, au cours des négociations sur « l'adaptation » de la P.A.C., la modernisation de la production, la « restructuration » du secteur laitier et une politique commerciale cohérente auraient dû être considérées par la Communauté comme des enjeux aussi importants que la résorption des excédents — qu'il convenait au demeurant d'apprécier en fonction des besoins réels du marché intérieur et mondial.

Or, le système des quotas se borne exclusivement à imposer la baisse de la production : il ne s'accompagne d'aucune définition d'une véritable « politique », la Communauté s'en tenant en quelque sorte au rôle de « gendarme des excédents ». Ce vide conceptuel, qui

ouvre la voie à la renationalisation de la politique laitière, s'aggrave d'un certain désordre dans l'exécution : à peine publiée, la réglementation communautaire a déjà dû être remise sur le métier et, bien qu'elle soit le fruit d'un laborieux compromis, elle est déjà contestée et remise en question par certains Etats membres. Quant à ses résultats, il est sans doute encore trop tôt pour les apprécier : on note cependant que la baisse de production moyenne qui s'amorce s'accompagne de quelques mouvements erratiques, et surtout qu'elle a de graves conséquences sur le marché de la viande bovine

A. — L'orientation exclusivement malthusienne du système communautaire des quotas

En adoptant le système des quotas, la Communauté a enfermé — pour cinq ans — la production laitière dans un carcan quantitatif dont l'adéquation aux besoins du marché est d'ailleurs tout à fait problématique, les estimations et les prévisions statistiques communautaires étant en général remarquablement peu fiables. Mais aucune mesure n'a été prise pour que ce « repli » forcé obéisse à une certaine logique économique et sociale ni pour élargir les débouchés de la production laitière. La « politique des quotas » ignore complètement les aspects structurels de la politique agricole, comme la vocation exportatrice de l'agriculture européenne. Elle laisse en fait aux Etats membres le soin de pourvoir à la modernisation et à l'avenir du secteur laitier, ce qui équivaut à une véritable renationalisation de la politique laitière.

I. LE SYSTEME DES QUOTAS RESULTANT DE L'ACCORD DES 30-31 mars 1984

Prévu par des règlements du Conseil du 31 mars 1984 et par des règlements de la Commission du 4 mai 1984 (sur le montant des prélèvements) et du 16 mai 1984 (fixant les modalités d'application du prélèvement supplémentaire), le système des quotas s'analyse de la façon suivante :

a) Durée du système et montant de la quantité globale garantie communautaire

La réglementation des « quotas » est applicable à toutes les livraisons et ventes de lait de vache pendant une période de 5 ans à compter du 1^{er} avril 1984.

Pendant cette période, la production globale garantie pour l'ensemble de la Communauté ne devra pas dépasser un seuil annuel égal aux livraisons de lait aux laiteries de 1981 augmentées de 1 %. Ce seuil a été fixé à 98,152 millions de tonnes. Toutefois, pour la première année (du 2 avril 1984 au 31 mars 1985) la quantité globale garantie a été augmentée de 1 million de tonnes environ (99,024 millions de tonnes) — moyennant un relèvement de 2 à 3 % du taux de la taxe de coresponsabilité.

A cette quantité globale garantie s'ajoutera une « réserve communautaire » fixée au début de chaque campagne pour faire face aux « difficultés particulières » pouvant apparaître dans les Etats membres. Pour 1984/1985 cette réserve a été fixée à 335 000 tonnes — ce qui porte à 99,359 MT la quantité globale garantie — et réparties entre l'Irlande, le Luxembourg et l'Ulster. Un régime de quotas distinct s'applique aux ventes directes de lait et de produits laitiers : ces quotas ont été fixés par Etat membre sur la même base (1981 + 1 %), et leur montant total est de 4,261 millions de tonnes.

b) Répartition de la quantité globale garantie communautaire entre les Etats membres

La quantité de référence communautaire a été répartie entre les Etats membres sur la base de leurs livraisons de 1981 + 1 %, à l'exception de l'Irlande et de l'Italie autorisées à prendre comme référence leurs livraisons de 1983. Compte tenu de la répartition de la

« réserve communautaire », les quantités nationales de référence s'établissent comme suit par rapport aux livraisons de 1983 :

(en millions de tonnes)

	Livraisons 1983	Quantité totale garantie par l'Etat membre en 1984-85 (1) (dont réserve communautaire)	Différence par rapport à la production de 1983	Quantité globale garantie à partir de la campagne 1985-86 (1)
Belgique	3,225	3,138	2,7	3,106
Danemark	5,227	4,932	5,6	4,882
Allemagne	25,176	23,487	6,7	23,248
France	26,120	25,585	2	25,325
Grèce	0,144	0,472	+ 6,3	0,467
Irlande	5,280	5,525 (0,245)	+ 4,3	5,280
Italie	8,323	8,323	0	8,323
Luxembourg	0,283	0,293 (0,25)	+ 3,5	0,265
Pays Bas	12,909	12,052	6,6	11,929
Royaume Uni	16,585	15,552 (0,65)	6,2	15,327
Europe 10	103,572	99,359	4,1	98,152

(1) Hors les quotas de vente directes, soit 4 millions de tonnes dont 1,2 pour la France et 1,5 pour l'Italie

c) Fixation des quotas

La quantité nationale garantie peut être répartie, aux choix des Etats membres, selon deux formules dites « A » et « B » :

— entre les producteurs (« quotas individuels ») : ceux-ci sont alors redevables d'un prélèvement égal à 75 % du prix indicatif sur les livraisons de lait excédant sa quantité de référence ;

— entre les laiteries (quotas collectifs) : celles-ci seront alors redevables d'un prélèvement égal au montant du prix indicatif pour les livraisons excédant leur quantité de référence. Elles devront en répercuter la charge sur les producteurs ayant augmenté leurs livraisons, proportionnellement à leur contribution au dépassement du quota de la laiterie : une « compensation » peut donc s'effectuer entre les producteurs livrant à la laiterie, si les augmentations de production des uns sont équilibrées par les baisses ou les cessations de livraisons des autres. A titre exceptionnel, une « compensation globale » est prévue pour la Grèce, où l'ensemble des acheteurs sera considéré comme un acheteur unique, ce qui équivaut à un système de « quota national ».

• Pour fixer les quotas individuels ou collectifs, les Etats membres peuvent disposer d'une certaine marge de manœuvre :

— ils peuvent se baser soit sur la production ou les livraisons de 1981, 1982, 1983, majorées ou minorées d'un certain pourcentage — étant entendu que le total des quotas attribués ne peut excéder la quantité globale garantie (art. 2 du règlement 857/84) — et moduler ce pourcentage selon les catégories de producteurs ou les régions (en fait, tous les Etats membres, sauf le Luxembourg, ont calculé les quotas par référence aux chiffres de 1983) ;

— des dérogations sont prévues dans certains « cas spéciaux » qui visent notamment :

- les producteurs ayant un plan de développement,
- les jeunes agriculteurs,
- les producteurs victimes de calamités ou de difficultés individuelles,
- les agriculteurs exerçant l'activité agricole à titre principal ;
- ces catégories de producteurs pourront bénéficier de quantités de référence supplémentaires prélevées sur la « réserve nationale » que les Etats membres sont autorisés à

continuer, ou sur les quantités de référence libérées par les producteurs cessant leur activité ;

— les États membres peuvent enfin prévoir — sans soutien communautaire — des aides à la cessation de production laitière versées en une ou plusieurs annuités.

2. L'ABSENCE D'ORIENTATION COMMUNE DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES DE PRODUCTION LAITIÈRE

Un système de quotas individuels ou même par laiteries est en lui-même de nature à s'opposer à l'évolution des structures de production. Ce défaut est considérablement aggravé par le fait que la Communauté s'est refusée à définir aucune orientation commune en matière de politique structurelle et qu'elle a en fait transféré aux États membres toute la marge de manœuvre — d'ailleurs assez étroite — que peut laisser subsister un régime de quotas.

a) *La rigidité inhérente au système des quotas*

Comme l'avait observé votre Délégation lors de son examen des propositions du « Com.500 », un système de quotas constitue en lui-même un obstacle sérieux à une politique rationnelle d'orientation des structures, puisque, par définition, il « gèle » les structures de production existantes.

Cet inconvénient sera d'autant plus sensible que la Communauté a retenu un système de quotas par producteur ou par laiterie qui permettra moins facilement qu'un quota national de parvenir — ou de revenir — à une répartition rationnelle des facteurs de production et de favoriser les restructurations nécessaires. De plus, les quotas par producteurs ou par laiteries peuvent aboutir à un résultat absurde, les producteurs ou les laiteries pouvant être astreints au paiement de super-prélèvements dans un État membre dont la production globale reste inférieure à la quantité nationale de référence.

b) *Le défaut d'orientation commune de la politique des structures*

Les règlements du 31 mars aggravent plutôt qu'ils ne réduisent cette rigidité :

- D'abord, parce que le Conseil n'a finalement pas retenu les propositions de la Commission visant à pénaliser par un « super-prélèvement » les livraisons de la production « hors-sol ». Rien ne permet, dans les textes communautaires, de garantir que les « usines à lait » seront davantage pénalisées que les petites exploitations, et que les « quotas » permettront de revenir sur l'avantage qu'elles ont acquis sur les exploitations traditionnelles, ni sur les excédents « structurels » et la répartition aberrante des facteurs de production dont elles sont directement responsables. Cette situation apparaît donc aussi critiquable du point de vue de l'équité que de celui de la logique économique. De ce point de vue, le seul aspect positif des règlements communautaires est le choix, comme année de référence, de 1981 plutôt que 1983, ce qui permet de pénaliser les États membres dont les producteurs ont le plus contribué à l'emballement récent de la production.

- La répartition par État membre de la « quantité globale garantie » correspond également à une renonciation à une politique véritablement « commune » de la production laitière, qui supposerait que les États membres soient traités en fonction de leur vocation naturelle à la production laitière et de leur réserve de productivité, et non en fonction d'une sorte de « droit à l'autosuffisance nationale » peu compatible avec le principe de spécialisation qui devrait, en bonne logique, s'appliquer à l'ensemble du « marché commun ».

Il est certes compréhensible que pour des raisons politiques l'on ait tenu compte, pour certains États membres, du rôle vital que joue dans leur économie la production laitière, et il n'est d'ailleurs pas économiquement absurde de considérer l'Irlande et le Luxembourg

comme des pays ayant vocation à développer cette production. Il est déjà moins compréhensible que le Royaume-Uni ait accepté que l'Irlande bénéficie d'une part importante de la « réserve communautaire » qu'à condition que l'Ulster bénéficie aussi d'un « supplément ». Il est encore moins explicable que des Etats membres déficitaires en lait — et dont la « vocation laitière » est rien moins qu'évidente — aient été autorisés à maintenir (Italie) ou à développer (Grèce) leur production de 1983. On observera, du reste, que la Grèce semble avoir quelque difficulté à « forcer sa nature » et à « remplir » son quota...

c) La rationalisation des choix structurels

En fait, toute la « marge de manœuvre » que peut laisser le système des quotas est transférée aux Etats membres à travers :

- le choix du système de quotas et la modulation des quantités de référence en fonction des régions ou des catégories de producteurs,
- le choix des « cas particuliers » sur la liste dressée par la Communauté,
- la constitution et l'importance de la « réserve nationale » destinée à faire face à ces cas particuliers,
- la faculté de mettre en place des régimes d'incitation à la cessation de production.

L'utilisation de cette marge de manœuvre pourra sensiblement infléchir, d'un Etat membre à l'autre, la politique des structures, ce qui paraît directement contraire à la conception communautaire de l'orientation des structures agricoles que l'on s'efforce actuellement, non sans peine, de redéfinir. Elle contribuera aussi, de toute façon, à des inégalités sensibles entre les producteurs des Etats membres dont les possibilités d'augmenter leur production varieront, à dimension d'exploitation égale, en fonction non seulement de la quantité de référence nationale, mais aussi du choix entre quota individuel et quota par laiterie, du choix de l'année de référence et des mesures nationales (réserve, choix des cas particuliers, modulation des pourcentages) prises pour la détermination des quantités de référence individuelles.

En tout cas, on doit relever que les propositions relatives à la mise en place de quotas ne s'accompagnaient d'aucune étude sur leurs conséquences possibles, à terme, sur l'évolution des structures, des capacités de production, et des revenus.

3. L'ABSENCE DE POLITIQUE COMMERCIALE

De même qu'elle semble avoir ignoré toute préoccupation relative à la politique des structures, la mise en place des quotas laitiers ne s'accompagne d'aucune politique commerciale et ne manifeste pas même le souci d'orienter la production vers les secteurs « porteurs » (produits frais, fromages dont la consommation tend à se développer).

Exclusivement orientée vers la réduction de l'offre, la Communauté n'a pas songé, apparemment, à agir sur la demande, en cherchant à maintenir ou à développer les débouchés internes et externes de la production laitière.

a) La demande interne et la persistance des atteintes à la préférence communautaire

Les atteintes à la préférence communautaires, qui ont considérablement aggravé le déséquilibre interne du marché en augmentant l'offre et en restreignant la demande de produits laitiers, n'ont pas été supprimées, ni même substantiellement atténuées par les décisions de mars 1984, bien que la Commission, suivie en cela par la France, ait estimé souhaitable d'établir un lien entre les mesures de restriction internes de la production et la limitation de l'accès au marché communautaire de produits contribuant au développement des excédents.

Les importations d'aliments composés, qui ont favorisé l'apparition des « usines à lait » en affranchissant la production laitière des limitations physiques qui s'imposent à l'élevage traditionnel, tributaire des surfaces et de la production fourragère et céréalière, ont sans doute été, dans le cadre du système de garantie illimitée, un des principaux facteurs de développement des excédents. Or, la Communauté n'a pris aucune mesure sérieuse de restriction de ces importations : les négociations que la Commission a été autorisée à poursuivre dans le cadre du G.A.T.T. ne portent que sur certains produits (1/3 des importations totales de P.S.C.) et ne tendent qu'à la stabilisation des importations moyennant le rétablissement temporaire d'un droit sur une partie d'entre elles. Encore la Communauté n'est-elle nullement assurée d'obtenir satisfaction sans consentir en contrepartie aux Etats-Unis des compensations dans d'autres secteurs — ou sans s'exposer à des mesures de rétorsion qui pourraient frapper, par exemple, les exportations italiennes et françaises de fromage.

- La taxation des matières grasses

Le Conseil a également refusé la taxation sur les matières grasses à usage alimentaire proposée par la Commission pour diminuer les écarts de prix entre le beurre et les produits de substitution, et donc améliorer la position concurrentielle des matières grasses d'origine animale : la présidence française avait intégré cette mesure à ses propositions de compromis sur les « quotas », mais elle n'a pas été suivie en raison de l'opposition des Etats membres du Nord de l'Europe.

- Enfin, il faut rappeler que la reconduction en juillet dernier de l'accord autorisant des importations préférentielles de beurre néo-zélandais au Royaume-Uni conduira à importer d'ici à 1986 quelque 240 000 tonnes de beurre, alors que l'évolution du marché et des importations britanniques ne justifie en rien le maintien de ce régime préférentiel « provisoire », et encore moins de contingents de cette importance. On mesure d'ailleurs combien les arguments de politique commerciale avancés par la Commission à l'appui du maintien des importations de beurre néo-zélandais étaient peu fondés, puisque les concessions ainsi faites à la Nouvelle-Zélande ne l'ont nullement empêchée de tenter de s'opposer à certaines des mesures prises par la Commission pour faciliter l'exportation de ses stocks de beurre.

b) *Les exportations*

Les exportations constituent à l'évidence le principal débouché d'avenir de l'agriculture européenne, seule ressource naturelle de la Communauté, et le meilleur moyen de valoriser la production agricole en améliorant la balance commerciale des Dix. D'autre part, quelles que soient ses limites — qu'on rappelle volontiers quand il s'agit d'amputer la capacité productrice de l'agriculture — l'aide alimentaire constitue aussi un volet important de la politique d'aide et de coopération de la C.E.E., et qui ne saurait être négligé au moment où la sécheresse et la famine progressent de façon inquiétante.

Malheureusement, pour certains Etats membres, les exportations agricoles, commerciales ou non, sont uniquement perçues en terme de dépenses du F.E.O.G.A. — bien que les restitutions soient nettement moins coûteuses que les aides à la consommation interne — ou comme un risque de « guerre commerciale » avec les autres pays exportateurs, et en particulier les Etats-Unis. C'est pourquoi, bien que le système des quotas risque de créer des rigidités à l'exportation, la Communauté ne semble aucunement disposée à un effort d'exportation accru, que justifierait pourtant l'état du marché mondial.

- La situation du marché mondial des produits laitiers et le déclin des positions exportatrices de la C.E.E.

Comme l'a récemment constaté le secrétariat général du G.A.T.T. dans son cinquième rapport annuel sur le marché mondial des produits laitiers, la situation du marché international est très sérieuse : la production de lait a atteint un niveau record en 1983 (500 millions de tonnes), les échanges internationaux se sont contractés (22 à 23 millions de tonnes d'équivalent lait au lieu de 27 en 1981), les stocks globaux des pays producteurs continuent à croître et les prix ont fléchi.

Dans ce contexte de concurrence accrue, il serait plus nécessaire que jamais que la C.E.E. mette en oeuvre une politique commerciale active. On en est loin : même en ce qui concerne les exportations au titre de l'aide alimentaire, dont le volume mondial est en augmentation, la C.E.E. a prévu en 1984 des programmes portant sur des quantités de lait et de butter oil inférieures à celles de 1983, et le développement de l'aide alimentaire est principalement imputable aux Etats-Unis.

Les exportations commerciales ne se portent pas mieux : la C.E.E. ne semble guère disposée aux efforts nécessaires pour défendre la part prépondérante qu'elle occupe sur le marché mondial et qui tend, après une rapide extension, à décroître en raison de la concurrence accrue des autres pays producteurs :

PART DE LA COMMUNAUTE DANS LE COMMERCE MONDIAL DES PRODUITS LAITIERS (%)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981 Europe des Dix	1982
Beurre, butter oil,								
exportations	15,8	23,7	44,3	47,0	61,4	63,3	60,6	51,3
Fromage, exportations	33,9	38,8	34,7	36,7	41,5	46,5	47,0	47,6
Lait écrémé en poudre, exportations	32,2	24,1	39,8	43,0	60,2	54,4	53,9	41,7
Lait entier en poudre, exportations	66,1	68,5	64,9	67,5	69,7	66,9	72,3	67,0
Lait condensé, exporta tions	92,1	78,6	80,1	75,1	81,5	80,0	74,0	74,0

En 1983, la part de la C.E.E. dans le commerce mondial du beurre a accusé une diminution supplémentaire (48 % au lieu de 51 %) et les exportations commerciales communautaires de beurre auraient à nouveau chuté de 10 % au premier semestre 1984 (Belgique et Luxembourg exclus). Cette situation est due à la baisse des importations soviétiques, mais aussi à la concurrence très vive des Etats-Unis, devenus exportateurs, et de la Nouvelle-Zélande, qui a évincé la C.E.E. de certains marchés, en Iran notamment. D'autre part, la C.E.E. est défavorisée par la « transparence » de son système d'aide aux exportations, ce qui permet à ses concurrents de faire des offres à des prix inférieurs aux prix européens. Enfin, et peut-être surtout, la « capacité de riposte » de la C.E.E. aux offensives commerciales est grandement affaiblie par les divergences d'intérêts entre les Dix : ainsi, la Communauté n'a que mollement réagi aux ventes américaines de fromage et de produits laitiers à l'Egypte.

- Ces divergences ont également jusqu'ici fait obstacle à toutes les propositions tendant à développer une véritable politique d'exportation : lors du Conseil agricole d'octobre dernier, certains Etats membres ont même émis des réserves à l'encontre des mesures prises par la Commission pour écouler ses stocks de beurre de plus de 18 mois, au motif que ces mesures étaient trop coûteuses, et qu'elles risquaient d'indisposer les autres pays fournisseurs de produits laitiers.

De même, les propositions relatives à la conclusion de contrats pluriannuels de fournitures agricoles entre la C.E.E. et les pays acheteurs, avancées en 1981 par la Commission dans son rapport sur le mandat du 30 mai, et renouvelées dans le cadre du « Com.500 » de juillet 1983, ont été une nouvelle fois repoussées, bien que les clients de la C.E.E. aient manifesté leur intérêt pour cette formule couramment pratiquée par les autres pays exportateurs.

Quotas ou pas, la politique d'exportations agricoles et agro-alimentaires reste donc largement nationale. Elle connaît d'ailleurs des succès : les produits laitiers sont un des principaux postes excédentaires de la balance commerciale agro-alimentaire française avec un solde positif de 9,8 milliards de francs en 1983, le Danemark a développé ses exportations

de fromage de 22,5 % pendant les cinq premiers mois de 1984... Mais un peu plus d'initiative et de combativité au niveau communautaire paraît indispensable pour que la Communauté devienne véritablement une puissance commerciale agricole.

Cet effort communautaire est d'autant plus nécessaire que les quotas risquent de peser sur la capacité exportatrice des Etats membres, en restreignant le « volant » de production disponible pour l'exportation. La croissance de la consommation interne de fromage et de produits frais risque, si le volume total de la collecte des laiteries est stable ou en régression, de créer des rigidités dans la production des produits contenant des matières azotées disponibles pour l'exportation : des tensions sur le marché de la poudre de lait fraîche se sont déjà manifestées cet été en France.

B. — Les difficultés de mise en œuvre du système des quotas

La complexité de la réglementation communautaire et sa mise en vigueur immédiate créent incontestablement les conditions d'un grand désordre dans son application et aggravent l'incertitude des producteurs. La réglementation communautaire a d'ailleurs dû déjà être ajustée, et fait toujours l'objet de demandes de dérogations et d'adaptation de la part des Etats membres — sans préjudice des dérogations que d'aucuns s'octroient eux-mêmes... L'inégalité des résultats obtenus constitue enfin un motif supplémentaire de s'interroger sur l'applicabilité du système et sur son avenir.

I. LA COMPLEXITE DE LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ET L'ABSENCE DE DELAIS

a) Les dispositions du règlement d'application

Le règlement de la Commission prévoyant « les modalités d'application du prélèvement supplémentaire » n'est paru qu'à la mi-mai. Ce retard raccourcissait d'autant les délais très brefs prévus pour les déclarations des producteurs et des acheteurs, la prise des mesures nationales nécessaires à la fixation des quantités de référence et à la perception des prélèvements (avant le 1^{er} octobre), et l'établissement des « comptabilités-matières » dont la tenue était imposée aux laiteries.

La complexité des règles prévues aurait cependant justifié des délais plus généreux :

— Ainsi, en ce qui concerne la perception du prélèvement, le règlement prévoit que — dans le cas de livraisons aux acheteurs (formule A ou formule B) — le prélèvement dû sur les livraisons dépassant les quotas est perçu par période de 12 mois, sur la base de versements trimestriels provisoires correspondant aux quantités excédant les quotas individuels ou par laiteries. Ces versements doivent être effectués dans les 45 jours suivant la fin du trimestre. Un décompte final est arrêté en fin d'année pour chaque producteur ou acheteur, et la différence entre le montant final du prélèvement dû et les versements trimestriels est payée — dans les trois mois.

— Dans le cas de ventes directes, les modalités de paiement du prélèvement sont plus simples : le prélèvement est perçu en une fois, annuellement, et dans un délai de 3 mois. En revanche, les « vendeurs directs » de produits transformés étaient astreints à des calculs byzantins pour les « convertir » en « équivalent lait ».

— Les Etats membres devaient communiquer à la Commission, avant le 1^{er} octobre, les mesures prises « pour assurer la perception du prélèvement » et les appliquer sans délai : le premier versement provisoire couvrant les deux premiers trimestres d'application (avril-septembre 1984) devait intervenir avant le 15 novembre, la Grèce et l'Italie étant toutefois dispensées des versements trimestriels « provisionnels » pour les deux premières périodes de 12 mois.

Compte tenu de la complexité des mesures nécessaires pour fixer les quantités de référence et mettre en place les comptabilités prévues, cette « application immédiate » était tout à fait irréaliste, et les échéances ont dû être repoussées.

b) *Le report des échéances*

Dès le mois de juillet, la Commission avait dû remettre sur le métier son règlement d'application du 16 mai, pour simplifier préciser les dispositions applicables aux « ventes directes » et repousser du 1 septembre au 1 novembre la date limite d'enregistrement des quantités de lait produites par les exploitants pratiquant la vente directe. Mais ce sont surtout les dispositions relatives à la présentation des comptabilités matières et à la perception du premier prélèvement qui se sont révélées impossibles à tenir. Dans un premier temps, la Commission a étendu aux régions de montagne de la Communauté les exemptions de prélèvement trimestriel prévues au bénéfice de la Grèce et de l'Italie.

• Au début d'octobre, la Commission a décidé d'appliquer un abattement de 50 % sur la première tranche du super-prélèvement, le paiement du solde devant être effectué lors du dernier versement, soit au plus tard au 15 mai 1985. Cette mesure correspondant partiellement aux revendications exprimées par certains Etats membres, et en particulier la France, qui faisaient valoir que le paiement de cet acompte occasionnerait des difficultés de trésorerie aux producteurs qui n'auraient pu encore adapter leur production, alors que leurs versements devraient ensuite leur être restitués s'ils restaient en fin de campagne « dans leur quota ». La Commission a également décidé de repousser au 15 décembre le paiement du prélèvement pour les « cas spéciaux » (jeunes agriculteurs, plans de développement, victimes de calamités agricoles ou de difficultés individuelles), compte tenu des délais qui s'étaient avérés nécessaires, dans la plupart des Etats membres, pour la détermination de leurs quantités de référence.

• Ces ajustements demeurant encore insuffisants pour tenir compte des délais nécessaires à la mise en place du système, les Etats membres — à l'exception du Danemark et de la R.F.A. — ont à nouveau demandé la suppression du premier acompte, et le report au 15 février — échéance prévue pour les livraisons d'octobre à décembre — de la première perception du prélèvement. Mais la Commission s'est refusée à ce report, et n'a repoussé que d'un mois — au 15 décembre — le paiement du premier acompte correspondant aux livraisons d'avril à septembre.

Le porte-parole de la Commission a justifié ainsi cette « sévérité » :

« La Commission comprend que la mise en œuvre du régime des quotas laitiers est une affaire délicate pour les Etats membres, mais elle se doit d'assurer le respect du régime adopté par le Conseil et de veiller à l'égalité de traitement entre les Etats membres et entre les producteurs, dans son application.

« A la veille du paiement du premier acompte, il apparaît que certains ont pleinement rempli leurs obligations, alors que d'autres s'en sont acquittés pour partie et que d'autres enfin, n'ont rien fait jusqu'ici.

« Dans ces conditions, la Commission insiste sur la nécessité pour tous les Etats membres d'appliquer les textes tels qu'ils sont ; elle a décidé de reporter le paiement du premier acompte, initialement prévu pour le 15 novembre, au 15 décembre et d'ouvrir immédiatement les procédures d'infraction nécessaires à l'encontre de tous les Etats membres qui n'appliquent pas correctement le système.

« La Commission examinera les changements purement techniques qui s'avèreraient nécessaires au bon fonctionnement du régime des quotas, mais il est clair que ces changements ne sauraient en aucun cas affecter les bases mêmes de ce système. »

Les « changements purement techniques » que la Commission serait disposée à apporter au règlement permettraient de supprimer certaines des rigidités du règlement d'application et de satisfaire certaines revendications présentées par les Etats membres :

— la France serait autorisée, dans les régions où existe un nombre élevé de petites laiteries, à opérer des regroupements permettant les transferts de quotas entre laiteries excédentaires et déficitaires ;

le Royaume-Uni pourrait attribuer des « quotas mixtes » uniques aux exploitations qui pratiquent à la fois la vente directe et la vente aux laiteries, et la Belgique pourrait transférer aux laiteries une partie du quota « ventes directes ».

2. L'APPLICABILITE DU SYSTEME DES QUOTAS

A côté de ces ajustements mineurs, d'autres revendications des Etats membres mettent plus nettement en évidence les défauts du système des quotas, et posent le problème de son applicabilité — par-delà celui de son application, très inégale dans les Etats membres. En fait, le système des quotas semble fort être remis en question avant même que d'avoir réellement commencé de fonctionner.

a) La mise en place des réglementations nationales

Selon la Commission, les Etats membres appliquent les règlements communautaires avec un zèle inégal. Seuls la R.F.A. et le Danemark auraient « pleinement rempli leurs obligations », tant en ce qui concerne les délais d'élaboration que la teneur des réglementations nationales. A l'autre extrémité, l'Italie n'a pas encore réparti sa « quantité de référence nationale » en quotas individuels et fera de ce fait l'objet d'une procédure d'inraction. La Commission estime enfin litigieux, au regard de la réglementation communautaire, certains aspects des réglementations danoise et irlandaise — qui tendraient au régime de « l'acheteur unique » — et a adressé des « demandes d'informations » à d'autres Etats membres — dont la France.

b) Les revendications des Etats membres

Par delà le peu d'empressement — bien compréhensible — des gouvernements nationaux à mettre en place un contingentement impopulaire et difficile à gérer, certaines des revendications des Etats membres remettent en cause le système adopté en mars ou le calcul des références nationales. Certaines de ces revendications, que la Commission se refuse pour l'instant à satisfaire, apparaissent d'ailleurs tout à fait justifiées.

• Les revendications portant sur le système des quotas

Le système des quotas individuels ou par laiterie est implicitement ou explicitement remis en cause par plusieurs Etats membres :

- la France a demandé à pouvoir procéder à des transferts de quotas entre régions ;
- l'Italie demande depuis le mois de juin à bénéficier, comme la Grèce, du système de « l'acheteur unique » et le gouvernement italien aurait l'intention de prendre à sa charge le dépassement éventuel de la quantité de référence ;
- plus discrètement, d'autres Etats membres tenteraient de mettre en place des systèmes de « compensation nationale » : le Royaume-Uni au sein des Milk Marketing Boards, le Danemark et l'Irlande par le biais de « coopératives de laiteries ».

La rigidité des quotas individuels ou par laiteries, qui s'oppose à la spécialisation régionale et qui crée de surcroît, dans le cas des quotas par laiteries, des inégalités entre les producteurs, apparaît donc d'ores et déjà intolérable.

La Commission s'oppose cependant, pour l'instant, à toute évolution vers un système de « quota national » et juge suffisants les assouplissements pouvant résulter de la redistribution des réserves nationales et de la prise en compte des « cas exceptionnels ». Elle soutient ainsi, en réponse à la demande de la France, qui souligne que l'essentiel est de respecter en fin de campagne le contingent national, que la compensation entre régions ralentirait la baisse de production.

• *Le montant des quantités de référence nationales*

Les contestations portant sur le montant des quantités de référence peuvent paraître moins graves et moins directement dirigées contre la conception même du système de maîtrise de la production laitière. Mais elles pourraient aussi contribuer à « l'éclatement » du compromis de mars 1984. Deux Etats membres ont jusqu'à présent demandé le réajustement de leur quantité de référence : l'Irlande, qui estime que sa production réelle pour 1983 (5,34 millions de tonnes) a été supérieure de 58 000 tonnes à l'estimation retenue en mars 1984, et l'Italie qui — en dépit du « désert statistique » qu'elle invoque fréquemment — a estimé sa production à 10,1 millions de tonnes — au lieu de 9,1 — et demande à la fois un relèvement de son quota et une unification des quotas ventes directes et ventes aux laiteries, ces dernières ayant apparemment été très supérieures aux estimations.

C. — **Les conséquences des quotas.**

Au fil des mois, une réduction de la collecte laitière semble incontestablement s'amorcer, non sans une grande irrégularité dans les « performances » nationales. Mais on ne peut encore apprécier si cette réduction s'accompagne d'une restructuration du secteur, ni mesurer encore l'ampleur exacte de ses conséquences sur le marché connexe de la viande bovine.

1. L'ÉVOLUTION DE LA COLLECTE

	objectif prévu pour la campagne 84/85	évolution du 1/4 au 31/7	évolution du 1/4 au 30/9	évolution du 1/4 au 31/10
Belgique	-2,7	+0,5	-2	-3,5
Danemark	-5,6	-4	-5,8	-6,5
Allemagne	-6,7	3	-4	-5
France	-2	+1,5	0	-1
Grèce	+6,3	-5	+0,7	(non connu)
Irlande	+4,6	+5	+4,5	+3,8
Italie	0	+0,5 (au 30/6)	+1,1	(non connu)
Luxembourg	+3,5	+3,5	+5,5	(non connu)
Pays-Bas	-6,6	-4	-4,5	-5
Royaume-Uni	-6,2	7,5	-8,9	-9
C.E.E.	4,1	-2	2,7	-3,5

L'évolution moyenne de la C.E.E. révèle une nette tendance — et qui semble s'accélérer à mesure que le système se met en place dans les Etats membres — à se rapprocher de l'objectif de réduction fixé le 31 mars. Toutefois — et ceci est plus inquiétant — cette tendance moyenne recouvre des évolutions divergentes.

Certains Etats membres, après un « temps de latence » plus ou moins marqué, ont amorcé une baisse progressive et régulière de leur production : c'est le cas de la R.F.A., des Pays-Bas, et de la France — qui devrait selon les estimations de Bruxelles pouvoir finalement remplir ses objectifs grâce aux cessations de production. L'Irlande semble aussi devoir respecter son « quota » — en partie sans doute grâce à la sécheresse. La « dernière ligne droite » sera en revanche sans doute plus difficile pour la R.F.A., qui n'a pu « libérer » le montant de production escompté, et pour les Pays-Bas, qui ont mis plus tardivement en place leur plan de restructuration.

La Belgique et le Danemark, et plus encore le Royaume-Uni, ont quant à eux réduit brutalement et plus que nécessaire leur production : ce résultat est sans doute imputable

pour une part à la sécheresse (au Royaume-Uni) et semble s'accompagner, notamment en Belgique, de difficultés de restructuration. Le Luxembourg et l'Italie sont en voie de dépasser leurs quotas — pourtant calculés par rapport à 1983 — tandis que la production grecque, assez erratique dans ses variations, reste inférieure de plus de 5 % à la quantité de référence autorisée. Au total, le « repli » de la production est donc moins ordonné qu'il n'y paraît au vu des chiffres moyens.

Quant aux productions soumises à intervention, elles ont enregistré, d'avril à septembre, une baisse de 8 % pour le beurre et 15 % pour la poudre de lait écrémé. Mais ce ralentissement sensible n'a pu encore influencer le niveau des stocks qui restait, fin octobre, impressionnant (1,032 millions de tonnes de beurre en stocks publics, 202 000 tonnes en stocks privés et 845 000 tonnes de stocks publics de poudre de lait écrémé).

2. LES CONSEQUENCES SUR LE MARCHÉ DE LA VIANDE BOVINE

Les premiers effets du régime des quotas laitiers ont été de peser sur le marché de la viande bovine, dont les prix de marché se situaient en juillet à 73 % du prix d'orientation. A s'en tenir aux prévisions les plus optimistes — celles de la Commission — les abattages supplémentaires de vaches laitières pourraient en effet porter sur 100 000 têtes en 1984 et 300 000 en 1985 : pour la France, cependant, les chiffres de 700 000 têtes en 1984/85 (175 000 tonnes de viande) et 326 000 têtes en 1985/86 (81 000 tonnes de viande) représentent une hypothèse moyenne. Quoiqu'il en soit, les stocks publics de viande bovine s'élevaient fin octobre à 603 901 tonnes (contre 360 000 en juillet), dont 165 849 tonnes en France. Or, la Communauté semble réticente à poursuivre l'effort consenti depuis cet été pour pallier les conséquences des quotas sur le marché de la viande bovine : la Commission a ainsi décidé de ne pas prolonger au-delà du 26 novembre l'intervention sur les carcasses entières et les quartiers avant, ouverte le 20 août dernier. En revanche, elle a reporté au 21 décembre la date limite pour l'octroi d'aides au stockage privé.

De surcroît, la Commission a jugé incompatibles avec le Traité les aides nationales (400 millions de francs) accordées le 8 novembre par le gouvernement français aux producteurs de viande bovine. La délégation française a donc dû demander au Conseil, lors du Conseil agricole des 12 et 13 novembre, une dérogation au cas où ces aides seraient — comme le considère la Commission — contraires au Traité : si cette dérogation ne lui est pas accordée dans les 3 mois, il reviendra à la Commission de trancher.

II. — LES MODALITES D'APPLICATION NATIONALES

Sans que l'on dispose encore de tous les éléments d'information sur le fonctionnement « sur le terrain » des réglementations nationales, on peut déjà apprécier la diversité des formules retenues par les Etats membres — qui apparaît peu compatible avec le maintien d'un véritable marché commun laitier.

On peut aussi souligner les difficultés qu'éprouvent les Etats membres à assurer la souplesse nécessaire à l'adaptation des structures et au traitement des « cas spéciaux ». Les « cas de figure » peuvent être très différents : certains Etats membres ont rapidement procédé à la mise en place de leur réglementation pour devoir ensuite procéder par tâtonnement aux ajustements nécessaires (c'est le cas par exemple de la Belgique, contrainte « sur le tard » à mettre en place des incitations à la cessation de production dont elle espérait pouvoir se dispenser), d'autres, comme la France, ont au contraire retardé la détermination des quantités de référence en espérant connaître au préalable la marge de manœuvre dont ils disposeraient.

Dans les deux cas, le résultat est malheureusement le même : les producteurs voient se prolonger leur incertitude, et l'adéquation des réserves nationales aux besoins des « cas spéciaux » (jeunes agriculteurs, nouveaux investisseurs, victimes de calamités) apparaît très imparfaite. Même si dans certains cas on peut escompter à terme un meilleur ajustement, les producteurs — et plus particulièrement ceux qui ont besoin de rentabiliser des investissements importants — risquent de se trouver dans l'immédiat dans une situation

financière insupportable. Quel que soit le système choisi pour l'application nationale du système du prélèvement obligatoire, le traitement des cas spéciaux semble rester, dans tous les Etats membres, la quadrature du cercle.

A. — LES FORMULES RETENUES PAR LES PARTENAIRES DE LA FRANCE

1. LA BELGIQUE (53 000 EXPLOITATIONS)

a) *Système de quota et modulation de la réduction de production*

La Belgique a opté pour un système de quotas individuels correspondant en moyenne à la référence 83 -4 %.

Le pourcentage de baisse est modulé en fonction de l'importance des exploitations :

- les exploitants produisant moins de 60 000 kg et tirant au moins 60 % de leur revenu de l'élevage laitier doivent réduire de 3 % leur production de 1983 ;
- les exploitants produisant plus de 60 000 kg doivent réduire leur production de 1983 de 5 %.

b) *Cas particuliers et réserve*

La réglementation belge prévoit la constitution d'une réserve nationale égale à 1,3 % de la quantité de référence (140 000 tonnes environ).

Les « cas spéciaux » auxquels elle peut bénéficier sont :

- les agriculteurs victimes d'événements exceptionnels,
- les exploitants ayant un plan de développement ou ayant procédé à des investissements,
- les jeunes agriculteurs — si la réserve est suffisante.

Il est assez rapidement apparu que la réserve ne suffirait pas à faire face aux besoins des « cas spéciaux » : en octobre, les demandes de révision de quotas (15 000 au total) atteignaient un total de 450 000 tonnes, alors que 85 000 litres — plus de la moitié de la réserve — avaient déjà été attribués pour satisfaire 3 425 demandes.

Le gouvernement belge a donc dû décider — ce qu'il espérait éviter pour des raisons budgétaires — de mettre en œuvre un plan d'aide à la cessation d'activité, permettant de « libérer » 150 000 litres. Ces quotas libérés seraient réalloués en priorité dans la région dont ils proviennent.

Ce plan, destiné en priorité aux petits exploitants âgés, prévoirait une enveloppe de 2,25 milliards de F.B. sur cinq ans, et le versement de primes de 15 F.B. par litre de lait. Mais ce régime, adopté un peu tardivement, ne devrait pas avoir d'impact sensible pendant la campagne en cours.

Le gouvernement belge a pris d'autres mesures pour inciter à la cessation d'activité : il a ainsi interdit le transfert de quotas lié à la vente de parties d'exploitations, pour inciter à la cession « globale » des exploitations.

L'allocation des quotas et l'examen des demandes de révision ont été vivement critiqués par les organisations professionnelles, qui ont estimé :

— que les quotas avaient été répartis de façon arbitraire et sans tenir compte de la situation des exploitations, de la structure du cheptel et du poids économique de la production laitière dans les différentes régions ;

— que les demandes de révision des quotas étaient examinées de manière trop administrative, et que cet examen devrait se faire au cas par cas.

2. LE DANEMARK (40 000 EXPLOITATIONS)

a) *Système de quotas et modulation des réductions de production*

Le Danemark constitue une seule région de production et a opté pour la « formule B » (quotas par laiterie).

Ce système, géré par un organisme regroupant les représentants des laiteries sous l'autorité de l'Etat, et qui tendrait en fait vers une formule « d'acheteur unique » autorisant des compensations entre laiteries, est mis en question par les autorités communautaires.

La quantité de référence imposée aux laiteries est de 83 -5,6 %.

b) *Réserve nationale*

Une réserve égale à 2,4 % de la quantité de référence nationale sera répartie entre les cas spéciaux définis de la façon suivante :

- agriculteurs victimes d'événements exceptionnels,
- investissements réalisés avec ou sans plan de développement depuis 1981,
- jeunes agriculteurs.

8 200 producteurs auraient demandé à bénéficier de réajustements de quotas (20,7 % des producteurs) et 3 300 demandes auraient été acceptées.

Les quotas libérés par les départs en retraite prévus (1,3 % de la collecte) ne sont pas ajoutés à la réserve mais restent à la disposition des laiteries. Le Danemark n'a par ailleurs pas prévu d'aides à la cessation d'activité.

3. LA GRÈCE (94 000 PRODUCTEURS)

La Grèce bénéficie d'un régime particulier, puisqu'elle est considérée comme un acheteur unique. Le prélèvement dû en cas de dépassement éventuel de son quota — hypothèse actuellement très improbable — devrait donc être réparti entre tous les producteurs.

4. L'IRLANDE (105 000 PRODUCTEURS)

L'Irlande est considérée comme une seule région de production et applique un système de quotas par laiterie, qu'elle souhaiterait, comme le Danemark, transformer en système « d'acheteur unique ».

Aucune information certaine n'est actuellement disponible sur les autres aspects de la réglementation irlandaise. Il semblerait néanmoins que l'Irlande aurait adapté les quantités de référence des producteurs de manière à pénaliser les producteurs produisant plus de 60 000 kg, et prévu une « réserve » nationale pour les cas spéciaux : 4 % des producteurs auraient demandé à bénéficier de relèvements de quantité de référence.

5. L'ITALIE (467 000 PRODUCTEURS)

L'Italie a jusqu'à présent refusé de choisir entre le quota individuel ou le quota par laiterie, et demande à être considérée comme un acheteur unique. Elle conteste d'autre part le montant de sa quantité de référence nationale, et sa répartition entre ventes directes et ventes aux laiteries. Le gouvernement aurait enfin manifesté son intention de mettre à la charge de l'Etat les prélèvements éventuels pour dépassement de quotas.

L'Italie a cependant annoncé en septembre un « plan de reconversion » doté de 120 milliards de liras sur deux ans.

Des aides à la cessation d'activité seront versées sous forme de primes à l'abattage des vaches laitières, d'un montant de 1,1 million de liras par vache (en cas d'abattage total du cheptel) majoré de 50 % pour les génisses de moins de 6 mois.

Les éleveurs se reconvertissant vers la production de viande pourraient, quant à eux, prétendre à des aides de 500 000 liras par animal.

Les demandes de primes pourront être déposées jusqu'au 31 décembre 1984, et les primes seraient payées dans les 60 jours après l'abattage.

L'Italie espère ainsi diminuer de 70 à 80 000 têtes son cheptel laitier, les cessations de livraison portant sur 400 000 tonnes de lait.

Ce plan n'a pas désarmé les critiques de la profession et des régions, qui jugent que l'estimation gouvernementale de la production laitière italienne en 1983 (10,8 millions de tonnes), pourtant supérieure aux prévisions de la Commission ayant servi à la fixation de la quantité de référence, est très inférieure à la production réelle.

6. LE LUXEMBOURG (3 000 EXPLOITATIONS)

a) *Système de quotas*

Le Luxembourg est considéré comme une seule région de production et a opté pour des quotas par laiterie, calculés par référence à la production de l'année 1981 + 2,3 %. Cette référence est modulée selon le rythme d'augmentation des livraisons.

b) *Réserve nationale et cas spéciaux*

Le Luxembourg a prévu une réserve nationale de 25 000 tonnes qui pourront être allouées :

- aux titulaires d'un plan de développement,
- aux victimes d'événements exceptionnels,
- aux jeunes agriculteurs.

7. LES PAYS-BAS (67 000 EXPLOITANTS)

a) *Système de quotas*

Les Pays-Bas ont opté, pour la première campagne, pour la formule des quotas par producteur. L'ensemble du territoire est considéré comme une seule région de production et les quotas calculés sur la base de la production de 1983 -8,6 %, dont 0,3 % redistribués à certains exploitants n'ayant pas augmenté leur production depuis 1981.

b) *Réserve nationale et cas spéciaux*

La réserve nationale est constituée par 2,05 % de la quantité de référence nationale auxquels s'ajouteront les quotas libérés par les départs (estimés à 0,3 % de la production annuelle).

La répartition de cette réserve devrait s'effectuer de la façon suivante entre les différents cas spéciaux :

— la réserve de 2,05 % sera répartie entre les différents « cas spéciaux » retenus par la réglementation nationale, selon le « barème » suivant :

- 1,25 % de la quantité de réserve pour les exploitants ayant investi entre le 1^{er} janvier 1982 et le 31 mars 1984,

- 0,2 % pour les victimes d'évènements exceptionnels,

- 0,3 % pour les exploitations situées dans des régions de remembrement ou s'installant dans les polders,

- 0,3 % pour des « cas divers ».

— Enfin, 0,3 % des livraisons, dont l'attribution n'est pas déterminée, constituent en quelque sorte la « réserve de la réserve ».

La réserve nationale ne semble pas suffisante pour répondre aux très nombreuses demandes de réajustement des quotas (32 900 soit plus de 49 % des producteurs) qui ont été présentées.

Le gouvernement néerlandais a donc annoncé en septembre un plan d'incitation à la cessation d'activité doté de 158 millions de florins (soit 410 millions de francs environ) et destiné à « libérer » 2 % de la collecte. Les exploitants qui cesseront leur activité recevront une indemnisation maximale de 162 500 florins, sur la base de 0,65 florin par litre. Les effets de ces mesures ne pourront cependant se faire sentir avant un certain délai.

8. LA R.F.A. (430 000 EXPLOITATIONS)

a) *Système de quotas et modulation des baisses de production*

La R.F.A. a également opté pour un système de quotas par exploitation, modulé à la fois selon la taille des exploitations et selon le rythme d'évolution des livraisons — ce qui ne va pas sans quelque complexité.

Le schéma initial, annoncé dès le mois d'avril, était le suivant : le « quota de base » était fixé en fonction des livraisons de 1983 — 4 %, et affecté des correctifs suivants :

- une réduction supplémentaire de 0,33 % par point d'augmentation des livraisons entre 81 et 83 (dans la limite de 5 %) ;

- une réduction supplémentaire de 0,1 % par tonne pour les livraisons 1983 comprises entre 161 000 et 180 000 kg ;

- une réduction supplémentaire de 2 % pour les livraisons comprises entre 180 000 et 300 000 kg, aggravée de 0,1 % par 1 000 kg entre 286 000 et 300 000 kg ;

- une réduction supplémentaire de 3,5 % pour les livraisons excédant 300 000 kg ;

- en revanche, les exploitants livrant moins de 161 000 kg et n'ayant pas augmenté leurs livraisons entre 1981 et 1983 bénéficiaient d'un abattement de production réduit à 2 % pour leurs 60 000 premiers kg...

Une catégorie supplémentaire a été créée en septembre : les producteurs produisant 30 000 kg au plus et tirant au moins 50 % de leur revenu de l'agriculture, qui ne devront réduire leur production 1983 que de 2 %.

b) Réserve et cas spéciaux

La R.F.A. a retenu tous les « cas spéciaux » prévus par la réglementation communautaire, qui devront être servis sur la base des quotas libérés par un plan de primes à l'abandon. Le gouvernement allemand a par ailleurs prévu un considérable renforcement de ses aides à l'agriculture — sans préjudice du dégrèvement de T.V.A. autorisé « en contrepartie » de la suppression des M.C.M. positifs.

— Les mesures d'incitation à la cessation d'activité.

La R.F.A. a prévu un système de prime à l'abandon d'exploitation de 1 D.M./kilo, limitée à 150 000 D.M. par producteur (450 000 F), payable sur dix ans par tranches annuelles.

Cette « rente laitière » devrait permettre de libérer 1 million de tonnes de quotas. Mais les demandes de cessation d'activité (20 000 demandes acceptées) ne représentent pour l'instant que 780 000 tonnes et les premiers versements aux éleveurs ayant déposé leur dossier en 1984 interviendront au courant du 1^{er} trimestre 1985. Les dossiers pourront toutefois être déposés jusqu'au 1^{er} mars 1985 : pour l'instant en effet, la « réserve » dégagée paraît insuffisante pour répondre aux 100 000 demandes de révision de quotas qui ont été déposées, et dont 60 000 ont été jusqu'à présent traitées. D'après la réglementation allemande, tous les « cas spéciaux » prévus par le règlement communautaire peuvent être pris en considération.

— Le gouvernement a prévu d'autres aides pour faciliter l'application des quotas : réduction de la taxe de coresponsabilité pour les petits producteurs, prise en charge d'une partie des primes d'assurance-accidents, accroissement des aides aux zones défavorisées.

9. LE ROYAUME-UNI (59 000 EXPLOITATIONS)

a) Système de quotas et modulation de la baisse de production

Le Royaume-Uni est divisé en 3 régions de production :

— l'Angleterre et le Pays de Galles, où s'applique un système de quotas par laiterie, la baisse de production par éleveur devant être de 9 % par rapport à 1983 ;

— l'Ulster appliquera pendant la première campagne un système de quotas individuels (83 -9 %) ;

— l'Ecosse applique un système de quotas par laiterie (83 -9 %) avec des abattements réduits (-6,5 %) dans certaines zones (îles du nord de l'Ecosse).

La détermination des quotas a soulevé de vives protestations du syndicalisme agricole britannique (N.F.U.), qui a d'autre part estimé « inacceptable » le « désordre » caractérisant la mise en place du système de quotas britannique, et souligné que les agriculteurs qui n'ont pas augmenté leur production dans les années récentes seront plus durement frappés que les autres. La N.F.U. a par ailleurs réclamé un relèvement de la quantité de référence nationale et a obtenu du ministère de l'agriculture « qu'aucun super-prélèvement ne serait payé par la Grande-Bretagne » si les autres Etats membres n'appliquaient pas le contingentement laitier.

b) Réserve de production et cas spéciaux

Le Royaume-Uni a prévu une réserve égale à 2,5 % de la collecte de chaque région, auxquels doivent s'ajouter les quantités libérées par un système d'aide au départ : un financement total de 50 millions de Livres (575 millions de francs) sur cinq ans a été prévu pour le paiement de primes d'abandon de 13 pences (1,50 F) par litre, non plafonnées et payables en 5 tranches annuelles.

Ce programme a connu un succès qui dépassait les attentes, puisque les demandes présentées représentent 1 million de tonnes, au lieu des 395 000 escomptées : mais le ministère de l'agriculture n'entend pas relever la dotation financière affectée aux cessations de production.

- *La répartition de la réserve doit se faire entre les « cas spéciaux » prévus par la réglementation C.E.E.* Toutefois, les quotas libérés grâce au programme de prime à l'abandon de production seront prioritairement réalloués aux exploitants produisant moins de 200 000 litres, afin de leur permettre de maintenir leurs livraisons au niveau de 1983.

Il sera sans doute difficile de satisfaire toutes les demandes : en effet, 47,5 % des producteurs (27 884) ont demandé la révision de leurs quotas.

B. — L'application des quotas laitiers en France

I. LE SYSTEME DES QUOTAS ET LA MODULATION DES BAISSES DE PRODUCTION

La France applique un système de quotas par laiteries, la baisse de production par rapport à 1983 étant modulée selon les régions :

- le taux de base est de 98 % des livraisons 1983 des producteurs livrant encore au 2 avril 1984 : compte non tenu, par conséquent, des cessations d'activité intervenues en début d'année, même lorsque les terres libérées ont été reprises par d'autres exploitants ;

- en zone de montagne, le taux est de 99 % des livraisons 1983 des producteurs livrant au 2 avril 1984 ;

- dans les zones sinistrées, le quota sera égal à 98 % des livraisons de la meilleure des trois dernières années (1981, 1982 ou 1983).

Le total de ces « références de base » excède de 0,8 % la quantité de référence nationale (1983 — 2 %, soit 25,585 MT). Ce dépassement devant être corrigé au niveau des laiteries — qui devraient gérer directement 90 % des quotas libérés — les quotas qui leur ont été attribués ont été diminués forfaitairement de 0,8 %, et cette baisse risque d'être répercutée sur les quantités de référence des producteurs.

Les critiques soulevées par le système de quotas

Les principales critiques à l'encontre de la réglementation française portent sur les points suivants :

- *le retard dans la détermination des quotas*, qui n'ont été notifiés aux laiteries qu'au mois de novembre, les producteurs ne pouvant avant cette date connaître avec certitude le sort qui leur serait réservé ;

- *le taux effectif de baisse des livraisons* par rapport à 1983 imposées aux laiteries et aux producteurs : la baisse de 0,8 % et la non-prise en compte des cessations de livraisons au 2 avril 1984 s'ajoutent en effet au taux de réduction de 2 % (1 % en montagne) et peuvent être répercutés sur les quantités de référence individuelles ;

- l'impossibilité pour les laiteries n'ayant pas de réserve suffisante de faire face *aux ajustements de quantités de référence* des « cas spéciaux », et les inégalités entre les producteurs qui en résulteront ;

- *les inégalités entre les laiteries* — et les producteurs — des régions où la collecte laitière est en voie de régression et de celles où elle tend à progresser.

2. LA RÉSERVE NATIONALE ET LES CAS SPÉCIAUX

a) *La détermination des cas spéciaux*

Le décret 84-661 du 17 juillet 1984 (art. 5) « relatif à la maîtrise de la production laitière » a défini comme suit les « cas spéciaux » pouvant bénéficier de quantités de référence supplémentaires :

- les exploitants qui ont un plan de développement en cours ;
- les exploitants qui ont présenté un plan de développement achevé après le 1^{er} janvier 1981 ;
- les jeunes exploitants bénéficiaires de la D.J.A. installés après le 31 décembre 1980 ;
- les exploitants en difficulté qui avaient présenté un plan de redressement conforme aux dispositions du décret du 31 décembre 1981 et qui prévoyait un accroissement de leur production laitière ;
- les exploitants ayant engagé des investissements hors d'un plan de développement. Aux termes de l'arrêté du 31 juillet, il s'agit des investissements suivants :
 - construction ou aménagement d'un bâtiment d'élevage ayant pour conséquence d'accroître la capacité d'hébergement du cheptel bovin. Les investissements doivent avoir été engagés après le 1^{er} janvier 1981 et avant le 1^{er} avril 1984 et représenter un montant au moins égal à 50 000 F h.t. ;
 - augmentation nette du cheptel de vaches laitières et de génisses en gestation d'au moins 20 % entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} avril 1984.
- les exploitations des régions sinistrées ou les producteurs victimes d'événements exceptionnels pourront en outre bénéficier, pour le calcul de leur quantité de référence, de la prise en compte de l'année de référence la plus favorable entre 1981, 1982 et 1983.

Ces dispositions ne prévoient donc pas la possibilité d'attribuer de références supplémentaires aux agriculteurs :

- ayant développé leur production en augmentant leur productivité ;
- ayant développé leur litrage à la suite de l'achat ou de la location hors plan de développement de terres libérées avant le 2 avril 1984.

D'autre part, les exploitants dont les livraisons 1983 ou les prévisions de livraisons en 1984-1985 auront été supérieures à 200 000 litres ne pourront, sauf dérogation individuelle, bénéficier de quantités supplémentaires de référence avant 1986. Or, ce litrage constitue dans certaines régions un seuil de rentabilité, de nombreux plans de développement comportent des objectifs supérieurs et des jeunes agriculteurs risquent d'être découragés de s'installer s'ils savent ne pas pouvoir développer leur production au-delà de ce seuil avant plusieurs années. Dans 15 départements, pourtant, les besoins des investisseurs au-dessus de 200 000 litres sont aussi importants que les besoins au-dessous de cette limite.

b) *La constitution de la réserve*

• *Le programme d'aides à la cessation d'activité*

La France n'a pas prélevé de réserve nationale sur sa quantité de référence, cette réserve doit être constituée à partir des quantités de référence libérées par les cessations d'activités, encouragées par un régime de primes mis en place au printemps dernier (décret 84.481 du 21 juin 1984).

- Ce régime était le suivant :
 - les producteurs âgés de plus de 65 ans ou percevant déjà une pension de retraite pouvaient bénéficier d'une prime unique, au taux d'un tiers du prix garanti, dans la limite de 30 000 litres (18 300 F) ;

— les producteurs ayant entre 55 et 65 ans et ne percevant aucune pension de retraite pouvaient recevoir une allocation annuelle d'attente jusqu'à leur retraite. Calculée sur la base du tiers du prix indicatif jusqu'à 45 000 litres et du sixième de ce prix jusqu'à 60 000 litres, son montant maximum sera de 32 025 F ;

— les exploitants souhaitant se réorienter vers d'autres productions pouvaient toucher une prime de conversion versée en une fois, d'un montant maximal de 45 700 F (pour 90 000 litres de lait).

— Il était complété par des mesures d'aides complémentaires (d'un montant de 370 millions de F coin) renant :

— une augmentation de 1,1 % du remboursement de T.V.A. aux producteurs de lait au forfait ;

— des crédits supplémentaires pour la gestion des marchés du lait et de viande, et des mesures spécifiques en montagne ,

— de prêts participatifs à l'industrie laitière.

• *Le bilan des cessations d'activité*

Dans un premier temps, il avait été prévu de ne consacrer que 675 MF aux aides à la cessation d'activité et de n'honorer les demandes que dans la limite de 1 MT. Cette position a été révisée, et il a finalement été décidé que les moyens nécessaires pour servir toutes les demandes enregistrées jusqu'au 31 août seraient dégagés.

A cette date, 50 539 demandes représentant près de 1,9 MT libérables et 1,7 million de tonnes primables avaient été déposées. Compte tenu de la proportion observée des renoncations à l'arrêt de production (10 à 12 %), les cessations de production devaient donc porter effectivement sur quelque 1,7 MT.

Mais deux observations très importantes doivent être formulées :

— La « libération » effective des quotas sera étalée dans le temps — et sur une période d'autant plus longue que le système a été assez tardivement mis en place, que des retards supplémentaires ont affecté le traitement des dossiers déposés après le 3 juillet — date à laquelle avait été atteinte la limite primitivement prévue du million de tonnes primables — et qu'enfin les producteurs disposent d'un délai de deux mois après l'agrément de leur demande pour cesser leurs livraisons.

Les quantités libérables pour la campagne 1984-1985 seront donc bien inférieures à 1,7 MT : elles seraient d'environ 600 000 t sur l'ensemble de la campagne, les premières cessations de livraison primées étant intervenues à l'automne.

C'est peu pour couvrir les compléments de référence des victimes de calamité et pour répondre aux besoins de 65 000 nouveaux investisseurs entrant dans la définition des « cas spéciaux » et qui se répartissent comme suit :

- 14 500 titulaires de plan de développement,
- 4 700 titulaires de plans de redressement,
- 12 700 jeunes agriculteurs,
- 33 000 investisseurs qui n'ont pas fait appel aux prêts bonifiés.

— La répartition géographique des tonnages libérables est très inégale : de 14 % de la collecte (Provence-Côte-d'Azur) à moins de 5 % (Auvergne). De plus, les cessations de livraisons les plus importantes sont enregistrées dans les régions ou les départements où la production laitière tend à se stabiliser ou à régresser, alors que les régions qui ont d'importants besoins de développement ne disposeront pas de la marge de manœuvre suffisante : dans un département comme la Côte-d'Or, les compléments disponibles représentent 250 % des besoins, et seulement 15 % de ces besoins dans la Mayenne ou le Puy-de-Dôme.

c) *La répartition des quotas libérés*

Un arrêté du Ministre de l'Agriculture du 22 novembre 1984 a précisé les règles relatives à la détermination des quantités de référence pour la campagne 1984-1985 — soit quatre mois seulement avant la fin de cette campagne. Cet arrêté prévoit notamment les règles de détermination et d'attribution des quantités libérées aux « cas spéciaux ».

Les quantités libérées sont gérées directement, à raison de 90 % de leur importance, par les laiteries. Les 10 % restant, ainsi que le solde éventuel des quantités non utilisées par les laiteries (art.1 et 6), sont affectées à une « réserve nationale ». Deux restrictions sont cependant apportées à cette règle :

— les quantités libérées dans les régions de montagne et affectées à la réserve nationale ne peuvent être attribuées qu'aux laiteries dont 60 % au moins de la collecte s'effectue dans les régions de montagne ;

— les laiteries ayant alimenté la réserve nationale bénéficieront d'une priorité pour les affectations de la campagne 85/86.

• *La répartition des quantités de référence par les laiteries*

La répartition par les laiteries des quantités de référence entre les producteurs devra s'effectuer, selon l'arrêté, en « trois temps » successifs :

— *1^{er} temps* : les laiteries attribuent, « dans la limite des quantités de référence attribuées par l'Onilait » :

- une quantité de référence de base au plus égale à 98 % (99 % en zone de montagne) des livraisons 83 — reconstituées en années pleines pour les producteurs ayant commencé à livrer entre le 2 janvier 83 et le 31 mai 1984 ;

- une quantité de référence égale au plus à 98 — ou 99 % — des livraisons de la meilleure des 3 années 1981, 1982 ou 1983 aux éleveurs victimes d'événements exceptionnels ;

- ils attribueront, d'autre part, des quantités de référence supplémentaires aux « cas spéciaux » selon les modalités suivantes :

- 9 500 litres pour les producteurs ayant un plan de développement agréé entre le 1^{er} avril 78 et le 31 mars 1985 ;

- 7 000 litres pour les producteurs ayant un plan de redressement prévoyant un accroissement de la production laitière ;

- 11 500 litres pour les jeunes agriculteurs installés depuis le 1^{er} janvier 1981 ;

- 5 000 litres pour les producteurs ayant engagé avant le 1^{er} avril 1984 des investissements destinés à accroître la production laitière.

— *Dans un deuxième temps*, les laiteries disposant de références non utilisées pourront attribuer des compléments de références dans l'ordre de priorité suivant :

- jeunes agriculteurs installés après le 31 mai 1984,

- producteurs se trouvant « dans des situations économiques et sociales particulièrement difficiles » : formulation volontairement imprécise et destinée à laisser aux laiteries un certain pouvoir d'appréciation,

- « cas spéciaux » pour lesquels un écart important subsiste entre les quantités de référence supplémentaires forfaitaires et les objectifs de livraisons.

— *Dans un troisième temps*, les laiteries disposant encore de références disponibles pourront attribuer « à titre exceptionnel » et après décision du Commissaire de la République, des compléments de références :

- à des jeunes agriculteurs installés après le 31 mai 1984 sur des exploitations libérées après attribution de primes.

- aux « cas spéciaux » dont les demandes aboutissent à une référence totale supérieure à 200 000 litres,
- aux « cas spéciaux » dont les livraisons 83 dépassaient déjà 200 000 litres.

• *La répartition de la réserve nationale*

La réserve nationale devra permettre, sur proposition des Commissaires de la République, de répondre aux besoins des laiteries n'ayant pu satisfaire les « allocations forfaitaires » des « cas spéciaux ». Le solde éventuel sera, sur proposition des Commissaires de la République, affecté aux laiteries afin de constituer ou de compléter les quantités de référence initiales des jeunes agriculteurs installés après le 31 mai 1984.

• *L'impossibilité d'application de l'arrêté du 22 novembre*

Le système de répartition prévu par l'arrêté du 22 novembre pourrait, sous certaines réserves d'ailleurs importantes (le sort fait aux exploitants ayant développé leur production en développant leur productivité et les restrictions frappant les allocations supérieures à 200 000 litres), être considéré comme satisfaisant. Malheureusement, il sera totalement inapplicable pour toutes les laiteries qui ne disposeront d'aucun volant de manœuvre, et qui n'auront pas même de quantités de référence suffisantes pour le « premier temps » de la distribution...

Or, il serait parfaitement injustifiable que, d'une laiterie à l'autre, d'un département à l'autre ou d'une région à l'autre, des producteurs ayant développé leur production dans la même proportion doivent payer un « super-prélèvement » ou en être dispensés, que les titulaires de plan de développement ou les jeunes agriculteurs ayant les mêmes objectifs de production puissent les atteindre ou ne le puissent pas... surtout si, globalement, la production française globale devait rester dans les limites de la « quantité de référence nationale ».

L'absence de possibilité de compensation entre les laiteries ou les régions créerait donc une situation politiquement et économiquement intolérable.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 12 DECEMBRE 1984

A. — Sur le principe général d'une politique de maîtrise quantitative de la production laitière,

La Délégation,

— Souligne avec force que l'adaptation de la politique laitière communautaire aurait dû être réalisée progressivement en fonction de l'évolution de la production et des structures, et que l'action communautaire aurait en particulier dû permettre de prévenir l'inflation des excédents et la mauvaise répartition des facteurs de production consécutives au développement du hors-sol laitier. Elle estime en conséquence injustifiable que la brutale inflexion de la politique laitière ait pour conséquence de pénaliser les producteurs qui ne sont nullement responsables de l'incurie des autorités communautaires ;

— souligne que les productions agricoles animales se prêtent moins que toute autre production à une variation brutale et autoritaire des quantités produites ;

— relève que le problème des excédents de production laitière aurait dû être envisagé, non seulement du point de vue de la réduction de l'offre, mais aussi et surtout en fonction d'une politique de soutien et de développement de la demande, qu'il s'agisse de la demande interne ou des possibilités d'exportation.

**B. — Sur le système de maîtrise quantitative de la production laitière
adopté par le Conseil Agricole des 30 et 31 mars 1984.**

• *Sur les mesures d'accompagnement de la politique de maîtrise de la production,*

La Délégation constate que les mesures prises pour limiter la production laitière ne s'accompagnent au niveau communautaire :

— ni d'orientations de politique structurelle susceptibles de favoriser la modernisation des structures et la répartition optimale des facteurs de production,

— ni de mesures tendant à assurer le respect de la préférence communautaire et le maintien de la part de la Communauté dans les échanges mondiaux,

— ni de mesures sociales destinées à favoriser l'adaptation des structures de production et le maintien du revenu des producteurs à un niveau équitable.

• *Sur le choix d'un système de maîtrise de la production reposant sur la fixation de quotas individuels ou par laiterie,*

La Délégation,

— rappelle que tout système de quotas fige les structures existantes, consolide les avantages acquis par le hors-sol, et s'oppose à une répartition optimale des facteurs de production ;

— que la rigidité supplémentaire résultant de la fixation de quotas par producteur ou par acheteur s'oppose à toute spécialisation régionale, à la prise en compte des cas individuels et crée, dans le cas des quotas par laiterie, des inégalités de traitement entre producteurs.

• *Sur la fixation et la répartition par Etat membre de la quantité de référence communautaire,*

La Délégation,

— relève que la fixation à 98 millions de tonnes de la réserve communautaire pour cinq campagnes ne correspond à aucune appréciation sérieuse et fiable des besoins du marché et des débouchés, et aura des conséquences très graves sur l'emploi dans l'agriculture et les secteurs connexes ;

— souligne que la répartition de la quantité de référence par Etat membre aurait dû répondre aux exigences de la spécialisation et être faite en fonction de la vocation naturelle des régions et des réserves de productivité des Etats membres, et qu'il est à tous égards absurde de réserver le droit de maintenir ou de développer la production laitière à des Etats ou à des régions qui n'ont aucune vocation naturelle à cette production ;

— elle note enfin que le choix de l'année 1981 comme année de référence pour la répartition nationale de la quantité de référence communautaire ne permet que très imparfaitement de tenir compte de la contribution des différents Etats membres au développement des excédents laitiers.

• *Sur la marge de manœuvre laissée par la réglementation communautaire des quotas laitiers aux Etats membres,*

La Délégation,

— déplore vivement que la réglementation communautaire ne prévoie aucune pénalisation des usines à lait ni aucun traitement préférentiel des petites exploitations ;

— souligne que la marge de manœuvre laissée aux Etats membres en ce qui concerne le choix du système de quotas, la modulation des baisses de production, la détermination des « cas spéciaux », la constitution et la répartition d'une réserve nationale aboutit à une renationalisation de la politique des structures de production laitière et crée de surcroît des inégalités de traitement considérables entre les producteurs de la Communauté ;

— juge inacceptable qu'aucune aide au revenu n'ait été prévue, ni aucune participation communautaire aux mesures nationales d'incitation à la cessation de production.

C. — Sur l'application des quotas laitiers,

La Délégation,

— estime illogique que la taxe de coresponsabilité ait été maintenue — et même augmentée — concurremment avec un système de maîtrise quantitative de la production ;

— relève que l'absence de délai prévu pour la mise en place du système de super-prélèvement crée une situation de désordre et d'incertitude qui aggrave considérablement le risque de désorganisation de la production inhérent au système de quotas ;

— constate que la détermination des quantités de référence individuelles et la gestion des quotas posent dans tous les Etats membres des problèmes inextricables, et qu'elles ne semblent nulle part pouvoir s'effectuer dans des conditions équitables et rationnelles ;

— souligne les problèmes particuliers que posent les « cas spéciaux », en raison de l'insuffisance des réserves nationales, des retards dans l'application des plans de cessation d'activité, et de la répartition inégale de ces dernières ;

— juge absurde que des producteurs ou des laiteries puissent être astreints au paiement d'un super-prélèvement dans les Etats membres où la production globale n'excède pas la quantité nationale de référence.

D. — Sur les aménagements à apporter au système des quotas laitiers,

La Délégation estime que le seul système concevable de réduction de la production laitière consisterait dans la détermination de quotas nationaux, le financement de l'écoulement des quantités excédentaires étant assuré par un prélèvement modulé selon l'importance des exploitations et à la gestion duquel les producteurs devraient effectivement participer.

Elle juge en tout cas indispensable :

— qu'il soit possible de pratiquer des compensations entre les laiteries et les régions ;

— que l'appréciation des « dépassements » de quotas et la perception du super-prélèvement soient retardés jusqu'au moment où les réserves nationales auront pu être constituées et réparties ;

— que les quantités de référence nationales soient révisées pour tenir compte de la capacité effective des Etats membres à développer leur production et de leurs réserves de productivité ;

— que les règlements communautaires prévoient une pénalisation des exploitations hors-sol ;

— que les livraisons de lait destinées à l'exportation hors de la Communauté ne soient pas incluses dans les quotas.

B. — LA REFORME DE L'ORGANISATION DE MARCHÉ VITI-VINICOLE

Rapporteur : M. Louis MINETTI, Sénateur

- I. — Les propositions de la commission et les négociations au conseil
- II. — L'accord intervenu à Dublin et ses limites
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 31 janvier 1985

*
* * *

Examinant, au printemps dernier, la situation désastreuse du marché viti-vinicole (1), et les menaces supplémentaires que faisait peser sur ce marché l'éventualité de l'adhésion de deux Etats producteurs, dont l'un possède le plus vaste vignoble du monde, et dont les deux peuvent durement concurrencer la production de l'Europe à 10, votre Délégation avait conclu à la nécessité d'une révision profonde de l'organisation commune de marché privilégiant la qualité de la production et le développement des débouchés.

Pour leur part, les autorités communautaires ont longtemps éludé la nécessité — soulignée par la France — de remettre en chantier les règlements de 1982 et de remédier à leur fonctionnement défectueux autrement que par des mesures ponctuelles.

Cependant, le Conseil européen de Fontainebleau ayant conclu qu'une réforme de l'organisation du marché viti-vinicole « propre à assurer une maîtrise des quantités produites » constituait une des « conditions du succès » de l'élargissement, la révision des règlements « vin » est revenue à l'ordre du jour. Malheureusement, les principales préoccupations qui ont inspiré les propositions de la Commission — et la position de certains Etats membres — ont été, comme à l'accoutumée, d'ordre budgétaire et non économique, les négociations ayant été d'autre part dominées par le souci de lever un « préalable » à l'élargissement.

Si l'on en juge par le contenu du « compromis » intervenu au Conseil européen de Dublin — compromis qui ne met d'ailleurs pas véritablement un terme aux divergences des Etats membres — ces préoccupations financières et politiques se seront, une fois de plus, révélées peu conciliables avec le souci d'assurer l'avenir économique de la viticulture européenne.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LES NEGOCIATIONS AU CONSEIL

Entamée dès le mois de juillet sur la base du rapport du Groupe spécial d'étude dont la création avait été décidée le 29 mai lors de la réunion informelle des ministres de l'agriculture à Angers, l'élaboration des propositions de réforme de l'organisation de marché s'est poursuivie, parallèlement aux premières discussions au sein du Conseil agricole, jusqu'au 28 septembre. En dépit de remaniements successifs, elles n'ont pas désarmé les critiques divergentes des Etats membres, et les négociations au sein du Conseil agricole et du Conseil affaires étrangères n'ont abouti qu'au renvoi au Conseil Européen de Dublin du « dossier vin ».

(1) voir les conclusions de la D.P.C.E. sur les problèmes actuels de la viticulture communautaire (n° 129/84) adoptées le 20-6-84 sur le rapport de M. Louis MINETTI.

A. — Les propositions de la commission

Les propositions de la Commission, plusieurs fois remaniées pour tenir compte des réactions — aussi vives que contradictoires — des délégations nationales au Comité spécial et lors des Conseils agricoles de juillet et de septembre, comportent essentiellement deux volets : des mesures « structurelles » et des mesures « de gestion du marché » axées sur un gel des prix et un « seuil de garantie » — *du reste sans garantie*. Ces propositions s'ajoutaient aux « mesures urgentes » d'ajustement des règlements en vigueur prises dès le mois d'août, et entrées en vigueur au 1^{er} septembre 1984, qui tendent notamment à améliorer la fiabilité du bilan prévisionnel de récolte et à limiter dans le temps (avant le 5 décembre) et en volume (10 hl à l'ha) la conclusion des contrats de distillation de soutien, payée à 65 % du prix d'orientation.

I. LES MESURES STRUCTURELLES

La Commission estime indispensable de limiter le potentiel de production pour remédier au déséquilibre entre l'augmentation continue des rendements et la régression de la consommation (-1 % par an en longue période). Les mesures proposées en ce sens dès le mois de juillet 1984 portent sur :

- la réduction des superficies,
- la maîtrise de l'enrichissement,
- la maîtrise de la production de V.Q.P.R.D.;
- d'autres mesures, comportant notamment l'établissement d'un casier viticole.

a) *La réduction des superficies*

Trois séries de mesures sont proposées à cette fin : un régime de « primes d'abandon définitif » — c'est-à-dire un vaste programme d'arrachage -, la cessation des aides structurelles, et la limitation généralisée du droit de replantation.

• *Les primes d'abandon*

Le bilan des mesures intervenues depuis 1976

La Communauté a déjà mis en œuvre, depuis 1976, diverses actions de « reconversion » du vignoble. Ces mesures ont eu des résultats très importants, surtout en France où elles ont porté au total sur environ 123 000 ha.

- Le règlement du 17 mai 1976 relatif aux primes de reconversion avait porté, fin 83, sur 78 000 ha (dont près de 44 000 en France et 34 000 en Italie, mais ce dernier chiffre doit être considéré comme largement théorique, compte tenu des « incertitudes » cadastrales italiennes et de l'absence de tout contrôle sérieux).

- Le règlement du 18 février 1980 relatif à l'octroi de primes d'abandon temporaire ou définitif et de renonciation à la replantation, prévu pour 100 000 ha, a déjà été appliqué en France pour environ 58 000 ha (en Italie, où le programme a démarré lentement pour cause d'absence de financement national, il aurait porté, selon le ministre italien de l'agriculture, sur 33 000 ha.

- Les régimes spécifiques qui concernent, en France, le vignoble des Charentes et le midi méditerranéen, ont abouti à la reconversion de 9 000 ha dans les Charentes depuis 1979, et de 15 000 ha dans le midi depuis 1978.

Ces mesures n'ont cependant résolu en rien le problème du déséquilibre du marché.

La nouvelle proposition de primes à l'abandon des superficies

La Commission propose néanmoins d'intensifier les arrachages selon un programme de primes à l'abandon des superficies, qui pourrait porter sur 210 000 ha (dont 180 000 ha plantés en raisins de cuves). Il est à noter que ce programme ne s'accompagne d'aucune mesure permettant d'assurer un contrôle effectif de son application, ce qui reviendrait, une fois de plus, à pénaliser les Etats membres qui l'appliqueraient réellement par rapport à ceux où il constituerait une nouvelle « prime au flou administratif »...

Un nouveau régime de primes à l'abandon serait introduit pour 5 ans à partir de la campagne 85/86. Pour le rendre incitatif, la Commission a prévu un relèvement du montant des primes, une augmentation sensible de la participation financière du F.E.O.G.A. — Orientation (60 % au lieu de 40 %), et son versement anticipé aux Etats membres — sous réserve du remboursement d'un éventuel trop-perçu.

Cette prime pourrait être perçue par les exploitants produisant des vins de table (sauf pour les superficies classées en catégorie I), des raisins de table ou à sécher, ainsi que les exploitants de la région des Charentes.

Le montant des primes, compris entre 5 000 et 9 000 Ecus (1) par ha, serait modulé, pour les superficies à raisins de cuve, selon le rendement à l'hectare et l'âge du vignoble (+ 15 ans), et, pour les superficies à raisins de table, selon la variété et le mode de culture. Il serait de 6 000 Ecus pour les superficies plantées en raisins à sécher et pour le vignoble à eau-de-vie des Charentes, et de 5 000 Ecus pour les superficies utilisées comme vignoble de vignes mères de porte greffe.

De plus, une prime supplémentaire de 500 Ecus/ha serait consentie en cas d'abandon total de la production de vin dans les petites exploitations viticoles. La Commission estime qu'elle pourrait être attribuée pour 50 000 ha.

La compensation aux caves coopératives

40 % environ de la production de vin de table est commercialisée par des caves coopératives. Les mesures structurelles tendant à la cessation d'exploitation auraient pour effet de réduire l'apport des livraisons aux coopératives, et donc leur activité. La Commission propose donc de leur accorder, si les abandons de culture représentent au moins 10 % des surfaces exploitées par leurs adhérents, une compensation dont le paiement commencera un an après l'octroi des primes d'abandon, et sera échelonné dans le temps entre les campagnes 86/87 et 90/91. Le montant de cette compensation, payée à 60 % par le F.E.O.G.A., serait de 1 000 Ecus par ha de vignoble ayant fait l'objet d'un « abandon définitif ».

Le coût des mesures proposées

D'après les estimations de la Commission, le coût sur 5 campagnes de ces mesures serait de plus d'un milliard et demi d'Ecus, dont 950 millions (60 %) à la charge du F.E.O.G.A. — Orientation soit :

- 900 millions pour la prime d'abandon
- 25 millions pour la prime supplémentaire à l'abandon de la production
- 21 millions pour la compensation financière aux caves coopératives.

(1) 1 Ecu = 6,85 FF.

• *La cessation des aides structurelles*

Les aides à la restructuration

La Commission estime que les opérations de restructuration du vignoble ont certes des effets sur l'amélioration de la qualité, mais qu'elles « conduisent inévitablement à une augmentation de la production ». Elle propose en conséquence de ne pas reconduire le régime des aides à la restructuration du vignoble dans le cadre d'opérations collectives (règlement C.E.E. 458/80). Ces aides, qui ont été accordées pour 1982 et 1983 pour près de 70 000 ha (dont 34 000 en France) et permettaient l'arrachage et le ré-encépagement des vignobles aptes à produire des vins de qualité en vue de la production de vins de tables répondant à l'évolution de la consommation, seraient donc interrompues à partir du 31 août 1986.

La Commission a cependant proposé de proroger jusqu'à la fin de 1985 la directive relative aux programmes d'accélération de la restructuration et de la reconversion de la viticulture dans certaines régions méridionales de la France — essentiellement le Languedoc-Roussillon — qui est venue à expiration le 18 octobre 1984 (Directive 78/627 du 19 juin 1978) (1).

Elle suggère toutefois que les aides à la restructuration ne soient plus accordées que pour des opérations situées dans les zones de collines et de coteaux (zone viticole C II).

Les aides à l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles

La Commission propose d'exclure les produits viticoles du champ d'application de ces aides (prévues par le règlement 355/77) comme elle l'a déjà fait pour les produits laitiers. Cette exclusion est particulièrement inopportune dans un secteur où il convient par tous moyens d'encourager le développement des débouchés. La Commission envisageait cependant de maintenir la possibilité d'aides au financement des structures de commercialisation, mais seulement « dans les cas particuliers ou tout risque d'augmentation de la production est exclu ».

• *La limitation du droit de replantation*

Outre l'interdiction de plantations nouvelles — étendue aux V.Q.P.R.D. depuis l'accord sur les prix, l'adaptation de la P.A.C. et les mesures connexes des 30/31 mars — la Commission a proposé de pratiquer pendant dix ans un abattement sur les droits de replantation variant de 30 à 50 % selon que ces droits s'exerceront en culture sèche ou en culture irriguée. La Commission propose de prévoir une compensation financière, qui pourrait être de 1 500 Ecus à l'ha pour les droits acquis avant le 31 août 1985, et de 1 000 Ecus à l'ha ensuite, et la possibilité de transfert des droits à d'autres exploitations (à l'exception des superficies classées en zone de plaine).

b) La maîtrise de l'enrichissement

Reprenant une proposition déjà plusieurs fois formulée, la Commission préconise de supprimer à partir de la campagne 1989/1990 la chaptalisation — actuellement autorisée en France (sauf le midi), R.F.A. et Luxembourg — et l'aide à l'enrichissement par les moûts. Dans l'intervalle, l'aide aux moûts serait réduite à partir de la campagne 1985/1986, et une taxe serait perçue dans les régions de production où la chaptalisation est autorisée, sur les

(1) Le Conseil agricole a décidé lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 1984, de proroger pour six mois la directive 78 627.

producteurs dont le rendement dépasse 80 hl/ha. L'utilisation de saccharose serait par ailleurs limitée à une quantité fixée selon les régions de production et les variétés, qui ne pourrait dépasser 300 kg/ha.

c) *La limitation de la production des vins de qualité*

La production des vins de qualité a connu un large développement et le marché est saturé. Or, dans certains Etats membres (R.F.A.), des vins classés en V.Q.P.R.D. — ce qui permet de « dégonfler » artificiellement d'autant la production de vin de table — sont ensuite déclassés et portés à la distillation. Ce mécanisme explique qu'en 1983/1984 la R.F.A. ait distillé plus de vin de table (2,5 millions d'hl) qu'elle n'en avait produit (2 millions d'hl).

La Commission propose donc de rendre plus restrictive la réglementation applicable aux V.Q.P.R.D. par :

- la fixation au niveau communautaire d'un rendement limite à l'hectare pour les V.Q.P.R.D. (100 hl à l'ha) : cette limite communautaire s'imposerait donc aux Etats membres qui ont parfois tendance à faire preuve en ce domaine d'un certain laxisme. Des possibilités de dépassements sont cependant prévues (dans la limite de 10 hl) pour les années au cours desquelles les conditions climatiques auront été « particulièrement favorables » ;
- l'exigence d'une autorisation communautaire pour la reconnaissance de nouvelles appellations d'origine. Cette autorisation ne serait accordée qu'à des vins « offrant toute garantie quant à leurs réelles possibilités d'écoulement ».

d) *Autres mesures*

La Commission a enfin proposé d'autres mesures, qui ne sont pas encore toutes transmises formellement au Conseil, et qui semblent revêtir, pour certaines, un caractère annexe ou subsidiaire : il faut le regretter, car il s'agit de questions essentielles au bon fonctionnement de la réglementation ou au développement des débouchés.

- Ainsi en est-il de l'établissement d'un casier viticole, devenu le « serpent de mer » de la politique viticole communautaire, et dont l'inexistence vide pratiquement de toute possibilité sérieuse d'application les règlements communautaires dans les pays qui, comme l'Italie, n'ont pas de relevé cadastral national à jour.

La Commission a annoncé qu'elle présentera au Conseil une proposition formelle dès qu'elle aura achevé « les études techniques correspondantes actuellement en cours ». Mais la durée des travaux de préparation (photographie aérienne, enquêtes au sol, mise en ordinateur) est estimée à « au moins cinq ans » ; ce n'est donc pas encore de sitôt que la Communauté pourra disposer d'un outil pourtant indispensable...

- De même, la Commission a annoncé en juillet dernier l'intention de lancer des programmes de promotion du vin de table, de « poursuivre la recherche de nouvelles utilisations pour les produits de la vigne », et elle « continue à estimer que les taux d'accises sur le vin devraient être réduits dans certains pays ». Il faut regretter que ces actions, elles aussi indispensables, en restent pour l'instant au stade de l'intention, et que la Commission persiste dans l'habitude malthusienne de songer toujours à restreindre l'offre, mais jamais à élargir la demande. Seule a été proposée, en effet, une modification de régime de l'aide au jus de raisin pour permettre que cette aide soit consacrée en partie à des campagnes promotionnelles « afin d'augmenter la consommation de jus de raisin et donc l'utilisation de moûts ». On permettra à votre Délégation de suggérer que cette solution n'est peut-être pas à la hauteur du problème posé par le développement du marché des produits de la vigne...

2. LES MESURES DE GESTION DU MARCHÉ

Dans l'exposé général de ses propositions du 12 septembre (Com.84/515 fin.) la Commission estimait que son objectif de « réduction sensible des superficies viticoles » ne pouvait être atteint que « si l'attrait à produire, généré par le niveau de prix auquel se

pratiquent actuellement les interventions, est lui-même enrayé ». A cette fin, elle proposait un gel des prix d'orientation.

Certains Etats membres — et en particulier la France — avaient estimé préférable de chercher à limiter la production excédentaire par des systèmes de « quotas ». La Commission a retenu cette suggestion — non sans l'interpréter à sa manière — *mais elle l'a ajoutée à ses propositions antérieures de gel des prix — et de mesures structurelles* — par une nouvelle proposition du 28 septembre 1984 (Com.84/539 final)...

Elle proposait donc *à la fois* un système de gel des prix et un « seuil de garantie » — qui était en fait un seuil de déclenchement de la distillation obligatoire.

a) *Le gel des prix*

La Commission proposait de geler les prix d'orientation — mesure qui frapperait tous les producteurs ayant recours à l'intervention — aussi longtemps que les volumes distillés excéderaient 10 % de la production moyenne de vin de table, soit 12 millions d'hectolitres : c'est un niveau très bas, puisque actuellement la distillation préventive représente à elle seule 20 à 30 % de la production. En 1983/84, près de 35 millions d'hl au total auront été distillés, sur une production de 117 millions d'hl de vin de table.

b) *Le « seuil de garantie »*

Dans la proposition du 28 septembre, la Commission proposait de fixer un « seuil » de 100 millions d'hl, correspondant « au volume de production au-delà duquel l'équilibre ne peut s'instaurer sur le marché ». Lorsque ce seuil serait dépassé, ou que les stocks de début de campagne excéderaient 5 mois de consommation, la distillation obligatoire serait déclenchée. Les quantités à distiller, calculées pour ramener les stocks prévisibles de fin de campagne à 5 mois de consommation, seraient réparties entre les producteurs au prorata de leur production, et en fonction de leur rendement moyen à l'hectare, déduction faite des quantités déjà distillées au titre de la distillation préventive. Le prix de la distillation obligatoire serait ramené à 50 % du prix d'orientation, et une partie des vins livrés à la distillation serait payée à un prix encore inférieur (33 % du prix d'orientation) pour les producteurs dont le rendement moyen dépasse 140 hl/ha. Les hauts rendements seraient donc pénalisés à la fois par l'augmentation du taux d'assujettissement à l'obligation de distiller et par l'abattement du prix d'achat d'une partie des quantités à livrer.

B. — Les positions des Etats membres et l'impasse des négociations avant le Conseil de Dublin

En dépit de plusieurs débats au sein du Conseil agricole et du Conseil Affaires générales, et de l'élaboration de projets de compromis successifs, les Dix n'ont pu parvenir avant le Conseil de Dublin à un accord sur la réforme de l'organisation de marché vitivinicole, ni, par conséquent, sur une position commune sur ce point crucial des négociations avec l'Espagne.

De fait, les positions des Etats membres — et notamment des Etats producteurs — sur les mesures proposées et sur celles qu'il conviendrait de proposer étaient difficilement conciliables.

I. LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES

a) La France

La France, qui a présenté au Conseil agricole des 17 et 18 septembre des contre-propositions remaniées (1), manifestait une ferme hostilité à plusieurs aspects des propositions de la Commission.

• Les contre-propositions française

Pour la France, une réforme de l'organisation de marché permettant de maîtriser les excédents de production constituait un préalable à la conclusion des négociations d'élargissement. Cette maîtrise devait être assurée à la fois par un renforcement des contrôles et un « seuil de garantie » réparti par Etat membre.

— Les contrôles sont indispensables à une application uniforme des disciplines de production : il conviendrait donc de mettre en place des services permettant de gérer les déclarations, mais aussi de contrôler sur place leur exactitude. A cette fin, le F.E.O.G.A. devrait intervenir prioritairement :

- pour permettre la création de « corps spécialisés » de contrôle,
- pour la constitution d'un fichier informatique des producteurs.

— L'ajustement de l'offre à la demande devrait être assuré par un « seuil de garantie » défini au niveau des Etats membres, égal à 85 % d'une production moyenne, ce qui correspondrait à l'ensemble des débouchés commerciaux (à l'exclusion des distillations d'intervention). Ce « seuil », révisé tous les 3 ans, s'appliquerait au niveau des viticulteurs ou des entreprises de vinification d'une façon différenciée selon les régions de production, et modulée en fonction des rendements. Les quantités produits en excédent ne pourraient être commercialisées, et seraient retirées du marché par le biais des différentes distillations : distillation préventive volontaire plafonnée, distillation obligatoire (effectuée à un prix « dissuasif »), garantie de bonne fin et distillation de soutien.

L'exécution de ces mesures se ferait sous la responsabilité des Etats membres, le volume de la distillation obligatoire, à réaliser par tranche en fonction de l'état du marché, étant réparti par la Commission entre les Etats membres en pourcentage des quantités excédentaires. Lors de l'établissement du bilan révisé, il conviendrait d'apprécier les résultats obtenus : les Etats membres ou les régions qui seraient responsables des excédents pourraient être astreints à une distillation obligatoire supplémentaire, et la distillation de soutien serait mise en œuvre de façon à favoriser les producteurs des autres Etats membres.

• La critique des mesures proposées par la Commission

— La délégation française a vivement critiqué les mesures structurelles proposées par la Commission : le vignoble communautaire a déjà connu une importante régression (10 % entre 76 et 82) et la résorption des excédents dépend davantage des rendements que des superficies : de plus, il n'existe pas dans certaines régions de cultures de remplacement à la vigne. Les mesures préconisées, orientées trop exclusivement vers l'arrachage, ne prennent pas en compte les préoccupations d'aménagement régional, le respect de la vocation des terroirs et la nécessité de modernisation du vignoble : on ne peut à la fois souhaiter le développement des débouchés et l'abandon de toute politique de modernisation. Il conviendrait donc :

- de maintenir le régime d'incitation à l'abandon actuel — en y introduisant toutefois certaines dispositions prévues par la Commission, et notamment la compensation aux coopératives ;

(1) voir le précédent état des propositions françaises dans les conclusions de la Délégation n° 129-84 précitées

- de prévoir des programmes d'amélioration du vignoble dans des zones où seraient maintenues les aides à la restructuration, aux équipements de vinification, de stockage et de commercialisation ;

- de mettre en place une politique de diversification.

Enfin, les mesures structurelles ne devraient être appliquées qu'au terme d'un délai permettant la mise en place des moyens de contrôle indispensables.

— D'autre part, en ce qui concerne le « gel des prix » proposé par la Commission, la France a souligné qu'il reviendrait à réserver la production de vins de table aux Italiens — et, après l'élargissement, aux Espagnols et aux Italiens. Le système de « seuil de garantie » proposé par la Commission le 28 septembre est également mauvais, car il ne propose pas de « seuil nationaux » sans lesquels la porte serait ouverte à l'augmentation de la production espagnole, dont les prix et les rendements moyens (25 à 30 hl/ha) sont très inférieurs aux prix et aux rendements de l'Europe à Dix.

— En ce qui concerne la chaptalisation, la France estime qu'il faut distinguer entre le cas des V.Q.P.R.D. et celui des vins de table.

b) *L'Italie*

L'Italie récusait la notion de seuil de garantie, et, d'une manière générale, toute mesure de gestion trop contraignante. En revanche, elle était assez favorable aux mesures d'arrachage préconisées par la Commission — en demandant que les primes communautaires soient versées en avance aux Etats membres — à l'interdiction de la chaptalisation et à la baisse des accises. Elle exprimait par ailleurs des réserves quant à la limitation des droits de replantation.

c) *R.F.A. et Luxembourg*

La R.F.A. et le Luxembourg, pays producteurs du nord de la Communauté, s'opposaient très fermement à la suppression du sucrage et soulignaient que ce n'étaient pas les vins blancs allemands et luxembourgeois mais les vins rouges qui étaient à l'origine des excédents. L'Allemagne était par ailleurs favorable à la pénalisation des hauts rendements.

d) *Grèce*

La Grèce estimait que les mesures proposées, et en particulier la suppression des aides à la commercialisation et à la transformation, aboutiraient à maintenir la viticulture grecque dans un état de sous-développement permanent.

e) *Les pays non producteurs*

Les pays non producteurs, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Belgique, étaient pour l'essentiel favorables à la compression des dépenses : les Pays-Bas estimaient que les propositions structurelles de la Commission nécessiteraient un effort financier qui devrait être équilibré par des mesures de gestion plus contraignantes, et la Belgique soulignait que le « gel » des prix ne serait pas suffisant, compte tenu du niveau très bas des prix de marché. Le Royaume-Uni avait pour sa part présenté un « contre-projet » complet, comportant pour l'essentiel des mesures restrictives (politique de baisse des prix d'orientation, baisse du prix de la distillation obligatoire, suppression des aides au stockage, interdiction de vinifier les raisins de table), mais aussi des actions de recherche de nouveaux débouchés, en particulier l'utilisation des moûts dans l'alimentation animale et celle des stocks communautaire d'alcool comme combustible. Le Danemark était favorable à un seuil de garantie, mais hostile, pour des raisons de principe, à tout système de quotas et à des contrôles communautaires.

2. LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS ET LES PROJETS DE COMPROMIS PRÉSENTÉS AU CONSEIL

Avant la présentation des propositions de la Commission des 19 et 28 septembre, le Conseil agricole avait déjà consacré plusieurs sessions et sessions informelles au dossier vin. De nouvelles réunions du Conseil agricole se sont tenues le 1^{er} octobre, les 22 et 23 octobre, et les 12 et 13 novembre. Le Conseil Affaires générales — chargé d'élaborer la position commune des Dix dans les négociations d'élargissement — s'est également saisi de la question au mois de novembre.

Aucune de ces réunions n'a permis de parvenir à un accord, et le dossier a finalement dû être renvoyé au Conseil européen, en dépit de l'élaboration de plusieurs projets de compromis sur lesquels devaient d'ailleurs finalement se fonder les travaux du Conseil.

a) *Le projet de compromis de la Commission (1^{er} octobre 1984)*

Lors de la réunion du Conseil agricole du 1^{er} octobre, les propositions de septembre de la Commission, acceptées comme « une base de négociation possible » par la majorité des Etats membres, étaient en revanche considérées comme inacceptables par l'Italie, qui niait la nécessité d'une révision des règlements de 1982 et s'opposait au « seuil de garantie ». Elles faisaient également l'objet de nettes réserves de la Grèce et de la R.F.A. à cause de l'interdiction de chaptalisation, que l'Italie considérait en revanche comme une contrepartie indispensable des sacrifices que l'on voulait imposer aux pays du sud de l'Europe.

A la suite d'entretiens bilatéraux avec les différentes délégations, la Commission a élaboré un compromis portant sur les points suivants :

- **Distillation obligatoire**

La distillation obligatoire serait automatiquement déclenchée au-delà d'un seuil fixé à 100 millions d'hl pour les trois premières campagnes, et pour toute la production excédant ce seuil, déduction faite de la distillation préventive. Ce volume excédentaire serait réparti entre les Etats membres au prorata de leur production moyenne au cours des trois dernières campagnes. La Commission fixerait pour chaque région des « classes de rendements » établies au vu des rendements moyens passés, et les apports de chaque producteur à la distillation seraient proportionnels à leurs rendements.

Le prix de la distillation obligatoire serait de 50 % du prix d'orientation pour 10 millions d'hl, et de 40 % pour les quantités dépassant ce niveau.

- **Structures**

Les primes d'arrachage ne s'appliqueraient pas aux vignobles de catégorie I (coteaux), et le paiement des primes pourrait faire l'objet d'avances.

— Les abattements sur les droits de replantation seraient limités aux zones de plaine.

— Les aides à la transformation des produits (R.355/77 C.E.E.) seraient maintenues, mais uniquement pour des investissements tendant à l'amélioration des produits, et non au développement de la production.

- **Enrichissement**

Le sucrage serait supprimé en 1990, mais seulement pour les vins de table.

- **V.Q.P.R.D.**

Le système actuel serait maintenu — mais les Etats membres devraient prendre des mesures pour éviter le transfert sur le marché des vins de table de V.Q.P.R.D. déclassés après la date limite de déclaration des récoltes.

Les autres propositions de la Commission — notamment le « gel » des prix — et la suppression des aides à la restructuration demeuraient inchangées.

Ce compromis n'a pas désarmé les oppositions de l'Italie en dépit des concessions qui lui étaient faites sur les droits de replantation et les avances sur primes, ni celles de la Grèce, et de la R.F.A. qui estimait en substance ne pas avoir à modifier ses méthodes de vinification pour résorber les excédents du sud de l'Europe...

Pour la France, ce compromis présentait essentiellement l'avantage de reprendre l'idée d'une répartition par Etat membre des quantités à distiller. Mais les améliorations apportées aux propositions structurelles (exclusion des zones de côteaux du régime de primes d'arrachage, possibilité d'aides à l'investissement « qualitatif ») restaient très en deçà des souhaits de la délégation française.

b) Le projet de compromis de la présidence irlandaise du 12 novembre

Le Conseil agricole des 22 et 23 octobre n'a fait que confirmer les blocages constatés lors de la session du 1^{er} octobre. Au cours de la session des 12 et 13 novembre, la présidence irlandaise a soumis au Conseil un nouveau projet de compromis mettant l'accent sur les mesures structurelles et sur la suppression du sucrage. Ce compromis comportait les propositions suivantes :

• *Mesures structurelles*

« La réduction du potentiel de production doit être l'élément fondamental de la réforme de l'organisation de marché » : la présidence proposait donc l'adoption des primes d'arrachage et des abattements sur les droits de replantations, mais seulement dans les zones de plaine, et une participation du F.E.O.G.A. à la compensation de la perte des droits de replantation limitée à 75 %. La proposition concernant le paiement anticipé des primes d'abandon était par ailleurs maintenue.

En ce qui concerne les aides à l'investissement, la présidence proposait qu'elles ne soient prévues que dans le cadre « d'un effort ultérieur visant à améliorer la structure du secteur viti-vinicole ».

- La suppression du sucrage était proposée à partir du 1^{er} janvier 1988, mais seulement pour les vins de table.

- Le « renforcement des procédures de distillation obligatoire » était présenté comme « des mesures supplémentaires » nécessaires jusqu'à ce que les mesures structurelles produisent des résultats, et révisables à partir de la fin de la campagne 89/90.

La présidence proposait des aménagements au système prévu par le compromis de la Commission :

— La distillation obligatoire pourrait être déclenchée selon la procédure du comité de gestion au vu de trois critères alternatifs : niveau des stocks (supérieur à cinq mois d'utilisation) *ou* dépassement d'un seuil de production (100 millions d'hl avant l'élargissement, et 125 après) *ou* maintien des prix « à un niveau très bas pendant une période représentative » ; le prix de la distillation obligatoire serait fixé pour les trois premières campagnes à 50 % du prix d'orientation pour les dix premiers millions d'hl, 40 % pour les 5 millions d'hl suivants et 35 % pour les quantités supplémentaires. Ces prix pourraient être ensuite révisés « à la lumière du progrès accompli dans la réduction du déséquilibre » du marché.

Cette nouvelle approche, loin d'élargir le consensus, a été vivement critiquée par la France, l'Italie et la R.F.A. La France a estimé qu'elle faisait une place excessive à la réduction des superficies, qu'elle n'offrait pas suffisamment de garantie quant au déclenchement automatique des distillations obligatoires. L'Italie a rejeté le compromis parce

qu'il maintenait la répartition des quantités à distiller par Etat membre et sur la base de leur production des années précédentes, et parce que les prix proposés étaient trop bas. La R.F.A. a maintenu son opposition à l'interdiction du sucrage.

La R.F.A. a d'autre part proposé, avec le soutien de l'Italie, un système de distillation obligatoire répartissant par région les quantités à distiller : la Commission et la France ont estimé que ce système ne permettrait pas un contrôle de l'exécution de leurs obligations par les viticulteurs. La délégation française a en particulier souligné que la distillation ne fonctionnerait jamais si le volume à distiller n'était pas réparti entre les Etats membres, et que si le système ne fonctionnait pas, il serait impossible de parvenir à un relèvement des prix de marché.

c) *Les travaux du Conseil Affaires générales*

Les réunions du Conseil Affaires générales de fin novembre, qui devaient être consacrées à la préparation de la position communautaire sur les trois chapitres de négociations d'adhésion en discussion — période de transition en agriculture, pêche et vin — n'ont pas permis de progrès significatifs sur ces deux derniers dossiers. Sur le vin, en particulier, les divergences constatées au Conseil agricole n'ont pu être aplanies.

Les dernières propositions de compromis de la présidence n'ont pu en effet dégager d'accord sur aucun des trois points en litige : les critères de déclenchement de la distillation obligatoire, la répartition des excédents et des quantités à distiller et le sucrage.

• La présidence proposait trois critères pour le déclenchement de la distillation obligatoire :

- un niveau de stock supérieur à quatre mois,
- un niveau de prix inférieur à 82 % des prix d'orientation,
- des prévisions de production supérieures de 6 % aux utilisations normales.

La France était favorable aux trois critères, l'Italie n'acceptait que le premier, estimant qu'il suffirait d'appliquer correctement le règlement de 1982 pour contrôler la production.

• *Le calcul et la répartition des excédents à distiller.*

L'opposition entre la France (répartition par pays) et l'Italie (répartition par région) demeurait entière.

• *Pour le sucrage*, la présidence se rapprochait, en dernière analyse, de la thèse allemande, en demandant simplement une étude approfondie sur l'enrichissement. L'Italie continuait à réclamer l'interdiction du sucrage.

II. — L'ACCORD INTERVENU A DUBLIN ET SES LIMITES

Le Conseil européen de Dublin a finalement fait prévaloir — et c'est un point positif — la thèse selon laquelle les négociations avec l'Espagne devaient être précédées ou accompagnées de la révision de l'O.C.M. vin, thèse que soutenait, entre autres, la France, mais que persistait à combattre l'Italie, pour qui il était parfaitement possible de négocier avec l'Espagne sur la base de la réglementation existante. Mais le point essentiel est évidemment de savoir quels seront le sens et la portée de cette révision et si elle permettra à la fois de restaurer l'équilibre et le dynamisme du marché viticole communautaire, et surtout de prévenir son effondrement à la suite d'un nouvel élargissement. Or, sur ces deux points, le compromis adopté à Dublin est loin de lever toutes les incertitudes, et il laisse d'autre part

dans un « flou » inquiétant bien des aspects essentiels de la future réglementation au point que l'on ne peut pas même être certain que « l'accord » de Dublin survive à sa traduction dans des règlements techniques.

A. — Les termes du compromis adopté à Dublin

Pour parvenir au compromis final, tous les Etats membres les plus directement concernés ont dû consentir des concessions : la France, qui a accepté que les disciplines de production soient ventilées par la Commission par régions, l'Italie, qui a accepté les trois critères alternatifs de déclenchement de la distillation, dont l'adoption était souhaitée par la France, qui a également obtenu satisfaction sur le choix de la période de référence. L'Allemagne a réussi à écarter la menace de l'interdiction du sucrage, mais a accepté un plafonnement de ses distillations de vin de table.

Mais il faut souligner, aussi, que l'accord a surtout été rendu possible par l'imprécision de sa rédaction : il est à craindre que la même unanimité ne se retrouve pas lorsque les Dix en viendront à la mise au point des textes techniques. Les termes du compromis, tant en ce qui concerne la distillation que les mesures structurelles, restent en effet assez imprécis.

I. LE RÉGIME DE LA DISTILLATION OBLIGATOIRE

Le compromis détermine assez clairement les règles de déclenchement de la distillation obligatoire. Il est en revanche beaucoup moins précis en ce qui concerne la répartition des quantités à distiller.

a) Les critères de déclenchement de la distillation obligatoire

La Commission pourra déclencher la distillation obligatoire au vu de trois critères alternatifs :

- le niveau des stocks, qui doit être supérieur à 4 mois d'utilisation (consommation + solde des échanges) ;
- le niveau des prix, s'il reste inférieur à 82 % des prix d'orientation pendant « une période significative » ;
- le niveau de la production, s'il excède de plus de 9 % les utilisations normales (la France aurait souhaité ramener ce pourcentage à 6 %).

b) La répartition des quantités à distiller

Le volume à distiller obligatoirement sera réparti entre les régions ayant dépassé 85 % de leur production moyenne des campagnes 81/82, 82/83 et 83/84 (cette période de référence pourra être révisée après la fin de la campagne 1989/90).

Avant la fin du mois de décembre de chaque année, la Commission fera connaître les obligations de distillation de chaque région de production, ces régions étant regroupées par Etat membre.

Le volume à distiller sera réparti entre les producteurs de chaque région en fonction de leur rendement à l'hectare, selon une échelle fixée par la Commission selon la procédure du comité de gestion, et qui pourra varier d'une région à l'autre. Les producteurs pourront déduire de leur obligation les quantités livrées à la distillation préventive (et qui sont désormais limitées).

Les opérations de distillation seront effectuées sous la responsabilité des Etats membres.

c) *Le prix de la distillation obligatoire*

Pour les trois premières campagnes, le prix sera de 50 % du prix d'orientation pour les 10 premiers millions d'hl à distiller et de 40 % au-delà. Ces prix seront réexaminés en 1988/89 et 1989/90 en fonction des progrès réalisés dans l'équilibre du marché.

2. LA POLITIQUE DES STRUCTURES

Le Conseil européen « marque son accord sur le principe de mesures visant à encourager l'arrachage et à limiter les droits à replantation », le Conseil agriculture étant chargé de prendre les décisions nécessaires « avant la fin de l'année » et « en tenant compte des conditions particulières de chaque région ».

Le Conseil Européen a d'autre part accepté que les investissements « ayant pour but d'améliorer la qualité des vins sans en augmenter la quantité » continuent de bénéficier du règlement 355/77, et prévu l'adoption d'un règlement spécifique portant sur l'amélioration structurelle de 20 000 ha de vignes et l'industrie viticole en Grèce.

3. LE SUCRAGE

Le Conseil européen a opté, comme le proposaient les derniers compromis de la présidence, pour la « remise à l'étude » de l'enrichissement. Mais les degrés d'alcool obtenus grâce à l'enrichissement ne seront pas pris en compte pour le calcul des prix de distillation et, à compter de 1988, la R.F.A. ne pourra faire distiller plus d'un million d'hectolitres de vin de table.

4. LES PRIX

Le Conseil « s'engage à adopter une politique de prix restrictive, comme le propose la Commission » aussi longtemps que les distillations obligatoires « démontreront l'existence de surplus non commercialisables ».

5. V.Q.P.R.D.

Aucune modification n'est apportée au régime des V.Q.P.R.D. — qui restent, il faut le rappeler, soumis à l'interdiction de plantation nouvelle adoptée lors du « paquet prix » de mars dernier.

B. — Les incertitudes du compromis de Dublin

Très sagement, le Comité économique et social, lorsqu'il avait été saisi des propositions de réformes du secteur viti-vinicole, n'avait pas jugé opportun de se prononcer. Il avait en effet souligné, à une large majorité « qu'il (se trouvait) invité à donner son avis dans des délais qui ne permettent pas une concertation et une réflexion à la mesure des problèmes à résoudre ». (1) L'avis adopté soulignait par ailleurs que les analyses de la Commission ne cernaient pas suffisamment l'importance du phénomène de la fraude et de celle du manque de statistiques fiables. Pressé par les échéances fixées pour la négociation d'élargissement, le Conseil Européen n'a pas eu la même prudence. C'est d'autant plus regrettable que le

(1) avis du C.E.S. adopté lors de sa session des 21 et 22 novembre 1984.

compromis adopté ne donne pas de directives suffisamment claires pour la rédaction des règlements définitifs, et qu'il n'est nullement certain que les règlements puissent permettre d'assurer l'équilibre futur du marché, et surtout de pallier les conséquences d'un futur élargissement.

1. L'EQUILIBRE DU MARCHE ET LES POSSIBILITES DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE LA VITICULTURE

Rien ne garantit actuellement que les règlements qu'adoptera finalement le Conseil sur la base du compromis de Dublin permettront de rétablir l'équilibre du marché, et encore moins qu'ils offriront des perspectives d'avenir à la viticulture européenne. En particulier, l'absence, dans certaines parties de la Communauté, de toute possibilité de contrôle sérieux des mesures appliquées, et les incertitudes financières de la Communauté permettent d'avoir au moins des doutes à cet égard.

a) *Les problèmes posés par les mesures structurelles*

En ce qui concerne les mesures structurelles, les propositions de la Commission restent « sur la table ». Mais elles ne font pas pour autant l'objet d'un accord : la meilleure preuve en est que le Conseil, qui devait se prononcer sur ces mesures « avant la fin de l'année », a repoussé à la mi-janvier la reprise des négociations. De nombreuses questions sont encore en effet à régler, par exemple en ce qui concerne la limitation des droits de replantation : la R.F.A. y est hostile, l'Italie veut la restreindre aux zones de plaine, et la France aurait quelque raison d'en redouter les conséquences, par exemple dans le Languedoc-Roussillon... Les propositions touchant l'arrachage sont aussi contestées par la France, qui souligne qu'il n'y a pas toujours possibilité de substituer à la vigne d'autres cultures — et, d'autre part, quand il y a des cultures où substituer envisageables (fruits, légumes), elles pourraient, elles aussi, être à l'origine d'excédents et de baisse des prix sur d'autres marchés... Il ne sera donc pas simple de « tenir compte des conditions particulières de chaque région » et surtout de préserver, dans les régions de tradition viticole, les possibilités d'installation des jeunes et d'amélioration qualitative de la production.

Surtout, les résultats des mesures structurelles pourraient largement être compromis par l'absence de contrôle et les restrictions financières :

— l'absence de contrôle pourrait conduire aux mêmes résultats que par le passé : alors que les Etats membres où l'existence d'un cadastre et de statistiques de production fiables interdisent le recours à la fraude appliquent les règlements — et obtiennent des résultats, ces résultats sont compromis par la situation et les résultats anarchiques que l'on observe ailleurs... Comment en effet contrôler la réalité des arrachages et le respect des limitations de replantation sans cadastre ? Comment réduire la production lorsque la fraude n'est pas combattue ?

— Les difficultés financières de la Communauté pourraient aussi s'opposer à la mise en œuvre de ce programme dont le coût total a été estimé à 950 millions d'Ecus. Les propositions dérisoires avancées par certains Etats membres pour le financement des programmes intégrés méditerranéens (50 millions d'Ecus pour la première année...) peuvent laisser craindre que ces dépenses ne soient à un moment ou à un autre jugées excessives — ou qu'elles excèdent effectivement les capacités de financement de la Communauté dont les prévisions budgétaires dans le secteur viticole sont depuis plusieurs années largement sous-estimées. On rappellera à cet égard qu'en 1984 la limitation des ressources communautaires n'a pas permis de procéder à la distillation de soutien, et qu'elle a un moment menacé la distillation de garantie de bonne fin et les aides au relogement.

Enfin, aucune proposition formelle n'existe actuellement en ce qui concerne les mesures proposées pour la Grèce, et il faudra définir quels sont les investissements qui pourront continuer de bénéficier d'aides communautaires au titre du règlement 355/77.

b) *L'adaptation du régime de la distillation obligatoire*

En ce qui concerne le régime de la distillation obligatoire, aucune proposition détaillée n'a été soumise au Conseil avant le Conseil Européen, et des points essentiels devront être précisés par le Conseil agricole. Il s'agit notamment de définir :

- le volume total sur lequel devra porter la distillation obligatoire ;
- les critères de répartition entre régions et entre producteurs du volume global à distiller — et il y a fort à parier que les Etats membres auront quelque peine à s'entendre sur ce point. L'Italie a d'ailleurs déjà contesté avoir donné son accord sur la « note en bas de page » du compromis prévoyant que les régions qui seront assujetties à la distillation obligatoire sont celles qui ont produit plus de 85 % de leur récolte moyenne pendant la période de référence...
- Les modalités d'application du nouveau régime, qui risquent fort de susciter des difficultés analogues à celles créées par l'application des quotas laitiers ;
- les conditions dans lesquelles s'exercera le contrôle des opérations de distillation suscite les mêmes réserves que la possibilité de contrôler les mesures structurelles : il est à craindre que ce contrôle ne soit pas assuré avec la même efficacité dans tous les Etats membres, ce qui compromettrait tout assainissement réel du marché, et donc tout redressement des prix, les viticulteurs qui auront satisfait à leurs obligations étant ainsi pénalisés deux fois ;
- enfin, il restera à déterminer si le régime applicable à la distillation de soutien, sur laquelle le compromis est muet, sera modifié. Restera-t-elle liée à la distillation obligatoire ? Son montant maximal (5 millions d'hl) sera-t-il modifié ? Sera-t-elle aussi répartie selon les régions et les rendements ?

c) *La politique des débouchés*

On ne peut que relever que, cette fois encore, les mesures tendant à élargir la demande des produits de la vigne sont totalement laissées de côté. Dans son rapport au Conseil du 25 juillet 1984 (doc.Com.84/440 final) la Commission les mentionnait au moins pour mémoire — en une demi-page où elle annonçait son intention :

- de favoriser la réalisation dès la fin de 1984 des campagnes d'information et de promotion pour le vin de table (dont le principe a été adopté en 1983) ;
- de proposer des actions de promotion en faveur du jus de raisin ;
- de reconduire les actions de recherche de nouvelles utilisations des produits de la vigne qui viennent à échéance en 1985 (1).

Mais ces intentions ne se sont pas encore concrétisées, et rien ne permet d'espérer que la Communauté pourra consacrer à ces actions d'avenir des moyens moins symboliques qu'à présent...

2. LE COMPROMIS DE DUBLIN ET LES RISQUES INHERENTS A L'EVENUELLE ADHESION DE L'ESPAGNE

L'adoption du compromis de Dublin a permis à la Communauté de compléter, le 18 décembre, sa position sur les problèmes agricoles, la Grèce ayant accepté de lever sa réserve sur la poursuite des négociations — mais non sur leur conclusion qui reste liée, pour le gouvernement grec, à l'adoption, au lancement et à un financement suffisant des programmes intégrés méditerranéens. La déclaration remise à l'Espagne présente les grandes lignes de la réforme de l'organisation de marché arrêtée à Dublin et précise qu'elle doit

(1) voir sur ce point les conclusions de la Délégation n° 129/84 précitées.

intervenir avant l'adhésion. Elle traite également de la pratique du coupage entre vins blanc et rouge, qui devrait être supprimée au terme d'une période de quatre ans pendant laquelle les vins issus de coupages ne pourraient être commercialisés dans la Communauté.

Mais les problèmes de fond demeurent (1), et si on peut douter que les mesures qui seront prises sur la base du compromis de Dublin permettront de rétablir l'équilibre du marché viti-vinicole de la Communauté à Dix, il est encore moins certain que la mise en œuvre des orientations définies par le Conseil Européen constituera une garantie sérieuse contre les risques que présente, dans ce secteur, l'adhésion de l'Espagne.

D'une part, l'application des disciplines de production et des mesures structurelles dont le principe a été retenu à Dublin posera en Espagne les mêmes problèmes d'application et de contrôle que dans les autres Etats membres. Certes, la réglementation espagnole existante est théoriquement assez sévère, et l'Espagne achève la mise en place d'un cadastre viticole. Mais les moyens d'application et de contrôle des réglementations ne permettent pas semble-t-il, d'en garantir toujours le respect, et l'application des règlements communautaires pourrait aussi se révéler problématique. Ce risque est d'autant plus élevé que l'adaptation aux règles et pratiques communautaires de l'organisation nationale des marchés agricoles, actuellement très étatisée, risque de provoquer, au moins temporairement, un certain « flottement ».

D'autre part — et surtout — les caractéristiques propres de la viticulture espagnole créeront des obstacles supplémentaires à l'application et à l'efficacité de la future réglementation communautaire. Trois aspects spécifiques doivent à cet égard être particulièrement soulignés.

a) Le potentiel de développement de la production espagnole

Déjà largement excédentaire, la production viticole espagnole dispose d'un important potentiel de développement et les mesures prévues par le compromis de Dublin risquent d'être insuffisantes pour prévenir une augmentation de la production des excédents.

La faiblesse des rendements

Le rendement moyen du vignoble espagnol est très faible (20 hl environ à l'hectare) et le gouvernement espagnol a déjà souligné qu'à ses yeux le problème de la limitation des rendements ne se posait pas en Espagne dans les mêmes termes que dans les autres pays producteurs européens. Il est donc à craindre que l'Espagne insiste pour conserver le droit de développer ses rendements et réclame une adaptation des dispositions qui devraient être adoptées en ce qui concerne la distillation obligatoire.

L'archaïsme du vignoble

L'archaïsme — voire l'abandon — de certaines parties du vignoble espagnol pourrait compromettre la mise en œuvre ou l'efficacité des mesures structurelles. L'évaluation de la superficie viticole espagnole — plus de 1,6 millions d'ha — englobe en effet une proportion

(1) On rappellera que dans ses conclusions sur l'élargissement de la C.E.E. à l'Espagne et au Portugal (n° 130/84) adoptées sur le rapport de M. Josy MOINET, la Délégation avait analysé en ces termes les données du problème de l'agriculture méditerranéenne :

« Sur le plan agricole, la Délégation considère :

— que les agriculteurs sont en fait doublement menacés du fait de l'élargissement dans la mesure où celui-ci va, non seulement avoir pour conséquence l'irruption sur le marché communautaire de produits espagnols souvent compétitifs, en concurrence directe avec ceux des régions méditerranéennes de la Communauté, mais encore comporte des risques de dérèglement des mécanismes de la P.A.C. qui pourraient être à l'origine de tentatives pour diminuer le soutien apporté à des productions méditerranéennes, pourtant déjà défavorisées par rapport à celles du Nord de l'Europe ».

non négligeable de terroirs abandonnés, semi-abandonnés ou cultivés de manière archaïque, ce qui explique pour une large part la faiblesse des rendements moyens alors que certaines régions ont des rendements très élevés : plus de 90 hl/ha dans la région de Jerez (le centre de l'Espagne, la Mancha et ses abords, représente plus de la moitié de la production totale). Si cette évaluation n'est pas révisée, la politique des structures envisagée par la Communauté risque d'être en Espagne extrêmement coûteuse et peu efficace :

- coûteuse, car l'arrachage pourrait représenter une solution intéressante pour les exploitants des régions arides ou semi-arides, ou pour les propriétaires de vignobles à l'abandon, sans pour autant diminuer sensiblement la capacité de production ;

- peu efficace si toutes les surfaces plantées devaient ouvrir droit à replantation : en dépit de la limitation prévue des droits à replantation, la replantation de vignobles anciens ou abandonnés, favorisée par la perspective de l'augmentation des prix et de la rentabilité des investissements, conduirait inévitablement à une augmentation de la production.

b) *Le problème des vins de qualité*

Le compromis de Dublin n'inclut pas les propositions de la Commission qui tendaient à rendre plus restrictive la réglementation applicable aux V.Q.P.R.D. Or, 46 % de la production espagnole est classée en D.O. (« denominacion de origen ») (1). Si l'Espagne obtient que tous les vins classés en D.O. relèvent de la catégorie des V.Q.P.R.D., les disciplines régissant la production de vins de table ne s'appliqueront qu'à la moitié de la production espagnole.

c) *Les prix*

Le niveau des prix espagnols représente enfin le risque le plus grave et le plus immédiat de destabilisation du marché communautaire. Le gouvernement espagnol a pratiqué de longue date, afin de freiner la production et d'encourager la consommation, une politique de prix bas : les prix du marché représentent en moyenne 50 à 60 % des prix du marché français — eux-mêmes sensiblement inférieurs aux prix d'orientation communautaires.

Il paraît improbable qu'en quelques années les coûts de production et les prix du vin espagnol augmentent dans une proportion telle que les prix prévus pour la distillation obligatoire constituent une « dissuasion » à la production : au contraire, un prix de distillation égal à 50, ou même 40 % du prix d'orientation, représentera sans doute encore longtemps en Espagne un prix attractif, de même que la distillation préventive à 65 % du prix d'orientation reste pour certains producteurs italiens une opération tout à fait rentable. L'essentiel du dispositif de rééquilibrage du marché élaboré à Dublin serait donc, en Espagne, parfaitement inopérant.

C. — LE CONSEIL AGRICOLE DES 14 ET 15 JANVIER 1985

La première session de l'année — et de la présidence italienne — a déjà démontré que le compromis de Dublin était loin de traduire un accord complet et sans réserve des Dix sur la réforme du règlement viti-vinicole : peu de progrès vers la concrétisation des orientations de Dublin ont été réalisés, et le débat sur les propositions — d'ailleurs incomplètes — de la

(1) La classification des vins de qualité espagnols recouvre trois catégories :

- les vins produits dans les zones éligibles à la Denominacion de origen (D.O.) ;
- les vins produits dans les zones « inscrites en D.O. », délimitées à l'intérieur des premières ;
- les vins représentant la production « protégée et commercialisée en D.O. », qui représentent la moitié environ de la production des zones inscrites en D.O. (8 M.hl en 1981).

Commission, qui n'a pas dépassé le stade des généralités, a néanmoins révélé la persistance de certaines divergences.

Les délais fixés à Dublin, qui imposent de terminer la négociation avant le Conseil européen des 22 et 23 mars, seront donc difficiles à tenir.

1. LES PROPOSITIONS REVISEES DE LA COMMISSION

La Commission n'a pas modifié ses propositions sur la politique des structures, ni élaboré de proposition sur le programme de restructuration d'une partie du vignoble grec dont le principe a été approuvé à Dublin.

En revanche, la Commission avait soumis au Conseil une proposition de modification du règlement de base relative à la limitation de la distillation des vins de table allemands, au lancement d'une étude sur le problème de l'enrichissement et, surtout, sur le nouveau régime de la distillation obligatoire (art.41 du règlement 337).

Le texte proposé renvoie à la procédure du Comité de gestion :

— la décision de procéder à la distillation obligatoire et la quantité totale à distiller ; la détermination des régions de production (regroupées par Etat membre) et la répartition entre elles des quantités à distiller ;

— la détermination des rendements à l'ha par régions et par producteurs et du pourcentage de récolte à distiller par chaque producteur — qui pourra varier d'une région à l'autre. Des exonérations pourront être prévues pour les producteurs dont le rendement est inférieur de 40 % au rendement moyen de la région et les petits producteurs — définis selon des critères qui ne sont pas précisés.

On notera que ce texte ne fournit guère d'éclaircissements quant aux critères qui présideront à la détermination des régions de production, et que la répartition des quantités à distiller entre régions et entre producteurs semble devoir se faire sur une base purement quantitative : les « régions de production » devraient être assujetties à la distillation uniquement en fonction de l'évolution de leur production totale, et les producteurs en fonction de leurs seuls rendements. Il n'est nulle part prévu de tenir compte de la qualité de la production, ni de ses possibilités de commercialisation.

2. LE « TOUR DE TABLE » DU CONSEIL AGRICOLE DES 14 ET 15 JANVIER 1985

Les discussions au sein du Conseil semblent indiquer que le volet structures est celui sur lequel persiste le plus de divergences, notamment en raison de son coût. Quoiqu'il en soit, la seule conclusion à laquelle est arrivé le Conseil porte sur la procédure : le comité spécial agriculture a été chargé d'intensifier ses travaux afin que la phase finale des négociations puisse avoir lieu lors de la prochaine réunion du Conseil agricole, actuellement prévue pour les 25 et 26 février. Mais de nombreux points demeurent en discussion.

a) En ce qui concerne le régime de la distillation obligatoire (D.O.), les propositions de la Commission suivent d'assez près les termes du compromis de Dublin, mais plusieurs points techniques restent en discussion :

— la France et l'Italie souhaiteraient que le futur règlement prenne en compte l'ensemble des prix des vins rouges et blancs pour la détermination du critère de déclenchement de la D.O. tenant au niveau des prix : la Commission propose en effet de ne prendre en compte que les prix des vins de la catégorie I ;

— les propositions de la Commission laissent également dans un flou jugé inquiétant la détermination des régions et la répartition entre les producteurs des quantités à livrer à la D.O. : la France demande que les différentes régions de production soient réparties à l'intérieur des Etats membres, et non sur une base communautaire, et voudrait obtenir pour la répartition entre producteurs des quantités à distiller une formule assez souple et

qui laisse une certaine liberté de manœuvre aux Etats membres. La France et l'Italie s'opposent d'autre part sur les critères à retenir pour cette répartition : la France souhaiterait que la pénalisation s'applique pour l'essentiel au-delà d'un seuil de 80 hl/ha, alors que l'Italie veut éviter de pénaliser les hauts rendements ;

— enfin, la France relève que la « responsabilité » des Etats membres dans l'application de la réglementation doit figurer dans le dispositif même du règlement et pas seulement, comme c'est le cas, dans ses considérants.

b) Les mesures structurelles

Comme on pouvait le craindre, l'accord manifesté à Dublin sur le « principe » des mesures proposées par la Commission ne semble pas s'étendre au détail de ces mesures, et plusieurs points restent controversés :

— le champ d'application et le niveau des primes d'arrachage :

— la France voudrait notamment que les primes soient proportionnelles aux rendements. Elle tient d'autre part à l'adoption des mesures prévoyant l'indemnisation des caves coopératives à laquelle s'opposent le Royaume-Uni, la R.F.A. et les Pays-Bas ;

— le lien entre primes d'arrachage et limitation des droits de replantation : l'Italie s'y oppose, alors que les Etats du Nord et la Commission jugent cette mesure indispensable. La France estime pour sa part que l'abattement sur les droits de replantation ne devrait s'opérer que dans des cas limités et dans les zones dont la vocation viticole est la moins affirmée et où existent des possibilités de reconversion ;

— le contrôle de l'application des mesures structurelles, jugé indispensable par la France ;

— mais le problème principal est celui du *financement* de mesures dont le coût a été estimé à près d'un milliard d'Ecus et pour lesquelles le niveau proposé de participation du F.E.O.G.A. (60 %) paraît à certains excessif. Les mesures relatives au secteur du vin ont donc été renvoyées, comme l'ensemble de la question du financement de la politique des structures agricoles, au Conseil Finances des 11 et 12 février : au nom de la discipline budgétaire, les délégations allemande, britannique et néerlandaise ont en effet refusé de s'engager sur ces mesures en l'absence d'un accord sur l'encadrement financier de la nouvelle politique des structures agricoles.

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 31 JANVIER 1985

A. — Sur les orientations de la politique communautaire viti-vinicole

Rappelant les conclusions qu'elle a déjà adoptées sur les problèmes de l'organisation commune de marché viti-vinicole, la Délégation,

• réaffirme que la viticulture constitue, pour certaines régions de la Communauté, une activité essentielle ;

• constate que le fonctionnement de l'O.C.M. vin n'a pas permis de valoriser la production viti-vinicole, d'en élargir les débouchés internes et externes, ni d'assurer aux viticulteurs des garanties équivalentes à celles dont bénéficient d'autres secteurs de production ;

• observe avec inquiétude que les propositions de la Commission et les termes du compromis conclu au Conseil européen de Dublin ne permettent pas, actuellement, d'escompter un redressement significatif du marché et de la situation faite à la viticulture, ni de garantir les producteurs de la Communauté à Dix contre les conséquences que pourrait avoir l'adhésion de nouveaux Etats membres dont les coûts de production sont largement inférieurs à ceux de la Communauté.

B. — Sur les orientations proposées en matière de politique des structures

La Délégation,

- constate que les actions structurelles déjà mises en place dans le secteur de la viticulture ont donné des résultats non négligeables, en particulier en France ;

- observe néanmoins que l'inégale application de ces textes conduit à pénaliser les producteurs et les régions viticoles où ils sont scrupuleusement appliqués et compromet l'effet positif sur l'équilibre du marché communautaire qu'on en pourrait légitimement escompter ;

- attire l'attention sur les inconvénients d'une politique systématique d'arrachage des vignes et d'abandon définitif de terroirs fréquemment impropres à d'autres cultures. Elle s'élève contre les mesures proposées en ce sens par la Commission, qui compromettraient l'emploi et l'équilibre économique de régions entières de la Communauté, et remettraient en cause une activité qui appartient à l'histoire et à la civilisation méditerranéennes ;

- s'élève contre la suppression envisagée des aides à la restructuration, indispensables au ré-encépagement, à la modernisation de la production et à son orientation vers des produits susceptibles de répondre à l'évolution de la demande ;

- conteste pour l'essentiel la limitation des droits à replantation, qui ne doit pas menacer le maintien dans certains terroirs d'une activité traditionnelle, et qui serait de surcroît impossible à contrôler dans certains Etats membres ;

- souligne que les superficies encépagées ne représentent qu'un des facteurs de la quantité de vin produite, et que leur réduction n'aurait aucun sens en l'absence de mesures favorisant l'amélioration de la qualité, décourageant les hauts rendements et assurant l'élimination de la fraude ;

- rappelle enfin que l'absence de casier viticole et de procédures satisfaisantes de contrôle s'oppose à toute action réellement efficace dans le domaine de la politique des structures, et surtout à toute répartition équitable de l'effort exigé des producteurs.

C. — Sur les mesures proposées pour la gestion du marché et l'élimination des quantités non commercialisables

La Délégation,

- souligne que le bon fonctionnement de tout régime d'intervention suppose que les autorités communautaires disposent des moyens de connaître et de contrôler les structures de production, les rendements et les récoltes : elle craint à cet égard que les mesures intervenues cet été pour améliorer la fiabilité des bilans de récolte ne soient pas encore à la hauteur des problèmes posés par les lacunes constatées en ce domaine et les risques de fraude ;

- approuve le principe d'un déclenchement automatique de la distillation obligatoire ;

- exprime en revanche toutes réserves sur l'efficacité du système de « seuil » prévu par le compromis de Dublin, efficacité qui dépendra largement des mesures techniques d'application et de contrôle qui restent à définir ;

- souhaite que soit nettement affirmée la responsabilité des Etats membres dans l'application du futur régime de la distillation obligatoire ;

- juge indispensable que la répartition des quantités soumises à la distillation obligatoire puisse être effectuée avec une souplesse suffisante pour préserver la vocation naturelle de certaines régions, et pour tenir compte des efforts consentis par les producteurs pour améliorer la qualité de leurs produits ;

- estimerait inacceptable que la mise en pratique des orientations retenues à Dublin conduise à une nouvelle baisse des revenus de la viticulture.

D. — Sur le développement des débouchés

La Délégation juge très insuffisantes les mesures annoncées par la Commission en juillet 1984, et regrette que les négociations sur la réforme de l'O.C.M. vin négligent une fois de plus la nécessité de promouvoir la qualité des produits et leur adéquation à la demande, de développer les débouchés internes et externes de la viticulture par la recherche de nouveaux produits et la mise en œuvre d'une politique commerciale dynamique.

E. — Sur les problèmes posés par l'éventuel élargissement de la Communauté

La Délégation,

- regrette que l'absence de réglementation communautaire harmonisant les dispositions nationales régissant les V.Q.P.R.D. s'oppose à tout contrôle de la production de certains « vins de qualité » qui concurrenceront, en fait, directement les vins de pays et les bons vins de table de la Communauté ;
- note que les prix fixés pour la distillation obligatoire risquent de n'avoir aucun effet dissuasif pour les producteurs espagnols ;
- s'inquiète de la possibilité de prévenir le développement du potentiel de production espagnol, compte tenu de la faiblesse actuelle des rendements.

C. — LA REFORME DE LA POLITIQUE DES STRUCTURES AGRICOLES DE LA COMMUNAUTE

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I. — Les objectifs de la réforme
- II. — Les mesures proposées
- III. — L'état des négociations
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 31 janvier 1985

* * *

Le projet de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles.

Dans sa Communication au Conseil du 23 juillet 1983 sur la révision des fonds structurels de la Communauté, la Commission soulignait que les changements profonds intervenus dans la situation économique, sociale et agricole de la Communauté nécessitaient une révision de l'ensemble de la politique communautaire des structures agricoles qui n'a pas eu, dans tous les cas, les effets bénéfiques que l'on pouvait en attendre.

Cette Communication de portée générale traitait également de la réforme du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de celle du Fonds social qui ont, depuis lors, été définitivement adoptées (1).

Conformément aux intentions qu'elle avait manifestées, la Commission a présenté, en octobre 1983, un projet de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture. Ce règlement unique, directement applicable, est appelé à remplacer ou à modifier les trois directives socio-structurelles de 1972 venues à expiration fin 1983 et prorogées en 1984 concernant la modernisation des exploitations, l'encouragement à la cessation de l'activité agricole et l'information socio-économique des personnes travaillant dans l'agriculture ainsi que la directive de 1975 relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées qui visait à donner une orientation régionale à la politique commune des structures agricoles.

Ces propositions s'accompagnaient également d'un projet de modification du règlement 355/77 concernant une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Alors que ce dernier projet a été adopté par le Conseil en juin 1984, il n'en va pas de même des propositions portant sur le « paquet » de directives socio-structurelles qui, à la fin de l'année 1984, faisaient encore l'objet de laborieuses négociations du Conseil « Agriculture ».

Dans l'un et l'autre cas on observera — et ce n'est pas la moindre des difficultés dans la conjoncture budgétaire actuelle — qu'il reste à définir l'enveloppe financière que la Communauté entend consacrer à ces actions structurelles.

I. — LES OBJECTIFS DE LA REFORME

Le projet de révision de la politique des structures agricoles traduit un changement de philosophie économique de la Commission. Il s'inscrit dans le cadre des propositions de rationalisation de la politique agricole commune qui mentionnaient l'intention de la

(1) Cf. Conclusions de la Délégation du 25 janvier 1984 sur la révision des Fonds structurels de la Communauté. M. Marcel DAUNAY, Rapporteur.

Commission de « mettre davantage l'accent sur une action structurelle à long terme comme moyen de résoudre les problèmes d'ordre social ou ceux relatifs aux revenus en agriculture, plutôt que sur un système d'intervention ou de support des prix ».

Alors que la politique actuelle s'attache principalement à l'amélioration de la productivité et serait par conséquent une cause immédiate des excédents de production, les actions proposées ont pour objectif essentiel la diminution des coûts, la priorité aux actions régionales dont le caractère contractuel (Communauté, Etat, Région) sera renforcé, l'amélioration de la qualité et une meilleure protection de l'environnement. Dans cette perspective, il convient que la politique des structures agricoles qui constitue aux yeux de la Commission un complément indispensable à la réforme de la P.A.C. soit fondée sur une conception et des critères communautaires. En effet, l'évolution économique générale et les nouvelles orientations de la politique des prix et des marchés imposent plus que jamais le recours à des actions structurelles en faveur des exploitations et des régions les moins développées.

Les actions proposées par la Commission s'articulent en conséquence autour des objectifs suivants :

- étendre les aides communautaires à la modernisation et à la reconversion d'un plus grand nombre de petits producteurs, les plus affectés par la baisse du niveau des prix garantis ainsi qu'à l'installation des jeunes agriculteurs ;
- assurer une meilleure liaison entre la politique des structures et la politique des marchés en tenant compte de la nécessité de contrôler la production des secteurs excédentaires ;
- améliorer les structures et les revenus agricoles dans les régions de montagne et dans certaines zones défavorisées de la Communauté ;
- promouvoir la transformation et la commercialisation des produits agricoles ;
- intégrer les problèmes de protection de l'environnement et du développement des activités non agricoles, y compris les activités forestières, dans les régions rurales.

II. — LES MESURES PROPOSEES

Pour atteindre ces objectifs, le projet de règlement institue une action commune à mettre en œuvre par les Etats membres afin d'améliorer l'efficacité des exploitations et de contribuer à l'évolution de leurs structures. Il se caractérise essentiellement par un nouveau régime des aides à l'investissement agricole susceptible de bénéficier du concours du F.E.O.G.A. — Orientation.

Si certaines de ces mesures ne sont que le prolongement de mesures existantes, d'autres apportent des novations qu'il convient d'analyser plus à fond.

A. — Les plans d'amélioration matérielle des exploitations (P.A.M)

les plans de développement agricole institués par la Directive 159/72 dont l'impact a été faible seraient remplacés par des plans d'amélioration matérielle des exploitations qui seront accessibles à un plus grand nombre d'exploitants grâce à l'abaissement simultané du revenu maximal et du plafond d'investissement qui conditionnent l'éligibilité des aides.

Alors que le rythme annuel d'agrément des plans de développement est actuellement de l'ordre de 17 000 dans la Communauté dont 30 % en France, la Commission envisage d'augmenter sensiblement le nombre des plans agréés de façon à permettre à un plus grand

nombre d'exploitants, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, de bénéficier des aides. L'exploitant ne serait plus tenu de présenter un plan de développement montrant que le revenu par unité de travail atteindrait un certain niveau au terme du plan.

Désormais, l'aide communautaire serait accordée aux exploitants dont le revenu est inférieur au revenu comparable, c'est-à-dire au salaire brut moyen des travailleurs non agricoles dans la région dès lors qu'ils présentent un plan montrant que l'investissement proposé est rentable et aboutira à une amélioration durable des résultats économiques de l'entreprise concernée. Elle serait exclue si le P.A.M. prévoit à l'arrivée un revenu du travail supérieur à 120 % au revenu comparable.

En outre, le volume d'investissement qui peut prendre la forme d'une subvention en capital ou de son équivalent sous forme de bonification du taux d'intérêt serait limité à 60 000 Ecus par unité de travail humain et à 120 000 Ecus par exploitation.

L'aide communautaire au titre des immobilisations pourrait atteindre au maximum 35 % de la valeur de l'investissement dans les zones agricoles en général et 45 % dans les régions défavorisées. Elle serait respectivement de 20 et 30 % pour les autres investissements.

Selon la Commission, le nouveau régime d'aides devrait concerner au moins 150 000 exploitants alors que le système actuel qui lie l'octroi de l'aide au critère du revenu comparable ne profite qu'à 17 000 agriculteurs.

B. — La limitation des aides à l'investissement dans les secteurs de production excédentaire

La Directive actuelle sur la modernisation des exploitations interdit les aides aux investissements dans le secteur des œufs et volailles et fixe certaines limites au montant de ces aides dans les secteurs de la viande porcine et des produits laitiers.

Face aux problèmes croissants de déséquilibres des marchés, la Commission envisage de limiter strictement les aides à l'investissement dans les secteurs de production excédentaires. Elle propose d'interdire toutes aides tant au niveau communautaire qu'au niveau national « lorsque cet investissement a pour effet d'augmenter la production des produits qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés ». Par une telle formulation la Commission se réserve le pouvoir de définir ces produits mais elle ne propose aucune norme objective permettant de cerner cette notion de « produits sans débouchés normaux ».

La proposition de règlement prévoit toutefois certaines exceptions à ce principe de base.

Ces exceptions concernent :

— les exploitations dont la superficie a été augmentée au cours des trois années précédant le dépôt de la demande d'aide ainsi que les exploitations laitières pour lesquelles, à l'achèvement de l'investissement, la densité de bétail n'excède pas deux unités de gros bétail par hectare de superficies fourragères ;

— les exploitations situées dans les zones de montagne et les régions défavorisées au sens de la directive 75/263 CEE ou encore les régions faisant l'objet de programmes méditerranéens intégrés.

Sous réserve de ces exceptions, la Commission envisage de limiter l'aide à l'investissement dans les secteurs de la production laitière et de la production porcine.

Pour la production laitière, les aides ne pourraient être accordées que dans la mesure où l'investissement ne porte pas le cheptel laitier à plus de 40 vaches par exploitation et si

50 % de la superficie agricole utilisée de cette exploitation sont consacrées à des productions fourragères.

Dans le secteur porcin, les aides ne seraient accordées que si l'investissement ne porte pas le nombre de porcs au-delà de 550 par exploitation et à condition qu'à l'achèvement du programme d'investissement, au moins 35 % des aliments consommés par les porcs puissent être produits dans l'exploitation.

Enfin, dans le secteur des œufs et volailles, l'aide aux investissements reste exclue.

Le régime d'aide envisagé tend donc à favoriser la concentration des aides au profit des petits exploitants tout en contribuant à limiter les productions excédentaires.

C. — Les autres mesures en faveur des exploitations agricoles

1. L'ENCOURAGEMENT A L'INTRODUCTION DE LA COMPTABILITE D'EXPLOITATION

L'octroi d'une aide d'un montant de 1000 Ecus est prévu en faveur des exploitants qui en font la demande pour les quatre premières années de la tenue d'une comptabilité de gestion.

En France, une aide du même type de 1000 francs par an pendant cinq années consécutives a déjà été instituée pour les agriculteurs qu'ils soient ou non bénéficiaires d'un plan de développement, qui tiennent pour la première fois une comptabilité de gestion.

2. L'AIDE AUX GROUPEMENTS RECONNUS

Les Etats membres peuvent accorder une aide de démarrage aux groupements reconnus ayant pour but l'entraide entre exploitations, une utilisation en commun du matériel agricole ou une exploitation en commun. Cette aide est éligible au F.E.O.G.A. jusqu'à concurrence de 15 000 Ecus par groupement reconnu.

3. L'AIDE AUX ASSOCIATIONS

Les Etats membres peuvent accorder une aide de démarrage aux associations agricoles ayant pour but la création de services de remplacement sur l'exploitation ou des services de gestion d'exploitation afin de contribuer aux coûts de leur gestion.

Cette aide est éligible au financement communautaire à concurrence de 12 000 Ecus par agent employé à plein temps dans ces services.

On rappellera qu'en France une telle aide de démarrage à certains groupements existe déjà qu'il s'agisse des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) ou des coopératives d'utilisation du matériel agricole (CUMA). Cette aide s'échelonne de 22 000 F à 38 000 F pour les GAEC et de 10 000 F à 40 000 F pour les CUMA.

4. L'AIDE AUX SERVICES DE GESTION D'EXPLOITATION

Les Etats membres peuvent accorder une aide de démarrage aux associations agricoles ayant pour but la création de services de gestion d'exploitations : analyse des résultats de comptabilités, conseil pour l'amélioration de la productivité de l'exploitation.

Cette aide de démarrage serait éligible au F.E.O.G.A. à concurrence de 12 000 Ecus par agent employé à plein temps.

D. — L'aide aux jeunes agriculteurs

Pour les agriculteurs n'ayant pas atteint l'âge de 40 ans, un régime d'aides spéciales est prévu sous la forme de primes d'installation et/ou d'une aide supplémentaire à l'investissement, éligibles au F.E.O.G.A.

La prime d'installation sur une exploitation agricole peut être consentie au jeune agriculteur qui répond à un « niveau suffisant » de qualifications professionnelles et qui s'installe sur une exploitation nécessitant un volume de travail équivalent à au moins 0,5 unité de travail humain. Cette prime d'installation est limitée à 15 000 Ecus. Elle peut être remplacée par une bonification d'intérêt équivalente.

Cette disposition nouvelle en rendant éligible au moins en partie le système français de la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) permettrait de renforcer la politique d'installation menée en France qui n'a pas d'équivalent dans la Communauté. Le doublement du montant de l'aide au cours des dernières années a eu un effet incitatif qui s'est traduit par une augmentation de 75 % du nombre des bénéficiaires de la DJA.

Dans ces conditions, la prise en charge par le F.E.O.G.A. de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs à concurrence de 50 % de son montant constitue pour la France un point essentiel de cette proposition de règlement.

En outre, les jeunes agriculteurs pourraient bénéficier d'une aide supplémentaire de 25 % à condition que le demandeur présente un plan d'amélioration matérielle de l'exploitation dans un délai de 5 ans à partir de sa première installation et qu'il réponde aux conditions de qualification requise.

E. — Les mesures en faveur de l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées

Les articles 13 à 19 de la proposition de règlement sur l'efficacité des structures agricoles prévoient d'une part des mesures de renforcement de la directive 75/268 CEE relative à l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées et, d'autre part, des mesures spécifiques en faveur des régions subissant des handicaps particulièrement graves.

D'une part, il est envisagé de relever les limites inférieures et supérieures de l'indemnité annuelle compensatoire des handicaps naturels permanents, d'autre part il est proposé de poursuivre des aides aux investissements collectifs pour la production de fourrages, leur stockage et leur distribution, enfin, des aides pourraient être octroyées en faveur des investissements dans le tourisme et l'artisanat à la ferme dans les zones défavorisées ayant une vocation touristique ou artisanale.

En outre, à côté de ces mesures générales d'aide aux régions défavorisées, le projet de règlement (Art. 18) prévoit sur décision du Conseil la possibilité de mesures spécifiques destinées à l'élimination de handicaps structurels particulièrement graves.

Ces mesures pourraient concerner :

- des opérations de remembrement, d'irrigation, de drainage ;
- des travaux d'aménagement ou de protection des sols ;
- le boisement et l'amélioration des forêts dégradées ;
- des ouvrages d'infrastructure rurale.

On notera enfin que les zones défavorisées bénéficient d'un régime particulier d'aides aux investissements et peuvent faire l'objet de dérogations au principe de limitation d'aide aux investissements dans les secteurs de production excédentaire (lait, viande porcine).

F. — Les mesures d'amélioration forestière

La proposition de règlement (Art. 20) envisage de promouvoir l'amélioration forestière dans les exploitations agricoles sous forme d'une aide au boisement des surfaces agricoles ainsi qu'à l'amélioration des superficies boisées (travaux d'éclaircie, aménagement de brise vent, mesures de protection contre les incendies, création de chemins forestiers).

Les dépenses effectuées par les Etats membres à ce titre seraient désormais éligibles au F.E.O.G.A.

G. — L'adaptation et le développement de la formation professionnelle

La proposition de règlement (Art. 21) envisage de renforcer les dispositions de la directive 72/161/CEE aux fins d'améliorer la qualification professionnelle par l'octroi d'aides à la fréquentation et à l'organisation de cours ou stages ainsi qu'à la création de centres de formation professionnelle.

Ces dispositions visent particulièrement la formation complémentaire permettant à de jeunes exploitants de satisfaire aux conditions de qualification requise pour l'octroi de l'aide spéciale à l'installation.

H. — Les programmes intégrés méditerranéens (PIM)

Bien qu'ils ne figurent pas dans la proposition de règlement concernant l'amélioration de l'efficacité des structures agricoles, il convient de faire le point des programmes intégrés méditerranéens qui ont fait l'objet de propositions récentes de la Commission au Conseil en date du 19 octobre 1984.

Le principe de tels programmes avait été arrêté par le Conseil européen de Stuttgart en juin 1983. Dans la perspective de l'élargissement de la Communauté. Ces programmes où l'agriculture occupe naturellement une position centrale tendent à répondre aux handicaps spécifiques des régions méditerranéennes françaises, grecques et italiennes.

Les régions concernées seraient :

en France : le Languedoc-Roussillon, la Corse, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur et celle du Midi-pyrénées ;

— l'ensemble du territoire en Grèce ;

— en Italie, le Mezzogiorno, le Latium, la Toscane, l'Ombrie, les Marches et la Ligurie.

Les PIM visent, selon une approche pluri-sectorielle, à améliorer les structures de production et de transformation de l'agriculture et de la pêche et à créer de nouveaux emplois (tourisme rural, artisanat, énergie) dans les secteurs extra-agricoles.

Les programmes agricoles qui représentent 40 % des PIM concentrent les actions dans les zones de collines et de montagne par des aides à l'investissement pour l'élevage, la reconversion des vignobles et l'encouragement de certaines productions végétales non excédentaires. Il s'y ajoute des mesures socio-structurelles telles que l'aide à la cessation d'activité des agriculteurs âgés de 55 à 65 ans, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, l'indemnité compensatoire des handicaps naturels.

Les implications financières de ces programmes sont importantes. La Commission propose en effet de leur consacrer 6,6 milliards d'Ecus sur six ans à partir de 1985. Ces crédits seraient répartis à concurrence de 2,5 milliards pour la Grèce, 2,9 milliards pour l'Italie et 1,1 milliards pour la France, ce qui représenterait 60 % du coût global de ces programmes estimés à 11 milliards d'Ecus.

III. — L'ETAT DES NEGOCIATIONS

Engagées dès le début de 1984, les négociations au sein du Conseil des Ministres de l'Agriculture, si elles ont permis de rapprocher les positions des Etats membres, n'avaient toujours pas abouti à un accord global à la fin de l'année.

Les principaux problèmes litigieux semblent porter sur :

- les objectifs des plans d'amélioration des exploitations,
- la limitation des aides à l'investissement, notamment dans le secteur porcin,
- les primes à l'installation des jeunes agriculteurs,
- les aides aux investissements forestiers et le plafonnement de l'indemnité compensatrice, notamment pour les vaches laitières, dans les zones défavorisées,
- les aides à la cessation d'activité,
- le financement de la réforme.

A. — *Les objectifs des plans d'amélioration des exploitations (P.A.M.E.)*

Si un accord de principe paraît acquis en ce qui concerne l'assouplissement des critères d'éligibilité, c'est-à-dire la fixation des limites inférieures et supérieures de revenu pour bénéficiaire des P.A.M.E., en revanche la question des objectifs des plans d'amélioration reste un sujet de désaccord entre les Dix.

Alors que certains Etats membres, notamment l'Allemagne Fédérale, toujours réservée au regard d'une action commune en matière de structures agricoles, considèrent que les plans ne doivent pas viser obligatoirement l'amélioration du revenu des agriculteurs mais simplement entraîner leur stabilisation, pour d'autres Etats membres et notamment la France, l'objectif des P.A.M.E. doit être l'augmentation du revenu initial, de telle sorte que l'amélioration soit égale à 15 % du revenu comparable pendant la durée de ces plans.

Le compromis proposé par la Commission tendrait à permettre des dérogations à l'objectif d'amélioration des revenus. Une telle formule serait acceptable pour la délégation française, à condition que ces dérogations soient temporaires et sectorielles mais non systématiques. En effet, un des objectifs essentiels de ces plans doit consister à permettre aux agriculteurs d'atteindre des conditions de vie et de revenu comparables à celles des autres catégories sociales.

B. — La limitation des aides aux investissements dans les secteurs de productions excédentaires

La Commission envisageait d'imposer des restrictions à l'octroi des aides aux investissements dans « les secteurs qui n'offrent pas de débouchés normaux pour les produits en cause ».

Les négociations ont fait apparaître que si toutes les délégations sont d'accord pour admettre un lien plus étroit que par le passé entre politique des structures et politique des marchés, elles sont opposées à la délégation à la Commission d'un pouvoir quasi discrétionnaire pour la définition des secteurs privés d'aides aux investissements.

On s'orienterait donc à un retour à une simple limitation des aides sauf dans le secteur des œufs et volailles où un accord semble conclu pour leur interdiction.

Dans le secteur laitier, l'aide à l'investissement laisserait aux éleveurs la possibilité de moderniser leur appareil de production pourvu que le régime communautaire de limitation des quantités produites soit strictement réservé. Toutefois, la question des aides aux achats de cheptel laitier ne semble pas résolue dans un sens positif comme le souhaiterait la délégation française.

Dans le secteur porcin, la proposition de la Commission tendant à limiter l'aide aux exploitations de moins de 550 porcs semble rencontrer l'agrément de la plupart des délégations. Toutefois, les Pays-Bas et la R.F.A. demandent la suppression totale de l'aide à l'investissement dans ce secteur.

Pour les autres secteurs, il reste à préciser les critères qui permettraient de définir les productions qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés et seraient, de ce fait, exclues du financement communautaire.

Il convient enfin de noter que l'exclusion d'aide aux investissements ne s'appliquerait pas dans les zones de montagne et dans les zones sans autre alternance.

C. — Les primes à l'installation des jeunes agriculteurs

Les propositions de la Commission qui se caractérisent par l'octroi d'une prime d'installation et une aide supplémentaire à l'investissement ont suscité des réserves de certains Etats membres. La R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays-Bas, considérant en effet que les mesures destinées à aider les jeunes exploitants ne sont pas nécessaires, proposent des restrictions à l'attribution de ces aides, alors que la France qui a mis en œuvre une politique d'installation est favorable à ces mesures.

Le compromis envisagé par la Commission se traduit par une modification fondamentale de ses propositions initiales. Il supprime l'attribution d'une prime en capital assise sur les charges réelles d'exploitation et ne conserve que les bonifications d'intérêts des prêts contractés à cette occasion par le jeune agriculteur. Un tel système pénaliserait les Etats dont le système d'encouragement à l'installation ne repose pas uniquement sur des prêts bonifiés. Ce serait le cas de la France dont le régime d'aide sous forme de prime en capital représente la mesure essentielle. Dès lors que les bonifications d'intérêts seraient seules éligibles au financement communautaire, ce n'est qu'une faible partie de l'aide aux jeunes agriculteurs qui serait ainsi retenue. Seuls les Etats membres qui pratiquent uniquement le système de bonifications d'intérêts trouveraient intérêt à cette mesure.

Il paraît donc indispensable que l'aide sous forme de prime en capital soit prise en compte, ne serait-ce que partiellement, en vue de l'éligibilité au F.E.O.G.A. A défaut de quoi, la France se verrait gravement pénalisée dans un domaine où elle devrait normalement être la principale bénéficiaire.

D. — Les mesures d'aides aux zones agricoles défavorisées et de développement forestier

Les propositions initiales de la Commission confirmaient la prise en considération des problèmes spécifiques des *zones défavorisées* et par conséquent la reconduction de l'indemnité compensatoire des handicaps naturels assise sur le nombre d'unités de gros bétail.

Le débat au sein du Conseil paraît se situer sur la fixation d'un plafond général par exploitation de l'indemnité compensatoire qui pourrait être fixé à 40 unité de gros bétail.

L'absence de tout plafond pour l'indemnité compensatoire risque en effet de conduire à un accroissement considérable des dépenses communautaires à ce titre, ce qui serait de nature à remettre en cause le principe même d'une mesure d'un réel intérêt pour les zones réellement défavorisées.

Le débat paraît opposer essentiellement les délégations du Royaume-Uni et de la France. Pour la délégation française, il s'agit d'éviter l'accumulation des aides au profit des grandes exploitations britanniques.

Quant aux propositions de la Commission concernant le boisement des surfaces agricoles, elles semblent avoir suscité une réserve de la plupart des délégations, notamment de la R.F.A., du Danemark et des Pays-Bas, en raison du coût qu'impliqueraient de telles mesures.

Il paraît dès lors peu probable qu'elles soient finalement retenues.

E. — La suppression des aides à la cessation d'activité

Dans les propositions de la Commission, la directive 160/72 relative aux aides à la cessation d'activité est écartée.

La Commission considère en effet qu'en tant qu'instrument visant à stimuler la mobilité des terres en vue de réformer les structures, la directive précitée, qui n'a été appliquée que par deux pays, dont la France, n'a eu qu'un faible impact.

Pour ces raisons, elle n'envisage pas la prorogation des mesures d'aides à la cessation d'activité, sauf dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens, en Italie, en Grèce et dans quelques départements français.

La Délégation a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réserves sur cette mesure, alors que les restrictions imposées dans le secteur laitier nécessiteraient au contraire un effort accru de la Communauté pour les aides au départ et la restructuration.

F. — Le financement de la réforme

1. LA PARTICIPATION FINANCIERE DU F.E.O.G.A.

La Commission propose que les dépenses effectuées par les Etats membres dans le cadre des différents régimes d'aides aux exploitations soient remboursées à 25 %, le taux de remboursement étant fixé toutefois à 50 % dans le cadre de l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs et des mesures forestière. L'Italie, la Grèce et l'Irlande bénéficient d'un taux de remboursement de 50 % pour l'octroi des indemnités compensatrices dans les

régions montagneuses et défavorisées, comme dans le régime actuel, mais pas pour le régime général d'aides aux exploitations.

La Commission considère que la question d'un taux de remboursement plus favorable pour les trois pays doit être résolue dans le cadre des programmes intégrés méditerranéens ou d'autres mesures spécifiques.

2. LE COÛT PRÉVISIONNEL

L'enveloppe financière actuelle de la politique des structures agricoles est plafonnée à 3,755 milliards d'Ecus pour la période 1980/1984.

En présentant sa proposition de révision de la politique des structures agricoles, la Commission avait proposé une enveloppe financière de 7,5 milliards d'Ecus à la charge du F.E.O.G.A. pour une période de cinq ans, ce qui représentait un doublement du plafond quinquennal des dépenses actuelles.

Cette proposition, jugée trop ambitieuse, devait se heurter à l'opposition du Conseil où la plupart des Etats membres ont demandé, comme préalable à toute décision sur la révision de la politique des structures agricoles, un accord financier sur les moyens à mettre en œuvre.

Ces considérations ont conduit la Commission à procéder à une nouvelle estimation des dépenses de la section orientation du F.E.O.G.A. selon laquelle les crédits d'engagement pourraient s'élever à environ 5,9 milliards d'Ecus pour la période 1985/1989 (1).

Dans cette communication au Conseil en date du 27 novembre 1984, la Commission proposait également de remplacer le plafond quinquennal par un système plus conforme aux procédures budgétaires, c'est-à-dire une programmation pluriannuelle indicative. Une décision de l'autorité budgétaire devrait intervenir chaque année pour engager les montants nécessaires à l'exécution de la politique structurelle et aucun chiffre précis ne serait fixé à l'avance.

En effet, en ce qui concerne les dépenses non obligatoires (D.N.O.), le système des plafonds serait en contradiction avec la procédure budgétaire résultant de la déclaration commune du Conseil, du Parlement et de la Commission du 30 juin 1982, qui donne des pouvoirs accrus au Parlement pour les D.N.O.

La Commission a donc établi des estimations financières en précisant que celles-ci ne constituent en aucun cas des plafonds : les dépenses effectives résulteront des décisions annuelles des deux branches de l'autorité budgétaire.

Lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 1984, le Conseil des Ministres de l'Agriculture n'a pu parvenir à un accord sur ces propositions de la Commission. Les délégations allemande, britannique et néerlandaise ont en effet insisté pour le plafonnement de l'enveloppe financière de la politique des structures et demandé que ce soit les Ministres des Finances qui tranchent sur les aspects budgétaires de ce dossier. La politique des

(1) Cette estimation qui couvre d'autres dépenses que celles visées dans le présent projet se répartirait comme suit :

- 1,6 milliards d'Ecus au titre des actions en cours ;
- 1,4 milliards d'Ecus au titre de l'action proposée pour l'amélioration des structures agricoles (aides aux exploitations) ;
- 1,4 milliards d'Ecus au titre de l'action commune concernant la transformation et la commercialisation des produits agricoles dont le renouvellement a été décidé par le Conseil en juin dernier ;
- 700 millions d'Ecus pour les actions régionales spécifiques à décider, autres que les programmes intégrés méditerranéens ;
- 740 millions d'Ecus pour le financement des actions structurelles proposées pour réduire le potentiel viticole.

structures risque donc d'être la première victime du « système de la discipline budgétaire » mise en place par les Dix au Sommet de Dublin.

L'année 1984 s'achève donc sans qu'ait pu être adoptée la réforme de la politique socio-structurelle. Plusieurs Etats membres s'étant opposés à la prorogation des directives actuelles au-delà du 31 décembre 1984, la Communauté se trouve en présence d'un « vide juridique » qui peut avoir des conséquences graves si un accord n'était pas rapidement conclu.

Indépendamment des quelques divergences qui subsistent encore sur les aspects techniques de la réforme, cette affaire est une première illustration du carcan financier dans lequel la politique agricole commune est désormais enfermée.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 31 JANVIER 1985

Tout en considérant que, compte tenu des orientations que semble prendre la politique agricole commune, il paraît prématuré de définir une politique d'actions structurelles dont on ne voit pas clairement quels pourraient être les objectifs et les moyens.

• *Sur le bilan de la politique des structures agricoles de la Communauté et les propositions de réforme faites par la Commission,*

— La Délégation,

— observe que les instruments juridiques et les moyens financiers de l'action structurelle communautaire, s'ils ont contribué à favoriser les progrès de la productivité, se sont révélés inaptes à empêcher certaines évolutions néfastes de l'agriculture européenne telles que la persistance de l'exode agricole, le déséquilibre des productions et l'accroissement des disparités de revenus entre les régions et les producteurs de la Communauté ;

— considère que si une action structurelle significative peut apporter à long terme une contribution aux problèmes de l'amélioration des structures agricoles et des faibles revenus en agriculture, elle ne saurait dispenser d'une politique adéquate des prix et des marchés qui demeure l'élément essentiel de la politique agricole ;

— se félicite des propositions de la Commission tendant à donner une efficacité accrue à la politique communautaire des structures agricoles susceptible de renforcer les actions entreprises par les Etats membres, de permettre son adaptation aux besoins actuels de l'agriculture européenne sur des bases juridiques renouvelées et de promouvoir une orientation rationnelle des productions, adaptées aux diversités régionales ;

— souligne la nécessité d'associer plus étroitement les instances régionales à la définition et à la mise en œuvre des actions horizontales inscrites dans la nouvelle réglementation ;

• *Sur les moyens spécifiques des nouvelles actions structurelles proposées par la Commission,*

La Délégation,

— se félicite de l'assouplissement des critères permettant à un plus grand nombre de petits exploitants d'accéder aux aides liées aux plans d'amélioration matérielle des exploitations et souligne l'importance qui s'attache à ce que l'objectif de ces plans tende à l'accroissement du revenu initial des agriculteurs bénéficiaire ;

— estime que le renforcement des liens entre la politique des structures et la politique des prix et des marchés doit être appliqué avec souplesse et ne pas se traduire par la suppression des aides à l'investissement dans les exploitations et les régions dont elles conditionnent la survie, notamment dans le secteur de la production laitière ;

— souligne l'importance fondamentale qui s'attache à freiner l'exode agricole et à promouvoir l'installation des jeunes agriculteurs qualifiés sur des exploitations viables, et se prononce en conséquence en faveur des propositions initiales de la Commission concernant les primes d'installation et contre la suppression des aides à la cessation d'activité des agriculteurs âgés ;

— approuve le renforcement des mesures d'aides aux zones agricoles de montagne et aux zones défavorisées et se prononce en faveur d'un plafonnement de l'indemnité compensatoire de façon à éviter l'accumulation des aides au profit des grandes exploitations ;

— met l'accent sur l'intérêt qui s'attache à la mise en œuvre d'une politique forestière européenne susceptible de renforcer les actions engagées par les Etats membres en vue de tirer un meilleur parti du vaste potentiel communautaire, de réduire l'important déficit en produits forestiers, et de procurer une source subsidiaire de revenus à un plus grand nombre d'exploitations ;

— demande l'adoption rapide, et préalable à toute décision sur l'élargissement, des programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) en vue de diversifier et de moderniser les structures agro-alimentaires de production, de transformation et de commercialisation dans les régions méditerranéennes de la Communauté ;

— déplore les retards apportés par le Conseil à l'adoption d'une nouvelle politique des structures agricoles et considère que les impératifs de la rigueur budgétaire ne sauraient justifier une remise en cause du contenu de la réforme.

D. — LES PROPOSITIONS DE PRIX DE CAMPAGNE ET DE MESURES CONNEXES 85/86

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I. — Les propositions de la Commission et le contexte de la négociation sur les prix 85/86
- II. — Les réactions aux propositions de la Commission et les prises de position des états membres
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 27 mars 1985

* * *

Lors de la présentation à la presse des propositions de prix et de mesures connexes 85/86, le nouveau Commissaire à l'agriculture, M. Franck Andriessen, a annoncé son intention d'organiser, avant la fin du premier semestre, un « grand débat » sur l'avenir de la P.A.C. L'annonce de ce débat — pour nécessaire qu'il soit — ne pouvait cependant guère suffire à rassurer les agriculteurs de la Communauté qui ont ressenti comme une « provocation » les propositions de prix et de mesures connexes soumises au Conseil. Particulièrement sévères, puisqu'elles équivalent, pour la deuxième année consécutive, à une baisse moyenne des prix communs en Ecus, ces propositions paraissent d'autant plus inacceptables qu'elles s'insèrent dans un contexte déjà très négatif, en raison notamment des retombées de la « rationalisation » de la P.A.C. et des incertitudes budgétaires.

La vigueur des réactions qu'elles ont suscitées laissait en tout cas présager une négociation serrée au Conseil.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION ET LE CONTEXTE DE LA NEGOCIATION SUR LES PRIX 85/86

L'exposé des motifs des propositions de la Commission est sans ambiguïté : elle estime qu'il n'y a pas pour l'instant d'alternative à « une politique des prix plus adaptée aux réalités des marchés intérieurs et extérieurs ». Autrement dit, c'est la continuité dans l'austérité, aussi bien en ce qui concerne le niveau des prix que les mesures connexes. Quant aux mesures agri-monnaétaires, elles correspondent à la poursuite du démantèlement des M.C.M., mais, compte tenu des ajustements déjà intervenus, leur impact sur le niveau des prix en monnaie nationale se réduit.

Encore les propositions très dures ne sont-elles pas le seul motif d'inquiétude des agriculteurs : le carcan de la « discipline budgétaire », la persistance des problèmes financiers de la Communauté, les retombées économiques et sociales de la « rationalisation » de la P.A.C. pèsent aussi sur le présent et l'avenir de l'agriculture européenne, qui apparaît plus que jamais tributaire des contraintes financières.

A. — Les propositions de la commission

La moyenne des propositions de prix en Ecus traduirait une baisse de 0,3 % que les mesures agri-monnaétaires transformeraient en gel moyen des prix en monnaies nationales. Ces propositions sont donc plus sévères encore que les décisions prises l'an dernier dans le cadre du « compromis de Bruxelles ». De plus, comme l'an dernier, elles seront aggravées pour de nombreux secteurs par des « mesures connexes » certes moins importantes et moins drastiques que celles qui étaient proposées l'an dernier, mais qui s'inscrivent toujours résolument dans la ligne des restrictions de garanties et des « économies ».

1. LE NIVEAU MOYEN DES PRIX : LES PROPOSITIONS DE PRIX EN ECUS ET LES MESURES AGRIMONÉTAIRES

a) *Les prix en Ecus*

Pour la première fois, la Commission propose une baisse moyenne des prix en Ecus : - 0,3 %. Dans de nombreux secteurs, la Commission propose un gel pur et simple : vin, viandes, certaines céréales et plantes oléagineuses, huile d'olive. Les hausses sont limitées dans leur ampleur — 1 à 2 % — et aussi en raison du petit nombre de produits auxquels elles s'appliquent ou de leur faible poids dans la production totale : soja, plantes textiles, aubergines et raisins de table...

Les seules productions importantes qui devraient bénéficier d'un relèvement de prix sont : le sucre blanc (+ 1,3 % pour le prix d'intervention) et le lait (+ 1,5 %) ; mais, pour le lait, l'application de cette hausse est subordonnée « au respect intégral du régime du prélèvement supplémentaire, et notamment du maintien des quantités de référence aux niveaux déjà décidés par le Conseil ».

Les baisses de prix — qui vont jusqu'à 5 ou 6 % pour certains produits — proposées dans des secteurs importants de la production (céréales, oléagineux, fruits et légumes) se justifient, selon la Commission, soit par des dépassements de seuils de production (céréales, colza), soit par la situation des marchés (fruits et légumes, tabac). Il faut également signaler (cf. infra) la nouvelle adaptation du rapport matières grasses/matières azotées utilisé pour la fixation des produits laitiers, qui conduira à une nouvelle baisse de 4 % du prix d'intervention du beurre.

La démarche de la Commission s'analyse, en fait, comme un mouvement de « baisse en chaîne » des prix. Ainsi explique-t-elle que, « dans un souci de cohérence », il faut :

— « faire preuve de beaucoup de prudence » dans les secteurs où, à la suite de la mise en place des quotas laitiers, des ressources peuvent être transférées ;

— ne pas augmenter les prix des productions qui pourraient être cultivées à la place des céréales, à la suite de la réduction de leur prix...

On peut s'étonner de cette logique simpliste, qui semble écarter toute possibilité de mettre à profit la réduction escomptée de certaines productions pour orienter les producteurs vers des secteurs déficitaires ou « d'avenir » (maïs, oléo-protéagineux), et qui se fonde obstinément sur le postulat pourtant fréquemment contourné que la baisse des prix aboutit à la baisse de la production : ainsi, prévoit-on en France un accroissement des emblavements en céréales d'hiver pour la prochaine campagne.

b) *Les mesures agri-monétaires*

- *La poursuite du démantèlement des M.C.M. prévue par l'accord du 31 mars 1984.*

Conformément à l'accord du 31 mars 1984, les M.C.M. positifs allemands et néerlandais ont été démantelés respectivement de 5 points et de 0,6 à 0,8 point, afin de les ramener dans les deux Etats membres à des niveaux variant, selon les produits, de 1,8 à 2,9 (lait). En même temps, est entré en vigueur le nouveau mode de calcul des M.C.M. porc, le porc étant désormais considéré comme un produit dérivé des céréales. Compte tenu de cet ajustement et des variations des M.C.M. dans les Etats membres où ils sont fluctuants, la situation était, au 17 mars 1985, la suivante :

— R.F.A., Pays-Bas : lait : + 2,9 % ; céréales, porc, aviculture : + 2,4 % ; autres produits : + 1,8 %.

— Danemark, Irlande, Italie, Belgique, Luxembourg : 0 %.

— France : lait : -1 % ; vin et porc (jusqu'au 1.7.85) : 0 % ; autres produits : -2 %.

— Grèce : vin : 0 % ; autres produits : -5,3 %.

— Royaume-Uni : 2,8 %.

L'écart entre M.C.M. positifs et négatifs a donc été considérablement réduit. Mais la suppression des M.C.M. positifs restants, au plus tard au début de la campagne 87/88, ne peut qu'être rendue plus difficile par le niveau proposé pour les prix en Ecus, puisque l'Allemagne et les Pays-Bas s'opposent à une baisse de leurs prix en monnaie nationale. Quant aux M.C.M. négatifs, leur disparition dans 5 Etats membres et leur réduction ailleurs restreint la « marge de manœuvre » permettant de relever les prix en monnaie nationale.

Compte tenu de ces considérations, la Commission a choisi de proposer un démantèlement très modeste :

— dans le cas des M.C.M. négatifs (France, Grèce) elle propose l'élimination des M.C.M., mais en conservant la « franchise » (1,5 point de l'écart monétaire entre taux vert et taux pivot). Pour la France, cela équivaut à une augmentation de 0,9 % du prix du lait en France, et de 1,9 % pour les produits soumis actuellement à un M.C.M. de -2 % ;

— pour ce qui est des M.C.M. positifs, la Commission se borne à préconiser leur alignement sur le taux le plus bas actuellement pratiqué (+ 1,8 %) (alignement qui avait été préconisé au début de la campagne 83/84) en estimant que l'incidence de cet « écrêtement » sur les prix en monnaie nationale du lait (-1,1 %) et des céréales (-0,5 %) serait compensée par les hausses proposées — mais elle ne tient pas compte, dans le cas des céréales, de la baisse consécutive à l'application du seuil de garantie.

• *L'incidence des propositions agri-monnaétaires sur les prix de campagne.*

Les mesures de démantèlement auraient pour effet une hausse moyenne de 0,1 % des prix en monnaie nationale. Pour la France, cette hausse serait de 0,8 %, comme il ressort du tableau suivant :

INCIDENCE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUR LES PRIX DE SOUTIEN DES PRODUITS AGRICOLES EN ECU ET EN MONNAIE NATIONALE

	Variation en % des prix	
	en Ecu	en monnaie nationale
R.F.A	0	-0,4
France	-0,6	+0,8
Italie	-0,6	-0,6
Pays-Bas	+0,4	-0,1
Belgique	0	0
Luxembourg	+0,5	+0,5
Royaume-uni	-0,3	-0,3
Irlande	+0,2	+0,2
Danemark	-0,2	-0,2
Grèce	-0,4	+2,7
Moyenne communautaire	-0,3	+0,1

2. LES PROPOSITIONS DE PRIX ET DE MESURES CONNEXES DANS LES PRINCIPAUX SECTEURS DE PRODUCTION

Dans l'exposé des motifs de ses propositions, la Commission souligne qu'elle a eu le souci de « limiter au minimum » les mesures connexes, « compte tenu des nombreuses modifications déjà décidées dans le cadre du paquet prix 1984/1985 ». Mais les mesures connexes proposées se situent, pour l'essentiel, dans la ligne de la « rationalisation de la P.A.C. » : poursuite et renforcement de la politique des seuils de garantie, réduction des

primes. Une autre orientation, plus positive, doit néanmoins être relevée : la Commission insiste sur la nécessité de rationaliser les mécanismes de la P.A.C. et d'améliorer le contrôle des paiements, notamment dans le secteur des produits végétaux.

a) *Les céréales*

• *Prix*

Après une récolte record, et avec un niveau de stocks qui devrait atteindre 15 millions de tonnes pour la campagne 84/85, la Commission se montre plus que jamais décidée à poursuivre sa politique « de rapprochement des prix des principaux concurrents » — qui pourtant ne s'accompagne d'aucune stratégie commerciale.

Elle propose néanmoins une hausse des prix de 1,5 % : mais compte tenu de l'application du seuil de garantie — dépassé de près de 9 millions de tonnes — elle propose aussi une baisse linéaire de 5 % des prix, soit le pourcentage maximal d'abattement prévu par le règlement céréales.

C'est donc en fin de compte une baisse de 3,6 % qui devrait s'appliquer au prix indicatif et au prix d'intervention commun.

Le prix d'intervention du seigle serait en outre réintégré dans le prix commun, ce qui aboutit à une baisse supplémentaire du prix du seigle (-4,4 %).

Pour le blé dur, la Commission propose, compte tenu « de l'augmentation constante de la production et de la diminution constante de la consommation », le gel des prix et des aides. La même proposition est faite pour le prix d'intervention du riz.

• *Mesures connexes*

Seuil de garantie

La Commission préconise de fixer désormais un seuil unique de garantie pour le blé dur et les autres céréales, afin de prévenir la substitution de la culture du blé dur à celle du blé tendre. Ce seuil de garantie unique serait égal pour 85/86 à 126 millions de tonnes, soit la somme des seuils fixés l'an dernier pour le blé dur (4,6 millions de tonnes) et pour les autres céréales (121,32 millions de tonnes) (1). Le respect de ce seuil paraissant improbable (2), de nouvelles baisses de prix sont donc à prévoir pour l'an prochain.

Indemnités de fin de campagne

Les indemnités de fin de campagne — destinées à prévenir le recours massif à l'intervention à la fin de la période de commercialisation — seraient calculées sur la base de 10 indemnités mensuelles pour le blé et le seigle, et de 7 pour le maïs.

Pour le maïs, l'indemnité de fin de campagne se justifie non par le risque d'intervention, mais par la durée de la période de commercialisation, qui débute tardivement et ne coïncide pas avec le rythme « officiel » des campagnes céréales. La Commission propose donc de fixer le début de la campagne au 1^{er} octobre (1^{er} octobre — 30 septembre), et corrélativement de supprimer à partir de la campagne 85/86 l'indemnité de fin de campagne. Cette suppression, déjà proposée, a été jusqu'à présent repoussée par le Conseil où elle était combattue, notamment, par la délégation française.

(1) la récolte 84 — il est vrai exceptionnelle — a été de 6,06 millions de tonnes pour le blé dur et de 144,21 millions de tonnes pour les autres céréales...

(2) Il convient de rappeler que le dépassement du seuil de garantie est apprécié par rapport à la moyenne des trois dernières campagnes.

Renforcement de la qualité

La Commission propose un renforcement des critères qualitatifs des céréales en fixant à 15 % le pourcentage maximal d'humidité. Cette mesure justifierait la suppression de l'aide communautaire à certains procédés de conservation.

b) Le lait

• Prix

Après le « gel » des prix de l'an dernier, une faible hausse de 1,5 % est proposée pour le prix indicatif du lait. Mais cette proposition est « conditionnelle » : en cas de non application du système des quotas, la Commission se réserve d'y substituer un gel ou même une baisse du prix du lait. De plus, une nouvelle modification du rapport matières grasses/matières azotées pour le calcul des prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé aboutira, si elle est adoptée, à une nouvelle baisse du prix du beurre (-4 %) et à une hausse corrélative du prix de la poudre de lait (+ 6,7 %). La Commission espère encourager par cette mesure une nouvelle régression de la fabrication de beurre (-12 % l'an dernier), dont les stocks ont néanmoins encore progressé (900 000 tonnes de stocks publics fin 84).

Elle escompte également que la baisse du prix du beurre en développera la consommation, après la suppression, au 1^{er} avril, des aides directes à la consommation de beurre appliquées au Danemark, au Royaume-Uni, au Luxembourg et en Irlande.

• Mesures connexes

Quotas

La Commission rappelle que la quantité globale garantie doit être, à partir de la prochaine campagne, ramenée de 99,024 millions de tonnes à 98,152 millions de tonnes (1). Elle souligne en outre son intention de respecter « les principes de base adoptés par le Conseil au mois de mars 1984 ». Elle annonce aussi — ce qui constitue un élément plus positif — qu'elle « se réserve la possibilité » de proposer des mesures communautaires d'aides aux cessations d'activités. Par ailleurs, l'aide aux petits producteurs serait maintenue — mais toujours au montant, inchangé depuis sa création, de 120 millions d'Ecus.

Taxe de coresponsabilité

Son taux, porté à 3 % pour la campagne 84/85, serait ramené à 2 %.

Aides

Les fourchettes des aides au lait écrémé et partiellement écrémé destiné à l'alimentation animale seraient revalorisées en fonction de l'augmentation du prix d'intervention du lait en poudre et portées respectivement à 60/90 Ecus et 80/110 Ecus par quintal.

c) Viandes

• Prix

La Commission préconise le gel des prix d'orientation et d'intervention de la viande bovine et des prix de base de la viande ovine et porcine.

(1) selon la Commission, les livraisons de la campagne 84/85 devraient — si elles continuent à diminuer au 1^{er} trimestre 1985 — avoisiner un total de 99,7 millions de tonnes. Un « effort » supplémentaire de plus de 1,5 million de tonnes serait donc exigé des producteurs communautaires.

• *Mesures connexes*

La Commission reprend les propositions incluses dans le Com.500 et qui avaient été repoussées en mars 1984 par le Conseil :

— suppression, dans le secteur de la viande bovine, de la prime variable à l'abattage (Royaume-Uni) et de la prime aux veaux (Italie, Grèce, Irlande et Irlande du Nord), et maintien au même niveau de la prime à la vache allaitante ;

— coïncidence, pour la viande ovine, entre la campagne et l'année civile, et plafonnement de la prime variable à l'abattage — cette dernière mesure présentant le risque de permettre des exportations à bas prix du Royaume-Uni ;

— limitation « au maximum » des périodes d'achat à l'intervention de viande bovine : mais la Commission envisagerait des aides au stockage privé comme mesures de soutien supplémentaire.

d) *Vin*

• *Prix*

Conformément au « compromis de Dublin », la Commission propose un gel des prix d'orientation — auxquels les prix du marché, toujours à la baisse, demeurent en moyenne largement inférieurs.

◦ *Mesures connexes*

La Commission ne proposait pas d'autres mesures connexes que la réforme, déjà soumise au Conseil, de l'organisation de marché (1).

Adoptée lors du Conseil des 25 et 26 février, cette réforme repose essentiellement sur l'organisation de la distillation obligatoire automatique et sur des mesures structurelles fondées sur l'encouragement à l'arrachage des vignes.

Les mesures adoptées ont été très mal accueillies par les producteurs, qui mettent notamment en doute la possibilité de contrôler dans certains Etats membres l'application des nouvelles dispositions — ce qui aboutira à pénaliser les viticulteurs français — et regrettent, à juste titre, la priorité donnée aux mesures d'arrachage sur la politique de la qualité et une véritable politique structurelle. De surcroît, elles laissent encore dans l'ombre des points importants, tant en ce qui concerne le régime de la D.O. (critères de détermination des quantités à distiller, délimitation des régions, modalités d'application) que les mesures structurelles, puisque, en particulier, le régime définitif de l'abattement des droits de replantation, pour l'instant limité aux bénéficiaires de primes d'arrachages, n'est pas encore arrêté, ni les règles générales devant permettre la réalisation de l'indispensable casier viticole de la Communauté. Enfin, rien ne garantit que cette nouvelle réforme réussira davantage que les précédentes à améliorer le revenu des producteurs qui ne bénéficient toujours d'aucune garantie de prix — et surtout de prévenir les risques inhérents à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal.

e) *Huile d'olive, oléagineux et protéagineux*

Dans le secteur de l'*huile d'olive*, la Commission propose un relèvement de 2 % du prix indicatif, mais un gel du prix d'intervention. L'aide à la production devrait aussi être relevée de 2 %, mais une partie devrait en être affectée à l'amélioration de la qualité, et à une contribution aux activités de contrôle des organisations de producteurs.

(1) cf. les conclusions de la Délégation n° 135/85 adoptées sur le rapport de M. Louis MINETTI.

Oléagineux

Les prix du colza et de la navette devraient subir une baisse de 3,6 %, la sanction du dépassement du seuil de production (-5 %) l'emportant largement sur le relèvement de 1,5 % proposé. Pour le tournesol — la production est encore inférieure au seuil de garantie — une baisse de 1,5 % est proposée, afin de ne pas encourager au développement excessif de la production.

Les seuils de garantie sont légèrement relevés : 2,6 millions de tonnes pour colza et navette (au lieu de 2,4), 1,115 million de tonnes pour le tournesol (1 million de tonnes en 84/85).

Protéagineux

La Commission préconise un gel des prix, sauf pour les fèves et féveroles (-6,2 %) qui ne trouvent pas de débouchés suffisants.

f) Fruits et légumes

• *Prix*

Les propositions de prix sont sévères : -6 % pour les agrumes et les tomates, -3 % pour les pêches et abricots, 0 % pour les pommes, poires et raisins, + 1 % pour choux-fleurs et aubergines : pour la Commission, cette baisse se justifierait par la situation des marchés et l'importance des retraits.

• *Mesures connexes*

Elles portent sur :

— les aides à la commercialisation de jus de citron : le prix payé au producteur sera relevé pour décourager les retraits ;

— les tomates transformées : il est proposé de réduire les aides en raison du dépassement du seuil de production, de les limiter pour 3 campagnes aux quantités correspondant au seuil de garantie (4,7 millions de tonnes de tomates fraîches) et de répartir par État membre les quantités maximales aidées en fonction de leur production ;

— les contrôles : en application du compromis de Luxembourg sur la réforme du marché des fruits et légumes, la Commission prévoit la création, à partir de 1986, d'un corps de contrôleurs communautaires : 5 fonctionnaires permanents et 12 agents temporaires seraient chargés de contrôler le respect des normes de qualité et le relevé des cours des importations dans les États membres.

g) Sucre

La Commission recommande le gel du prix de base, et un relèvement limité à 1,3 % du prix d'intervention du sucre blanc.

Les mesures connexes proposées concernent la suppression du régime de péréquation des frais de stockage des sucres préférentiels, dont la suspension pendant deux campagnes s'est avérée sans conséquence, et la fixation d'un prix d'intervention pour le sucre brut de canne des D.O.M. et le sucre brut de betterave, afin d'assurer l'approvisionnement régulier des raffineries dans la perspective de l'élargissement.

B. — Le contexte dans lequel se situent les propositions de la Commission

Pour la deuxième année consécutive, et indépendamment de toute considération de revenu et de prise en compte des frais de production, la pénurie de ressources de la Communauté impose un quasi-gel des prix en Ecus, qui s'ajoute à d'autres conséquences dommageables pour les producteurs (allongement des délais de paiement à l'intervention). La perspective de l'application de la discipline budgétaire, l'absence de budget pour 85, le flou qui entoure encore le financement de la politique des structures, contribuent également à assombrir les perspectives de l'agriculture européenne, tandis que se prolonge l'incertitude quant aux conséquences de la « rationalisation de la P.A.C. » pour le secteur laitier.

1. LE CONTEXTE BUDGETAIRE ET FINANCIER

Les incidences financières des propositions de la Commission sont — ce qui n'est guère surprenant — minimales : + 138 millions d'Ecus en 1985, et des économies de 34 millions d'Ecus en 1986. Mais les dépenses prévisionnelles du F.E.O.G.A. pour 1985 sont déjà révisées en hausse alors que la Communauté doit faire face aux dépenses du 1^{er} trimestre avec la seule ressource des « douzièmes provisoires », en attendant que le Conseil parvienne à un accord sur le financement complémentaire du budget de 1985. Quant au budget de 1986, on ne sait pas encore s'il bénéficiera de l'entrée en vigueur du relèvement des ressources propres, mais on sait déjà que, dès l'exercice 86, les dépenses agricoles seront soumises à la « discipline budgétaire ».

a) Le budget 1985

• *La révision à la hausse des dépenses agricoles et le besoin de financement de la Communauté.*

Dès la mi-février, le Commissaire responsable des questions budgétaires a confirmé au Parlement européen que les dépenses agricoles pour l'année 1985 seront plus près de 20 milliards d'Ecus que des 19,3 initialement prévus :

— des dépenses supplémentaires (450 millions) sont à envisager sur certains marchés, comme le sucre (montant des restitutions), le vin (distillations), le lait (mesures d'écoulement des stocks), la viande bovine (coûts du stockage) ;

— il s'y ajoute des reports de dépenses de 1984 (202 millions) et l'incidence des propositions 84/85 (138 millions).

Compte tenu de ces nouvelles estimations, en atténuation desquelles viendraient toutefois la baisse des dépenses prévue dans d'autres secteurs (céréales, viande porcine et volailles) et la récupération de 120 millions d'Ecus auprès des Etats membres au titre de l'apurement des comptes 1980, 1981 et 1982, le nouveau total des dépenses agricoles se monterait à 19 955 millions d'Ecus au lieu de 19 315, et le besoin de financement de la Communauté, dont on ne savait encore, au 15 mars, comment il serait couvert, atteindrait les 2 milliards d'Ecus.

• *Les contraintes du régime des douzièmes provisoires.*

Le budget pour 1985 n'ayant pas été adopté, la Communauté vit, depuis le début de l'année, sous le régime des « douzièmes provisoires ».

Selon le système prévu par l'art.204 du Traité et le Règlement financier de 1977, les douzièmes sont calculés, pour chaque chapitre, sur la base de la comparaison entre le budget de l'exercice précédent, y compris les éventuels budgets rectificatifs et supplémen-

taires, et le « dernier état » du projet de budget non adopté : c'est le chiffre le plus bas qui est retenu pour établir les « douzièmes provisoires ».

Conformément à ce calcul, la masse totale des crédits dont peut disposer la Commission pour les dépenses agricoles s'établit environ à 16,7 milliards d'Ecus.

Considérant les dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie comme des dépenses d'engagement — pour lesquelles le quart du total des douzièmes peut être « appelé » au début de l'exercice, la Commission a engagé en janvier 3/12 de ce total, soit un peu plus de 4 milliards d'Ecus. Mais elle ne peut y ajouter qu'un seul douzième par mois écoulé (un en février, un en mars, etc.). Or, le rythme des dépenses du F.E.O.G.A. étant traditionnellement élevé en début d'année — sans compter des reports de dépenses de 202 millions d'Ecus — la Commission a épuisé dès la fin de février « l'aisance » résultant de l'appel de 3/12 en janvier, et le rythme mensuel de consommation des crédits fait d'ores et déjà apparaître des difficultés de trésorerie ; les avances mensuelles (1,4 milliard d'Ecus) sont en effet inférieures au 1,6 milliard qui serait nécessaire.

Si le budget 85 n'est pas rapidement adopté, les avances du F.E.O.G.A. pourraient devenir insuffisantes à partir d'avril ou de mai, et la Commission a déjà rappelé aux Etats membres les termes de l'article 12-2 du règlement financier, qui prévoit que la Commission peut effectuer des prélèvements excédant ses avoirs auprès des Etats membres pour faire face à ses besoins de trésorerie...

Faute d'accord intervenant rapidement sur le financement du budget 1985, la situation risque donc de devenir prochainement critique.

b) *La discipline budgétaire*

Les règles de la discipline budgétaire adoptées le 4 décembre 1984 par le Conseil s'appliqueront dès la préparation du budget 1986 à l'occasion de laquelle le Conseil devra fixer un « cadre de référence » pour les dépenses agricoles, qui devront progresser « moins que le taux d'accroissement de la base des ressources propres ». Ce cadre de référence doit prendre en compte la moyenne des dépenses effectuées pour 1984 et la meilleure estimation concernant l'exécution du budget de 1985.

D'après les prévisions de la Commission, à réglementation inchangée et pour la Communauté à 10, les besoins du F.E.O.G.A. pour 1986 sont estimés entre 19,5 et 20 milliards d'Ecus, dans « une conjoncture agricole et monétaire normale » et dans l'hypothèse que l'effort d'écoulement des stocks prévu en 1985 sera entièrement réalisé.

La Commission estime, sans plus de précision, que « sur la base de ces évaluations », qui correspondent à un quasi-gel des dépenses agricoles, « l'objectif d'un taux de croissance des dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie inférieur à celui des ressources propres serait atteint ».

Mais ces évaluations, précisément, se fondent sur beaucoup d'hypothèses peut-être aventurées, et, de toute façon, il est à prévoir que le coût des stocks (dont la valeur serait fin 85 de plus de 9 milliards d'Ecus) et leur poids dans la dépense agricole restreindront considérablement la marge de manœuvre du Conseil en matière de prix. La mise en œuvre de la « discipline budgétaire » représentera un carcan étroit et empêchera toute évolution significative des prix.

2. LA POLITIQUE DES STRUCTURES ET LES RETOMBÉES DE LA RATIONALISATION DE LA P.A.C

a) *Le problème du financement de la politique des structures*

Votre rapporteur n'analysera pas dans le cadre de ce rapport le contenu des décisions relatives à la politique des structures agricoles. Il souhaite simplement souligner que la politique des structures, dont il faut rappeler qu'elle ne peut en aucun cas se substituer à la

politique des prix et des marchés, ne saurait de toute façon se dispenser de moyens à la hauteur des objectifs qu'on veut lui assigner. Or, pour l'instant, les décisions prises sur ce seul chapitre financier montrent que la politique des structures, elle aussi, reste promise à l'austérité financière :

• *La décision sur le financement de la politique des structures.*

Intervenue le 12 mars, avec beaucoup de retard et après que le Conseil Economie-Finances ait déterminé le contenu de « l'enveloppe », la décision sur le financement de la politique des structures agricoles fixe à 5,250 milliards d'Ecus la dotation du F.E.O.G.A. — Orientation pour la période 85/89, soit un montant inférieur à celui suggéré par la Commission (6, puis 5,877 puis 5,716 milliards d'Ecus). Cette « réduction imposée » a nécessité, notamment, des rabais sur les dépenses prévues pour l'amélioration des structures (de 2,187 à 1,969 milliards d'Ecus), pour les mesures en cours (de 1,6 à 1,4 milliards d'Ecus), pour les aides à la transformation et à la commercialisation (de 1,4 à 1,3 milliard d'Ecus).

• *Le problème des P.I.M.*

Les dotations ainsi entérinées par le Conseil agricole ne règlent pas le problème du financement des programmes intégrés méditerranéens, dont l'un des objectifs sera de prévenir les conséquences de l'élargissement dans les régions du sud de la Communauté à Dix, et qui devraient comporter un important volet agricole. Pour l'instant, aucune décision n'a été prise sur le financement des P.I.M. — dont la Grèce fait un préalable à son accord sur l'élargissement. En effet, l'« avis » du Conseil Economie-Finances sur le financement du F.E.O.G.A. — Orientation ne « préjuge pas les décisions que le Conseil sera appelé à prendre le moment venu sur les propositions de la Commission concernant les P.I.M. ».

Ces propositions — déjà révisées en baisse — comportent un effort budgétaire additionnel de 2 milliards d'Ecus sur sept ans, ainsi que des prêts spécifiques de la B.E.I. et du N.I.C. d'un montant de l'ordre de 2,5 milliards d'Ecus.

Cet effort supplémentaire paraît encore démesuré à certains Etats membres. Ainsi, pour la R.F.A., le Royaume-Uni, la Belgique, le Danemark ou les Pays-Bas, une enveloppe de l'ordre de 5 à 5,5 milliards d'Ecus aurait dû suffire à couvrir à la fois les dépenses structurelles agricoles et le financement des P.I.M., ou au moins de leur volet agricole. La Grande-Bretagne et la R.F.A. n'ont d'ailleurs apparemment pas renoncé à considérer « l'enveloppe structurelle » de 5,250 milliards d'Ecus comme un plafond absolu.

b) *Les retombées de la « rationalisation » de la P.A.C. : les incertitudes du système des quotas*

Alors que la première campagne laitière soumise au régime des quotas est près de s'achever, bien des incertitudes demeurent en ce qui concerne l'ampleur des conséquences que l'application des quotas aura pour les producteurs individuels.

Bien des règles du système demeurent mal définies — en dépit des aménagements positifs dont le principe a été récemment adopté — et, surtout, le « super-prélèvement » reste pour beaucoup une menace aussi redoutable qu'imprécise.

• *Les aménagements apportés au système des quotas*

Au Conseil agricole des 25 et 26 février, ont été adoptés un certain nombre d'assouplissements :

— le principal concerne la possibilité d'opérer entre régions et laiteries des transferts de quantités de référence. Mais cette possibilité, vivement souhaitée par la France, ne

concernerait que la campagne 84/85, la Commission demeurant fermement opposée au glissement vers un système de « quota national ».

Cette faculté permettrait donc à un pays comme la France de ne payer aucune pénalité au titre de la campagne si sa production globale reste dans les limites de la quantité nationale de référence. En revanche, on peut se demander comment serait calculé — et surtout réparti — le super-prélèvement si les livraisons totales excédaient les 25 585 tonnes du « quota 84/85 » (à la fin décembre la collecte laitière française accusait une baisse de 1,2 % par rapport à l'année dernière, inférieure donc aux - 2 % exigés par le respect de la quantité nationale de référence) ;

— le regroupement des petites laiteries pour la gestion des quotas, en particulier dans les zones de montagnes, a également été autorisé : cet assouplissement répondait aussi à une demande française ;

— les producteurs pourront opérer des transferts entre leurs ventes directes et leurs ventes aux laiteries ;

— 25 000 tonnes de lait sont transférées, en Belgique, des ventes directes aux ventes aux laiteries ;

— la possibilité de prendre des mesures répondant à certaines situations exceptionnelles (expropriation, remembrement, résiliation de bail) a été prévue.

Surtout, la Commission a — après plusieurs refus — accepté le report à la fin de campagne du paiement du super-prélèvement dû pour la période du 1^{er} octobre au 31 mars 1985. La Commission avait déjà opéré de son propre chef les retenues correspondant aux paiements précédents, qui n'avaient pas été effectués par la majorité des Etats membres.

Le problème du paiement de ce super-prélèvement, ainsi que celui des relèvements de quotas demandés par l'Irlande et l'Italie, fera sans doute partie de la discussion sur les prix. Au vu des résultats obtenus à la fin décembre, seuls la France (-1,2 au lieu de -2 %), la R.F.A. (-6,1 au lieu de -6,7 %), les Pays-Bas (-5,1 au lieu de -6,6 %), l'Italie (+ 1 % au lieu de 0) n'étaient pas parvenus à la réduction de production imposée par rapport aux livraisons 1983, et, dans l'ensemble de la Communauté, la baisse était de 4 %, très proche donc de l'objectif de 4,1 % (1).

Comment s'attendre, dans ces conditions, que les producteurs admettent d'être assujettis au paiement d'un « super-prélèvement » dont, de surcroît, le calcul et la répartition par exploitant seront inévitablement très complexes, et donc sujets à maintes contestations ?

L'application du système des quotas semble donc toujours aussi impraticable : or, pour la Commission, la « hausse » des prix en dépend étroitement. L'issue de ce combat douteux semble donc devoir comporter, de toute façon, une nouvelle atteinte au revenu des producteurs, et de nouvelles incertitudes quant à l'avenir de la production laitière (2).

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

A. — La réaction des organisations professionnelles et l'avis du Parlement Européen

1. LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

a) Les organisations professionnelles communautaires

Dès le début du mois de février, le C.O.P.A. (Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de la C.E.E.) et le C.O.G.E.C.A. (Comité Général de la Coopération Agricole) ont fait connaître leur opposition aux propositions de la Commission, jugées

(1) 5 Etats membres ont réduit leurs livraisons totales plus que ne l'exigeaient leurs quantités de référence : le Danemark (-6,1 %), la Belgique (-5 %), le Royaume-Uni (-8,3 %), l'Irlande et la Grèce.

(2) cf. les conclusions de la Délégation n° 134/84 sur le système des quotas laitiers.

inacceptables. Soulignant que le léger redressement du revenu agricole enregistré en 1984 (3 % en moyenne communautaire) était uniquement dû aux conditions climatiques, puisque les coûts de production (+ 6,5 %) ont augmenté deux fois plus vite que les prix (+ 3 % en moyenne), ils ont estimé qu'un gel et a fortiori une baisse des prix aurait un impact très préjudiciable sur le revenu et sur l'emploi dans l'agriculture et les secteurs connexes.

Les deux organisations ont rappelé que la « méthode objective » conduirait à une augmentation moyenne des prix de 7 à 8 %, mais que dans un souci de modération, ils accepteraient que cette hausse soit limitée à 4 à 5 %. En contrepartie de cette modération, toutefois, il leur paraît essentiel que les mesures de gestion et de soutien des marchés permettent effectivement la correspondance entre le prix communautaire et prix du marché. Il faudrait aussi respecter la préférence communautaire et faire disparaître les M.C.M. positifs.

Evoquant le danger de renationalisation de la P.A.C. résultant de l'austérité communautaire, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. ont insisté sur la recherche de nouveaux débouchés pour l'agriculture communautaire, en particulier dans l'industrie et souligné le rôle de l'agriculture dans la conservation de l'environnement.

Pour sa part, l'ASSILEC (industrie laitière européenne) a estimé « aberrante » la proposition relative à une nouvelle modification du taux matière grasse/matière azotée pour le calcul des prix des produits laitiers : une telle mesure entraînerait en effet une hausse très importante des prix des fromages et des produits frais. Il suffirait, selon l'ASSILEC, de geler le prix du beurre et de se limiter à un relèvement modéré du prix de la poudre de lait.

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. a jugé « d'autant plus scandaleuse la baisse des prix qu'elle est liée à un plafonnement autoritaire de la production » et a dénoncé le caractère « provocant » des propositions de la Commission, dont l'acceptation par le Conseil porterait « un coup fatal à l'agriculture européenne et à l'indépendance alimentaire de l'Europe ». L'A.P.C.A. s'est montrée « indignée » des propositions de la Commission et de sa manière « simpliste » de chercher à obtenir la réduction de la production par la baisse des prix. Le C.N.J.A. s'est associé à la dénonciation de propositions « ridicules ». Au-delà de cette réaction critique, les organisations agricoles françaises réclament notamment la suppression des M.C.M. — y compris la franchise — celle de la taxe de coresponsabilité, et une hausse moyenne des prix en Ecus de 4 à 5 %.

En R.F.A., l'association des paysans allemands (D.B.V.) a annoncé qu'elle « n'accepterait pas » des propositions qui conduiraient à une baisse du revenu agricole en dessous de son niveau de 1983/1984.

En Belgique, la plus importante centrale agricole, le BOERENBOND, a également souligné le risque d'une sérieuse baisse des revenus.

Enfin, les agriculteurs du *Royaume-Uni* ont manifesté un net désaccord avec les positions de leur gouvernement, et lors de son congrès de février, la N.F.U. a en particulier dénoncé la baisse des revenus, les quotas laitiers et le maintien de la taxe de coresponsabilité.

2. L'AVIS DU PARLEMENT EUROPEEN

Les deux commissions du Parlement européen chargées de faire rapport sur les propositions de prix de campagne avaient pris des positions opposées. Le rapport de la commission agricole, saisie au fond, (rapport élaboré par M. Pranchère, Com.F.), avait adopté un projet de résolution très critique des propositions de la Commissions, qualifiées

de « provocation » à l'égard des agriculteurs, et contenant des propositions axées sur un relèvement de prix en Ecus de 4,5, le retour aux principes fondamentaux de la P.A.C., et le développement des débouchés de l'agriculture. En ce qui concerne les mesures sectorielles, le rapport Pranchère demandait notamment :

- le refus de la baisse des céréales et du seuil unique de garantie ;
- pour le lait, une hausse des prix de 5 %, la suppression de la taxe de coresponsabilité, la taxation des exploitations intensives et des exemptions de quotas pour les exploitations des zones défavorisées ;
- le rejet des baisses de prix des oléagineux et l'instauration de la taxation des matières grasses ;
- des relèvements de prix pour la viande, les fruits et légumes et le sucre, et l'octroi de garanties aux producteurs de vin.

En revanche, la commission des budgets, saisie pour avis, avait dans sa majorité rejeté l'augmentation des prix demandée par le rapport Pranchère, et jugé que les positions de la commission de l'agriculture contredisaient le vote émis par le Parlement sur le budget de 1985.

• *La résolution adoptée par le Parlement*

La résolution adoptée le 14 mars par le Parlement ne reprend pas la totalité des suggestions de la commission de l'agriculture. Elle reste cependant très sévère pour les propositions de la Commission (rejetées par 183 voix contre 111), et exprime les positions suivantes :

— Politique des prix : le Parlement rejette la réduction des prix indicatifs et d'intervention et se prononce pour une hausse moyenne des prix de 3,5 % modulée selon les produits, et la suppression totale des M.C.M. négatifs.

— Considérations générales : le Parlement souligne la possibilité de valoriser les potentialités agricoles communautaires, insiste sur la baisse et la disparité des revenus agricoles, et souligne la contradiction entre le principe de la discipline budgétaire et la nature obligatoire des dépenses agricoles.

— Sur les différents produits, les principales propositions sont les suivantes :

• Céréales : le Parlement critique les importations de produits de substitution, invite la Commission à « éviter » la baisse du prix du blé et à augmenter plus que la moyenne le prix du maïs, et charge les commissions compétentes d'étudier les possibilités de débouchés dans la biotechnologie.

• Lait : le Parlement ne mentionne aucun chiffre d'augmentation et demande une suppression « progressive » de la coresponsabilité. Il suggère l'institution d'un système volontaire de réduction de la production plus souple que les quotas, se prononce pour une aide communautaire à la cessation d'activité.

• Viande : le Parlement rejette le gel des prix et demande une réduction des importations (bœuf, porc) ainsi qu'un réexamen du marché « viande ovine », qui favorise le Royaume-Uni.

• Oléagineux et protéagineux : le Parlement demande le développement de la production de protéines végétales, et une politique des matières grasses.

Au total, et bien que n'étant pas exempt, comme de coutume, de quelques confusions et contradictions, l'avis du Parlement européen exprime donc un net désaveu de l'optique budgétaire et restrictive de la Commission.

B. — Les positions des états membres et les premiers débats au Conseil agricole

Ce n'est qu'au Conseil des 11 et 12 mars que les Etats membres ont procédé au premier « tour de table » sur les propositions de la Commission. Dès avant cette réunion du Conseil — qui a surtout permis de cerner les principaux points litigieux, les « grands produits » et les mesures horizontales (M.C.M., politique des débouchés,...) — les travaux du C.S.A. avaient d'ailleurs déjà permis de préciser certaines des positions nationales.

1. LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES

Les positions les plus dures ont été prises par la R.F.A. — hostile à toute baisse des prix nationaux — et par l'Italie et la Grèce qui récusent les propositions relatives aux produits méditerranéens.

Ces vives réactions facilitent dans une certaine mesure la tâche de la délégation française, qui peut se réserver d'appuyer, le moment venu, certaines des exigences de ses partenaires. On doit également noter que la plupart des Etats membres estiment que, compte tenu des restrictions budgétaires, les moyens disponibles doivent être concentrés sur le soutien des prix, en limitant les dépenses structurelles, position d'ailleurs conforme aux orientations du Traité. La Commission, au contraire, considère que la politique des prix doit être de plus en plus restrictive, et la politique structurelle de plus en plus développée.

a) La R.F.A.

La R.F.A. se montre irréductiblement opposée au nouveau démantèlement des M.C.M. et à la baisse de prix des céréales : elle souhaite notamment un net relèvement du prix d'intervention du blé tendre, et un relèvement du prix du seigle. L'Allemagne s'oppose également à la baisse des prix du colza. Dans le secteur du lait, elle demande que la réduction de la quantité de référence soit reportée d'une année, moyennant, si nécessaire, un maintien de la taxe de coresponsabilité à 3 %. La R.F.A. marque par dessus tout son souci de freiner la baisse du revenu de ses agriculteurs, et fait valoir que la renonciation à la réduction des M.C.M. et à la baisse des prix des céréales n'occasionnerait que des dépenses supplémentaires de 100 millions d'Ecus.

b) La France

Moins que sur les revendications ayant trait au niveau général des prix, les positions françaises mettent essentiellement l'accent sur deux orientations : la recherche des débouchés et l'amélioration du soutien des prix. La délégation française a cependant également présenté une série de demandes sectorielles — sans préjudice du soutien qu'elle pourrait apporter à certaines des suggestions des autres Etats membres.

• Les débouchés

Notant que les propositions de la Commission n'offrent aucune perspective positive aux agriculteurs, la délégation française a demandé que soient incluses dans le « paquet » prix des mesures portant en particulier sur la création de nouveaux débouchés industriels pour les produits agricoles : utilisation des céréales dans l'industrie des amylacés (chimie, pharmacie), la biotechnologie, ou encore la production d'éthanol.

• Le soutien des prix

La France constate que dans plusieurs secteurs (vin, viande, céréales) l'écart se creuse de plus en plus entre les prix institutionnels — qualifiés par le ministre français de l'agriculture de « prix décoratifs » — et les prix de marché. Il convient donc de prendre les mesures nécessaires pour améliorer et renforcer les mécanismes d'intervention et de soutien des prix.

• *Les autres suggestions du gouvernement français portent sur :*

— le respect des engagements de mars 1984 : la rigueur des propositions de prix est le résultat inévitable de la rigueur financière réclamée par certains Etats membres, et il ne faut pas renoncer à la nouvelle étape du démantèlement des M.C.M. ;

— le marché de la viande ovine : la France demande un relèvement des prix, un recours effectif à l'intervention, et un réexamen des avantages dont bénéficie la Grande-Bretagne, et qui lui permettent d'exporter à bas prix ;

— la hausse des prix des vins de table, afin de rendre moins pénalisante la distillation obligatoire ;

— la révision des propositions de baisse de prix du tournesol, qui ne paraissent pas justifiées ;

— la perception du « super-prélèvement » laitier en fin de campagne, et non par trimestre : cette revendication est soutenue par la R.F.A.

c) L'Italie et la Grèce

Adversaires résolus des propositions de la Commission, l'Italie et la Grèce incriminent en particulier la pénalisation subie par les produits méditerranéens. L'Italie insiste aussi sur la nécessité du soutien des revenus, objectif fondamental de la P.A.C.

d) Le Royaume-Uni

Tout en soulignant la nécessité d'une « gestion équitable », le Royaume-Uni a apporté — sans surprise — un soutien sans réserve à l'austérité préconisée par la Commission. Il souhaiterait en outre une baisse du prix du vin.

e) Les autres Etats membres,

Les autres Etats-membres, sans récuser d'emblée les propositions de la Commission, insistent sur la nécessité de relèvement de prix pour le lait (Belgique, Luxembourg, Irlande), la betterave (Belgique, Danemark, Irlande).

Le Danemark souhaite, comme le Royaume-Uni, une baisse du prix du vin, et s'oppose, pour des raisons juridiques, aux contrôles communautaires dans le secteur des fruits et légumes.

Enfin, la Belgique, qui souhaiterait un relèvement moyen des prix de l'ordre de 2 %, estime que l'instauration de la taxe sur les matières grasses permettrait de dégager les ressources supplémentaires nécessaires.

2. LE BILAN DES PREMIERES DISCUSSIONS TECHNIQUES DU CONSEIL DES 11 ET 12 MARS

En dehors du « tour de table », la première étape de la négociation a surtout permis de recenser les opinions et les divergences exprimées sur les questions sectorielles et horizontales abordées, dont l'examen devait être poursuivi par le C.S.A., qui devait lui-même encore entamer l'examen de certains chapitres des propositions (viande, oléagineux, protéagineux...). La discussion sur les prix — retardée il est vrai par les négociations sur la politique des structures et sur la réforme de l'O.C.M. vin — s'engage donc, cette année, avec une certaine lenteur, et la reprise des discussions — du 25 au 27 mars — s'annonçait difficile après la session des 11 et 12 mars.

a) *Les questions « horizontales » : M.C.M. et politique des débouchés*

• *Le démantèlement des M.C.M.*

En raison de la position très ferme prise par la R.F.A., le démantèlement des M.C.M. — pourtant modéré — proposé par la Commission risque d'être un des écueils principaux de la négociation. La France, le Danemark, le Luxembourg et l'Irlande appuient sans réserve la Commission. Le Royaume-Uni s'opposerait à toute hausse des prix destinée à favoriser la réduction des M.C.M., et les Pays-Bas ont annoncé leur intention d'aligner leur position sur celle de la R.F.A. En ce qui concerne les M.C.M. négatifs, plusieurs États membres demandent également le démantèlement de la franchise de 1,5 point.

• *Nouveaux débouchés*

La France souhaiterait que des mesures puissent être prises en même temps que le paquet prix.

b) *Les divergences sectorielles*

• *Céréales*

— Prix : quatre États membres (Allemagne, Belgique, Luxembourg et Italie) demandent une augmentation plus forte des prix.

— Seuil de garantie unique : l'Irlande, la Grèce et l'Italie s'y opposent.

— Renforcement des critères de qualité : le Danemark et le Royaume-Uni s'y opposent.

— Indemnités de fin de campagne : la France accepte les taux proposés et la modification des dates de campagne pour le maïs : elle souhaiterait cependant repousser cette modification à la campagne 1986/1987.

• *Lait et produits laitiers*

Niveau des quotas : la R.F.A. demande une « pause » d'un an et l'Italie et l'Irlande lient leur accord sur les propositions de prix à l'acceptation de leurs demandes de révision de leurs quotas nationaux. La France et la R.F.A. réclament la suppression du paiement trimestriel du super-prélèvement.

— Prix : la Grande-Bretagne demande un gel des prix moyennant, éventuellement, une baisse du prélèvement de coresponsabilité, alors que la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg jugent insuffisante la hausse de 1,5 %. Plusieurs États membres contestent également la modification du rapport matière grasse/matière azotée — en raison de ses conséquences sur les prix des fromages et des produits frais — et réclament le rétablissement des délais de paiement à l'intervention.

Enfin, la R.F.A., la France et le Luxembourg demandent l'interdiction des produits de substitution du lait et des produits laitiers.

• *Vin*

La France et l'Italie demandent un relèvement des prix, alors que le Danemark et le Royaume-Uni estiment le gel proposé par la Commission insuffisamment dissuasif.

• *Fruits et légumes*

Les propositions de prix de la Commission sont contestées par l'Italie et la Grèce, surtout en ce qui concerne les agrumes et les tomates. Le « contrôle communautaire » des normes et des relevés de prix est contesté par la R.F.A. et le Danemark.

En ce qui concerne les fruits transformés, les propositions de répartition des quotas « tomates transformées » font l'objet de réserves grecques et italiennes.

• *Viandes*

Les propositions en matière de primes dans les secteurs ovin et bovin sont contestées. En revanche — et c'est le seul point qui fasse pour l'instant l'objet d'un accord — les Etats membres accepteraient le gel du prix de base de la viande porcine, étant entendu que « la Commission s'efforcera de gérer le marché de manière à assurer un juste rapport entre le prix de base et le prix du marché en tenant compte des disparités régionales ».

III. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 27 MARS 1985

I. SUR LE CONTEXTE DANS LEQUEL SE SITUENT LES PROPOSITIONS DE PRIX 85/86.

La Délégation,

— constate que la « rationalisation » de la P.A.C., qui devait comporter la définition d'une politique commerciale active, la restauration de la préférence communautaire, le rétablissement de l'unité de marché et de l'égalité de concurrence, s'est jusqu'à présent réduite pour l'essentiel à la limitation des dépenses et des garanties, consacrant ainsi la priorité donnée aux considérations budgétaires sur le respect des objectifs définis à l'art.39 du Traité et ouvrant la voie à la renationalisation de la P.A.C. ;

— relève que la conjoncture financière et budgétaire actuelle de la Communauté et la perspective de la mise en œuvre de la « discipline budgétaire » conduisent à resserrer encore le carcan financier qui s'oppose depuis plusieurs années :

- au développement et au rééquilibrage de la P.A.C.,
- à la recherche de débouchés nouveaux pour les produits agricoles et à la valorisation des ressources naturelles communautaires,
- à l'impératif de la préservation de l'emploi dans l'agriculture et les secteurs connexes ;

— rappelle que la production européenne demeure déficitaire dans de nombreux secteurs, et que le potentiel agricole de la Communauté lui permet d'améliorer son indépendance alimentaire, lui offre la possibilité de participer activement au commerce mondial des produits agricoles et alimentaires et à son organisation, et lui impose de contribuer tant que cela sera nécessaire à la sécurité de l'approvisionnement des pays en voie de développement ;

— souligne avec force que la politique des prix et des marchés constitue et doit demeurer un outil essentiel pour atteindre les objectifs fixés par l'article 39 du Traité, qui impose la garantie aux agriculteurs d'un niveau de vie et de revenu équitable, l'accroissement de la productivité, le développement rationnel de la production, et l'emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre.

2. SUR L'ECONOMIE GENERALE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION.

Relevant que ces propositions ignorent les objectifs de l'article 39 du Traité de Rome,

La Délégation,

— constate que pour la deuxième année consécutive, la Commission ne présente aucune évaluation de l'impact de ses propositions de prix et de mesures connexes sur le niveau des revenus agricoles et sur l'emploi ;

— relève que les propositions de prix conduiraient à une nouvelle baisse des prix communs en Ecus et que les mesures connexes proposées tendent uniformément à de nouvelles limitations de garanties, à la restriction du recours à l'intervention, à la réduction ou à la suppression des primes et aides prévues par les organisations de marché ;

— souligne l'insuffisance des mesures proposées pour poursuivre le démantèlement des montants compensatoires monétaires ;

— juge les propositions de la Commission inacceptables en l'état et estime indispensable qu'elles soient révisées et complétées par des mesures tendant à promouvoir les exportations agricoles, la valorisation et la recherche de nouveaux débouchés pour les produits agricoles, le soutien effectif des prix et des revenus, et l'amélioration des garanties dans les secteurs les plus exposés au choc d'un nouvel élargissement.

3. SUR LES MESURES SECTORIELLES

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

La Délégation,

— juge inacceptable qu'une politique des prix restrictive et le maintien de la taxe de coresponsabilité viennent s'ajouter, dans le secteur laitier, à la nouvelle limitation de production imposée par le système des quotas ;

— réitère les critiques (1) qu'elle a déjà formulées sur le principe, la mise en œuvre et les conséquences du système de limitation de la production laitière adopté le 31 mars 1984, dont l'application a suscité dans tous les Etats membres des problèmes inextricables qui continuent à faire peser sur les producteurs une incertitude intolérable et qui risquent d'aboutir à des inégalités de traitement que rien ne saurait justifier ;

— estime indispensable que la Communauté participe financièrement aux aides à la cessation d'activité, et que le montant de l'aide aux petits producteurs soit revalorisé ;

— ne saurait admettre que l'augmentation insuffisante proposée pour le prix du lait soit subordonnée à l'application d'un système de quotas qui paraît toujours inapplicable ;

— s'inquiète des conséquences sur le marché en développement des fromages et des produits frais d'une nouvelle modification du rapport de prix des matières grasses et protéiques du lait ;

— souligne une nouvelle fois qu'une véritable solution du problème des excédents laitiers ne passe pas par des mesures restrictives ni par une politique coûteuse d'écoulement sur le marché intérieur, mais doit se fonder sur le respect de la préférence communautaire, la promotion des exportations, la valorisation des produits et la taxation des matières grasses végétales.

• En ce qui concerne les céréales,

La Délégation,

— rappelle que la limitation des importations de substitution devait constituer un préalable à la limitation des garanties de production, et que la négociation en cours sur les importations de dérivés du maïs n'a encore donné aucun résultat ;

— constate que la politique de « rapprochement des prix mondiaux » préconisée par la Commission n'a eu aucun effet sur la production et ne s'est accompagnée d'aucun effort de promotion des exportations, et dénonce les motivations essentiellement budgétaires de la baisse continue du prix des céréales ;

— souligne la nécessité urgente d'améliorer le soutien des prix et de mesures favorisant la recherche de nouveaux débouchés à la production céréalière.

(1) Voir notamment les conclusions de la Délégation n° 134/84 rendues sur le rapport de M. Marcel DAUVAY

• *En ce qui concerne le secteur des viandes,*

La Délégation,

— juge indispensable une révision de l'organisation de marché de la viande ovine mettant fin aux avantages concurrentiels dont bénéficie le Royaume-Uni et améliorant le soutien des prix ;

— estime que la situation actuelle et prévisible du marché de la viande bovine impose des mesures énergiques de soutien des marchés et de limitation des importations.

• *En ce qui concerne les oléagineux et protéagineux,*

la Délégation s'élève contre les mesures de restriction des garanties et de limitation des prix dans un secteur où la production de la Communauté est largement déficitaire.

• *En ce qui concerne les productions dites « méditerranéennes » ;*

La Délégation,

— souligne que la réforme récemment adoptée de l'organisation commune du marché du vin risque de pénaliser les producteurs français, donne une fois de plus la priorité à l'arrachage sur la politique de qualité et une véritable politique structurelle, et n'apporte aucune garantie de prix et de revenu aux viticulteurs ;

— estime de surcroît que les mesures adoptées ne paraissent pas de nature à atténuer sensiblement les risques que comporte pour la viticulture française l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté ;

— juge que les baisses de prix importantes proposées dans le secteur des fruits et légumes aboutiront à une nouvelle dégradation du marché et des revenus des producteurs ;

— approuve les propositions concernant le renforcement des contrôles de qualité et de prix.

CHAPITRE II

QUESTIONS BUDGETAIRES ET FINANCIERES

A. — LE DEFICIT BUDGETAIRE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES AU COURS DE L'EXERCICE 1984

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — Le problème posé et les propositions de la Commission
- II. — L'attente d'une solution malgré l'accord conclu au Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984)
- III. — Le dénouement au mois d'octobre
- IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 14 novembre 1984

* * *

Dès l'ouverture de l'exercice budgétaire de 1984, les ressources propres des Communautés européennes provenant de la T.V.A. étaient quasiment épuisées puisque leur taux d'utilisation était de 0,9971 %, c'est-à-dire presque égal au plafond de 1 %. Dans ces conditions, la marge disponible pour financer les dépenses supplémentaires qui apparaîtraient au cours de l'exercice — et notamment celles qui découleraient de la fixation des prix agricoles — atteignait le montant presque négligeable de 42 millions d'Ecus, pour un budget total de 25,36 milliards d'Ecus, et il était inéluctable, comme cela avait d'ailleurs été annoncé, qu'un budget rectificatif et supplémentaire serait présenté dans le courant de l'année (1).

Les propositions successives de la Commission ne furent pas suivies d'effets devant le Conseil des ministres avant le Conseil européen de Fontainebleau (25-26 juin 1984), au cours duquel les chefs d'Etat et de gouvernement, tout en s'engageant sur d'autres aspects plus fondamentaux des problèmes financiers de la Communauté, avaient affirmé que des mesures seraient prises « pour couvrir les besoins du budget de 1984 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté ».

De difficiles négociations s'ensuivirent au sein du Conseil au cours de l'été et la situation sembla à nouveau bloquée jusqu'à la fin septembre. C'est finalement lors de sa session des 2 et 3 octobre derniers que le Conseil trouva un accord pour combler le déficit budgétaire de 1984. Dans le courant du même mois, l'Assemblée des Communautés procédait à l'examen du projet de budget rectificatif que lui avait transmis le Conseil, et le Président de l'Assemblée pouvait constater, le 25 octobre 1984, après deux lectures par chacune des autorités budgétaires, que le budget supplémentaire de 1984 était arrêté.

Après cet « heureux dénouement », le gouvernement français a déposé un projet de loi autorisant la ratification de la convention passée au sein du Conseil au sujet des avances remboursables consenties par les Etats membres pour combler le déficit.

(1) Voir les conclusions n° 109 83 du 16 novembre 1983 sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Bernard BARBIER, et jointes en annexe des présentes conclusions.

I. — LE PROBLÈME POSÉ ET LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Consciente, dès le début de l'année, que le budget général des Communautés européennes pour 1984 ne serait pas suffisant pour couvrir toutes les dépenses, la Commission s'était préoccupée de rechercher dès le premier trimestre comment le déficit budgétaire pourrait être financé.

Les positions prises par la Commission sont à cet égard révélatrices des multiples composantes du problème posé.

A. — Le problème posé

La question de savoir comment il convenait de subvenir aux besoins financiers de la Communauté au cours des deux derniers mois de l'année 1984 revêtait deux aspects principaux :

— quelle serait la *provenance des crédits* nécessaires mais encore absents du budget général des Communautés, tel qu'il avait été adopté à la fin décembre 1983 ?

— quelle sera l' *évaluation exacte des dépenses à couvrir* et comment s'établirait, en fin de compte, le nécessaire équilibre entre recettes et dépenses au terme de l'exercice ?

I. LES CRÉDITS NOUVEAUX OU LE CHOIX DES MOYENS

Plusieurs formules étaient possibles pour dégager les moyens financiers supplémentaires dont la Communauté avait besoin pour boucler l'exercice en cours.

a) L'emprunt

L'appel aux marchés financiers pouvait apporter à la Communauté les crédits qui lui manquaient. Les banques centrales des Etats membres auraient même pu, alternativement ou conjointement, être sollicitées. Cette formule, avantageuse par sa souplesse d'utilisation, présentait toutefois les inconvénients suivants :

— producteurs d'intérêts élevés, les emprunts alourdiraient davantage encore la dette de la Communauté ;

— ressource « extraordinaire », l'emprunt serait contraire au principe de l'équilibre du budget communautaire ;

— en règle générale, l'emprunt est admis pour financer des investissements productifs, et non pour subvenir à des dépenses courantes, ce qui est le cas pour le déficit budgétaire de 1984 ;

— enfin, il semble bien que cette formule mettrait les Parlements, et notamment le Parlement français, à l'écart d'une opération qui engage pourtant les finances publiques et à l'égard de laquelle le contrôle parlementaire est souhaitable.

Après avoir envisagé la formule de l'emprunt (doc.COM.(84)250 final, du 17 avril 1984), la Commission y a finalement renoncé et, suivant en cela la commission des budgets de l'Assemblée des Communautés, a préféré celle des avances de la part des Etats membres (doc.COM.(84) 399 final, du 9 juillet 1984).

b) Les avances

Les avances consenties par les Etats membres constituaient l'autre principal moyen, qui a finalement été retenu, pour financer les besoins supplémentaires apparus au cours de l'année.

S'agissant d'avances remboursables, il fallait préciser toutefois, à quel moment, et dans quelles conditions, les sommes considérables versées par les Etats membres leur seraient restituées : devaient-elles être productrices d'intérêts ? Devaient-elles avoir pour gage l'augmentation des ressources propres, par le passage du taux de T.V.A. de 1 % à 1,4 %, que les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé à Fontainebleau au mois de juin 1984 ?

En réalité, la formule des avances financières consenties par les Etats membres présente le double inconvénient :

- d'hypothéquer l'avenir financier de la Communauté ;
- d'anticiper sur la décision souveraine des Parlements nationaux d'autoriser la ratification du passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %.

c) *Le report de dépense*

Cette formule, consistant à faire supporter par le futur budget de 1985 les dépenses que le budget de 1984 n'était pas en mesure de financer, méconnaîtrait le caractère incompressible et immédiatement exécutoire de certaines mesures. En outre, elle aurait pour conséquence d'aggraver les difficultés budgétaires que les Communautés ne manqueront pas de connaître en 1985, dans des termes sans doute très voisins de ceux de 1984.

d) *Les économies et la rigueur de gestion*

Un moyen, non exclusif des précédents et effectivement utilisé, permettait de faire correspondre le montant des recettes à celui des dépenses : il s'agissait de réduire certaines dépenses au détriment des politiques structurelles, et principalement dans le domaine social et dans le domaine régional ou, comme le souhaitait le Royaume-Uni, dans le secteur agricole. Ces « économies », génératrices de conflits entre les deux branches de l'autorité budgétaire, pouvaient être accompagnées d'un effort accru de rigueur dans la gestion, ce que pourtant la Commission proclamait fournir sans relâche.

e) *Les frais de recouvrement*

L'idée a été avancée de demander aux Etats membres de renoncer à percevoir le remboursement des frais qu'ils engagent pour recouvrer les ressources propres. Cette formule a, en définitive, été abandonnée en raison des maigres résultats qu'elle devrait apporter.

2. LES DEPENSES NOUVELLES, OU LA DEFINITION DES BESOINS

Des écarts très sensibles ont marqué l'évaluation du montant global des dépenses supplémentaires qui devaient être engagées jusqu'à la fin de l'année 1984.

Alors qu'une somme de 3 milliards d'Ecus avait été avancée dans un premier temps (le budget total s'élevant lui-même à plus de 25 milliards), c'est une évaluation de 2,33 milliards qui avait été faite par la Commission au mois d'avril 1984. Ultérieurement, au mois de juillet, la Commission avait réduit ses estimations et fixé à 1,99 milliard le montant des dépenses auxquelles il fallait faire face. On verra par la suite que ces sommes ont été modifiées successivement par le Conseil et par l'Assemblée.

Parce qu'il fallait donner le détail du volume des recettes nouvellement dégagées et de leur répartition entre les différents postes de dépenses, c'est-à-dire la structure des dépenses nouvelles dans le cadre d'un montant global, la Commission a présenté au mois de juillet, sur la base des options qu'elle avait retenues dans ses propositions de règlement, un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour l'exercice 1984.

Il est intéressant d'exposer brièvement les principales caractéristiques de l'avant-projet, car il constitue « l'hypothèse maximaliste » des besoins et des moyens du déficit budgétaire de 1984.

B. — L'avant-projet de la Commission

Ayant souligné qu'une gestion particulièrement rigoureuse du budget avait permis de réaliser certaines économies, la Commission déclare que les autorisations de dépenses supplémentaires sont d'une telle ampleur qu'elles ne peuvent résulter de ces économies, sauf à menacer le bon fonctionnement de la Communauté et l'exécution des politiques et actions communes qui ont été décidées. En clair, la Commission se refuse à « rationaliser » davantage la politique agricole commune et à réduire les moyens des politiques structurelles.

I. LES DEPENSES

Concernant les dépenses, la Commission indique que le surcoût provient presque exclusivement de la politique agricole commune, et qu'il manque au F.E.O.G.A. — Garantie une somme de 1,983 milliard d'Ecus pour boucler l'exercice. Pour la Commission, le déficit de la P.A.C. a la structure suivante :

— *le déplacement de paiement de 1983 à 1984* a été de 675 millions d'Ecus, dont 170 millions pour les restitutions à l'exportation et 505 millions pour les différentes primes et aides à l'intérieur de la Communauté ;

— *l'incidence financière des décisions du 31 mars 1984 sur les prix agricoles* et les mesures connexes s'est traduite par un accroissement des dépenses de 187 millions d'Ecus compte tenu de la non adoption de la proposition de la Commission visant à instituer une taxe sur les matières grasses autres que le beurre ;

— *l'impact de la conjoncture* est évalué à 971 millions d'Ecus et touche principalement les secteurs des produits laitiers, de la viande bovine, du vin et des fruits et légumes. Des économies importantes, par contre, ont été réalisées, d'après la Commission, dans les secteurs des céréales, des oléagineux et des protéagineux ;

— *la situation des stocks* nécessite un programme d'écoulement dans les secteurs fortement excédentaires (lait et viande bovine notamment) dont le coût, cette année, serait de 150 millions d'Ecus.

A ces nouvelles dépenses agricoles s'ajoutent diverses autres dépenses supplémentaires, pour un montant de 131 millions d'Ecus.

2. LES RECETTES

Concernant les recettes, la Commission a réduit les prévisions de ressources propres de 560 millions d'Ecus, dont 498,5 millions escomptés des prélèvements agricoles, pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture.

Sur ce dernier point, il est troublant de constater combien les calculs prévisionnels de la Commission peuvent varier d'un semestre à l'autre. Même si l'évolution de la conjoncture réserve souvent des surprises, on est en droit d'attendre de la Commission des estimations financières plus justes car on voit mal comment une politique communautaire cohérente pourrait être menée, quel qu'en soit le domaine, avec des prévisions de recettes aussi fluctuantes.

La rigueur de gestion dont la Commission a voulu faire preuve devrait en outre apporter 350 millions supplémentaires au titre du solde de l'année 1984. La combinaison de l'excédent disponible au titre de 1984 et du solde de T.V.A. au titre de cet exercice et

des exercices antérieurs devrait également permettre de dégager environ 100 millions d'Ecus supplémentaires.

Au total, et compte tenu de la marge de 42 millions d'Ecus encore disponible, c'est un avant-projet de budget d'un montant de 1,999 milliard d'Ecus que la Commission a transmis au Conseil début juillet.

D'après la Commission, les nouveaux moyens financiers destinés à couvrir ces dépenses supplémentaires nécessitaient de la part des Etats membres des avances d'un montant total de 2,07 milliards d'Ecus.

*
* * *

Les négociations qui s'engagèrent au sein du Conseil et les débats qui eurent lieu devant l'Assemblée jusqu'au mois d'octobre au sujet du déficit budgétaire de 1984 eurent pour schéma la problématique qui a été exposée et qui peut se résumer à une double interrogation : quel est le montant exact du déficit et quelle en est la structure ? Les divergences sur le montant des recettes provenant des prélèvements agricoles et des droits de douane ne furent pas le moindre facteur de désaccord entre les deux branches de l'autorité budgétaire.

II. — L'ATTENTE D'UNE SOLUTION MALGRÉ L'ACCORD CONCLU AU CONSEIL EUROPÉEN DE FONTAINEBLEAU (25-26 JUIN 1984)

Malgré la « paix budgétaire » décrétée en juin 1984 et les gages que les observateurs avaient trouvés dans les résultats du Conseil européen de Fontainebleau pour la relance d'une Communauté enfin débarrassée — pour quelques années seulement — du récurrent problème budgétaire, la situation s'était à nouveau bloquée devant le Conseil jusqu'à la mi-septembre.

En réalité, la question du déficit du budget de 1984 n'était pas dissociable du problème général du financement futur de la Communauté, au sujet duquel le Royaume-Uni entendait qu'une décision globale soit prise sur les trois volets qui le constituent, à savoir :

- la compensation budgétaire britannique ;
- la discipline budgétaire ;
- la création de nouvelles ressources propres, par le passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %.

A Fontainebleau, cette question vitale pour l'avenir de la Communauté semblait avoir été dénouée, mais les difficultés subsistèrent le mois suivant au point que l'Assemblée des Communautés avait créé la surprise, le 27 juillet 1984, en maintenant le blocage de la compensation britannique au titre de 1983 : elle avait refusé de débloquer le crédit de 750 millions d'Ecus qu'elle avait inscrit en réserve au chapitre 100 du budget de 1984 et qui constituait le « retour » budgétaire décidé à Stuttgart en juin 1983 et confirmé à Fontainebleau l'année suivante au profit du Royaume-Uni au titre de l'exercice 1983. Ce faisant, l'Assemblée avait voulu faire pression sur le gouvernement britannique pour qu'il accepte d'accorder les fonds supplémentaires nécessaires au financement des marchés agricoles en 1984. Cette décision avait suscité de vives réactions de la part du gouvernement britannique et avait été accueillie avec réserve par les autres gouvernements, qui y avaient vu un obstacle supplémentaire à la recherche d'une solution budgétaire.

Et de fait, jusqu'à la fin de l'été, le Royaume-Uni avait une position particulièrement tranchée et isolée par rapport à ses partenaires du Conseil dans la recherche d'une mise en œuvre de la décision prise à Fontainebleau au sujet du déficit de 1984.

A. — L'opposition du Royaume-Uni

Jusqu'au mois de septembre, la délégation britannique au Conseil s'était opposée à la demande d'avances sur les ressources propres formulées par la Commission, considérant qu'il convenait de rester dans les limites des recettes actuelles, c'est-à-dire dans l'enveloppe fixée en décembre 1983 pour le F.E.O.G.A. — Garantie (16,5 milliards d'Ecus). Pour combler le déficit en évitant d'appeler 2 milliards d'Ecus supplémentaires, le Royaume-Uni faisait valoir que des économies drastiques pouvaient être réalisées dans le domaine agricole et que certaines dépenses devaient être reportées au budget de 1985.

Les économies qu'il était possible de réaliser pouvaient atteindre, d'après la délégation britannique, un montant de 1,85 milliard d'Ecus en opérant principalement dans les domaines suivants :

- suspension des paiements de certaines avances, pour 500 millions d'Ecus ;
- annulation des remboursements des frais de stockage, pour 340 millions d'Ecus ;
- gestion rigoureuse dans le secteur vinicole, pour 200 millions d'Ecus ;
- abandon partiel du déstockage de beurre et de la viande bovine, pour 150 millions d'Ecus, et du sucre, pour 150 millions d'Ecus ;
- transferts de crédits du F.E.O.G.A. — Orientation au F.E.O.G.A. — Garantie, pour 180 millions d'Ecus.

Un argument juridique avait également été avancé par les Britanniques : des ressources supplémentaires ne pouvaient être décidées pour l'exercice 1984 puisque les Parlements nationaux n'avaient pas encore ratifié le passage du taux de T.V.A. de 1 à 1,4 %. Pour le Royaume-Uni, la mise en œuvre de cette augmentation pourrait d'ailleurs être avancée du 1^{er} janvier 1986 au 1^{er} octobre 1985, permettant ainsi de financer les dépenses qui auront été reportées de l'exercice 1984 sur celui de 1985.

Il est toutefois permis de penser que cette façon de voir n'était pas innocente, et que le Royaume-Uni avait intérêt à contenir le mieux possible les dépenses de 1984, alors qu'un accroissement de celles des exercices suivants aurait pour lui des incidences financières moins importantes : la compensation budgétaire qui lui a été accordée pour le présent exercice est en effet forfaitaire (1 milliard d'Ecus), alors que les compensations à venir seront proportionnelles (66 %) à l'écart entre ce qu'il verse et ce qu'il reçoit de la Communauté.

B. — La relative convergence des neuf autres Etats membres

Le débat sur le déficit budgétaire de 1984 avait fait apparaître une relative convergence entre les neuf autres Etats membres qui, même s'ils divergeaient sur le montant du déficit et la méthode à retenir pour le combler, reconnaissaient la nécessité de dégager des ressources supplémentaires au profit de la politique agricole commune.

Pour l'Allemagne fédérale, une gestion plus rigoureuse devait permettre de réaliser de substantielles économies, et spécialement dans le domaine des actions structurelles. C'est ainsi que certains crédits pourraient être diminués sans que les différentes politiques communes concernées n'en soient compromises. Les réductions porteraient notamment :

- sur la dotation du F.E.D.E.R., pour 200 millions d'Ecus ;
- sur celle du Fonds social, pour le même montant ;
- sur celle de la coopération avec les P.V.D., pour 50 millions d'Ecus ;
- sur celle du F.E.O.G.A. — Orientation, pour 54 millions d'Ecus ;

— sur la politique de l'énergie, pour 30 millions d'Ecus, et celle de la pêche, pour 20 millions.

La délégation française aurait accueilli favorablement les suggestions allemandes, ainsi que celle des Pays-Bas. En revanche, l'Italie et l'Irlande s'y seraient déclarés défavorables en l'état, tandis que la Belgique, le Danemark et la Grèce auraient émis certaines réserves.

Au début de l'été un consensus avait été tenté par la présidence irlandaise pour évaluer à 1,35 milliard d'Ecus (au lieu des 2,07 demandés par la Commission) le montant des dépenses supplémentaires de l'exercice. Mais des désaccords existaient encore sur la méthode permettant de débloquer des crédits supplémentaires, une majorité penchant pour un accord intergouvernemental concernant les avances sur les ressources propres nouvelles, alors que certains Etats, dont l'Italie, préféraient le recours à l'article 235 du Traité (1).

Mais la situation était à ce point bloquée avant les réunions du Conseil de septembre 1984 que la Commission avait décidé le principe d'engager la procédure de l'article 175 du Traité C.E.E. : si, dans les deux mois, le Conseil ne devait pas agir, la Commission, et éventuellement le Parlement avec elle, introduirait contre lui un « recours en carence » devant la cour de Justice des Communautés.

III. — LE DÉNOUEMENT AU MOIS D'OCTOBRE

En définitive, après les tergiversations de l'été, le Conseil est parvenu à arrêter, en première lecture, un projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1984 le 3 octobre, et le communiquer à l'Assemblée avant le 5 octobre, qui était la date réglementaire limite de transmission. Le Royaume-Uni avait finalement accepté que des ressources supplémentaires soient octroyées à la Communauté dans la limite d'un milliard d'Ecus.

Mais, et ce point doit être souligné, le Royaume-Uni avait réservé son accord définitif à une décision d'ensemble sur les modalités de la discipline budgétaire, et sur le déblocage de sa compensation au titre de 1983 (2). Le passage de l'accord du Conseil est ainsi rédigé sur ce point : « les représentants de tous les gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, entreprennent de payer à la Communauté en 1984 les montants suivants sous forme d'avances remboursables, afin de financer le projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1. Cependant, ils prennent note de ce que le gouvernement britannique ne sera en position de compléter ses procédures nationales que lorsque le Royaume-Uni aura reçu son remboursement pour 1983 et lorsque le Conseil sera parvenu à un accord sur les mesures nécessaires pour garantir les principes de discipline budgétaire approuvés par le Conseil européen » (3).

A. — Le projet de budget adopté par le Conseil en 1^{re} lecture

Assorti de cette réserve de taille de la part du Royaume-Uni, le projet de budget adopté en première lecture par le Conseil se présente, pour l'essentiel, de la façon suivante :

(1) Cet article est ainsi rédigé :

« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées. »

(2) L'Assemblée des Communautés devait, après l'accord du Conseil du 3 octobre, débloquer ladite compensation le 9 octobre 1984. Celle-ci a été versée immédiatement au Trésor britannique par la Commission.

(3) cité par le bulletin de l'Agence Europe, n° 3941 du 4 octobre 1984, page 7.

1. LES DEPENSES

Avec un montant total de 1,839 milliard d'Ecus, le projet de budget est presque exclusivement consacré aux dépenses agricoles, et principalement aux postes suivants :

- produits laitiers : 867 millions d'Ecus
- viande bovine : 624 millions d'Ecus
- secteur vinicole : 430 millions d'Ecus
- fruits et légumes : 278 millions d'Ecus
- sucre : 185 millions d'Ecus
- huile d'olive : 107 millions d'Ecus
- En sens inverse, les dépenses engendrées par les secteurs des céréales et des oléagineux sont en baisse, de, respectivement, 603 et 274 millions d'Ecus.

2. LES CREDITS NOUVEAUX

Outre une anticipation sur la cotisation « sucre » à verser par les entreprises, pour 222 millions d'Ecus, et un excédent dégagé par des économies dans plusieurs secteurs, pour un montant de 500 millions d'Ecus, les recettes supplémentaires seront apportées par des avances remboursables des Etats membres pour un montant de 1 003 millions d'Ecus, alors que la Commission avait arrêté un chiffre de deux fois supérieur (2 071 millions d'Ecus). Ces avances seront réparties entre les Etats membres selon la clé de T.V.A., de la façon suivante :

	Pourcentage	Millions d'écus
Belgique	3,45	34,6
R.F.A	28,76	288,5
Danemark	1,99	19,9
Grèce	1,53	15,3
France	22,79	228,6 (1)
Irlande	0,86	8,6
Italie	15,33	153,8
luxembourg	0,25	2,5
Pays-Bas	4,99	50,0
Royaume-Uni	20,05	201,1
TOTAL	100	1.003 (arrondis)

(1) soit plus d'un milliard et demi de francs

B. — Les positions de l'Assemblée et le budget final

Les positions prises par l'Assemblée en première et seconde lectures du projet de budget supplémentaire ont été sensiblement différentes, comme il fallait s'y attendre, de celles que le Conseil avait laborieusement fini par prendre.

I. LE DESACCORD SUR LES RECETTES

En première lecture, l'Assemblée s'est contentée d'opérer certains transferts au sein du F.E.O.G.A. — Garantie et a agi principalement sur les recettes de la façon suivante :

— considérant que celles qui proviennent des prélèvements agricoles et des cotisations « sucre » avaient été surestimées par le Conseil, elle a rétabli les prévisions de recettes de la Commission en réduisant de 525 millions d'Ecus celles qui sont perçues à ce titre ;

— estimant, à l'inverse du Conseil et de l'avant-projet de la Commission, que le produit des droits de douane devrait être plus élevé que prévu, elle a augmenté les prévisions faites à ce titre de 260 millions d'Ecus ;

— s'opposant à l'excédent disponible de 500 millions obtenu par des économies sur les crédits des politiques structurelles, l'Assemblée en a décidé la suppression, en demandant l'insertion d'un commentaire précisant que le montant définitif de ce solde sera défini ultérieurement. La conséquence de ces diverses modifications de recettes a été d'accroître de 473 millions d'Ecus les avances demandées aux Etats membres par rapport aux 1 003 millions déjà fixés par le Conseil.

2. LE COMPROMIS FINAL

Après une concertation avec une délégation de l'Assemblée, le Conseil a, le lendemain du vote de celle-ci, entrepris la seconde lecture du projet de budget, l'Assemblée se prononçant à son tour en seconde lecture le surlendemain de son premier examen. La rapidité de cette procédure, parfaitement réglementaire et à laquelle certains n'osaient espérer à la veille de la seconde période de session d'octobre de l'Assemblée, est assez remarquable pour être relevée, et également significative du souci de tous de vouloir aboutir sur la question du déficit de 1984. En réalité, le débat ne devrait donner que l'avant-goût des autres débats budgétaires et financiers qui s'engageront dans quelques temps, sur le projet de budget de 1985 comme sur la discipline budgétaire ou les ressources propres. Il n'est pas sûr que ceux-là trouvent une issue dans des conditions aussi rapides, mais il était impérieux, compte tenu de l'urgence, que la question du déficit de 1984 soit réglée dans les délais.

En seconde lecture, le Conseil a rejeté tous les amendements de l'Assemblée concernant les recettes, mais il a accepté ceux qui portaient sur les dépenses, et notamment celui qui permettra de financer une opération « beurre de Noël » grâce à une économie d'environ 150 millions d'Ecus sur le stockage du beurre.

L'Assemblée, en définitive, a renoncé à maintenir son amendement tendant à accroître de 473 millions d'Ecus les avances consenties par les Etats membres. Cet amendement suscitait une forte opposition de la part du Conseil car il touchait à un compromis obtenu par les ministres après de grandes difficultés.

Elle a, par contre, maintenu ses amendements visant à réévaluer de 260 millions d'Ecus les recettes douanières. Son but était de limiter d'autant les économies de 500 millions d'Ecus réalisées par le Conseil, sous la dénomination d'« excédent disponible de l'exercice en cours », dans les dépenses des politiques structurelles. Dans un souci de compromis, qui ne contribue d'ailleurs en rien à clarifier les choses, l'Assemblée a usé d'une subtilité de langage en précisant que cette somme constituait un excédent « prévisible », et non un excédent « disponible ».

C'est dans ces conditions que le Président de l'Assemblée a pu, le 25 octobre 1984, constater que le budget supplémentaire de 1984 était arrêté, et mettre ainsi un terme à une grave difficulté qui menaçait depuis près d'un an le fonctionnement normal de la Communauté.

*
* *

Quatre observations doivent être présentées pour compléter les développements qui précèdent :

— *La volonté de l'Assemblée d'agir sur les recettes* : alors que, dans le cadre de ses attributions budgétaires, l'Assemblée avait traditionnellement agi sur le projet de budget du Conseil en amendant ou en proposant de modifier les dépenses, le règlement du déficit budgétaire de 1984 a été pour elle l'occasion d'intervenir sur les recettes. Ayant protesté contre le fait que le montant des besoins financiers supplémentaires nécessaires pour boucler l'exercice 1984 avait été unilatéralement fixé par le Conseil dans l'accord des 2 et 3 octobre 1984, l'Assemblée a voulu, en agissant dans le cadre du projet de budget et non dans celui d'un accord à l'égard duquel elle était relativement démunie, faire valoir sa

volonté autant dans le montant des dépenses que dans celui des recettes du document qu'elle avait à examiner.

— *La base juridique des crédits supplémentaires* : en amont du budget supplémentaire qui a été arrêté à la fin du mois d'octobre, une base juridique devait être donnée aux crédits nouveaux qu'il fallait dégager puisque, le plafond de 1 % de T.V.A. étant dépassé, les textes communautaires en vigueur, et notamment celui du 21 avril 1970, n'étaient plus opérants. Certains Etats membres auraient voulu que cette base juridique soit également un acte communautaire. En définitive, c'est un *acte intergouvernemental* qui a été retenu, en la forme d'un accord dont la ratification appellera l'autorisation du Parlement français. Il reste toutefois que la procédure conserve un caractère communautaire puisque chaque Etat membre apportera des avances, réparties elles-mêmes par un instrument éminemment communautaire qui est la clé de T.V.A.

— *La nature des avances* : les avances ont été dites remboursables, mais nul ne sait quand, et dans quelles conditions, elles seront *remboursées*. Dans un premier temps, il avait été question d'avances « sur les ressources propres », ce qui était une anticipation sur l'augmentation du plafond de T.V.A. et la décision souveraine des Parlements nationaux. Cette expression a été supprimée et il faudra attendre l'adoption du projet de budget pour 1985, ou des budgets des exercices ultérieurs, pour vérifier que les avances décidées pour 1984 sont effectivement remboursables.

— *La discipline budgétaire* : un accord sur ce sujet constitue une réserve du Royaume-Uni à son acceptation, qu'on croyait acquise mais qui n'est pas définitive, au versement des avances qui lui sont demandées avant la fin de l'année. On ne saurait trop mettre en garde contre les dangers que représente une telle notion pour l'avenir de la politique agricole commune, qui serait la première touchée par ce mécanisme. Si une rationalisation des actions communes est nécessaire dans le secteur agricole — et il ne faut pas oublier qu'une réforme de la P.A.C. a été engagée au cours du premier semestre de l'année — une discipline budgétaire mal conçue ne doit pas se substituer à une rigueur de gestion que personne ne conteste. Le Conseil serait sur le point de trouver un accord sur ce sujet, répondant ainsi à la prétention britannique et clôturant alors le dossier du déficit budgétaire de 1984 dans l'attente des ratifications nationales. Mais la plus grande vigilance doit être accordée aux termes et aux conséquences pratiques du texte qui sera adopté par le Conseil, car il peut mettre en cause la seule politique véritablement commune existant entre les dix Etats membres.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 14 NOVEMBRE 1984

La délégation rappelle les conclusions qu'elle avait adoptées le 16 novembre 1983 sur le projet de budget général des Communautés européennes pour 1984 et dont le texte est annexé ci-joint.

Sur la nécessité d'accroître les ressources propres

La délégation constate que le déficit budgétaire des Communautés au cours de l'exercice 1984 illustre avec éclat la nécessité d'accroître leurs ressources propres en portant de 1 % à 1,4 %, puis éventuellement à 1,6 % le plafond de T.V.A., conformément à l'accord conclu par le Conseil européen à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984.

Elle estime inacceptable l'imprécision qui marque les estimations budgétaires de la Commission et considère qu'aucune politique communautaire cohérente n'est possible si des variations aussi importantes existent entre les prévisions successives de recettes et de dépenses.

Sur la procédure choisie pour financer le déficit budgétaire de 1984

la délégation observe avec satisfaction que les avances remboursables demandées aux Etats membres pour couvrir le déficit font l'objet d'un accord dont la ratification doit être autorisée, en France, par le Parlement.

Elle marque pour cette raison sa préférence pour le système de couverture qui a finalement été retenu, car elle estime que la formule d'emprunts contractés par les Communautés sur les marchés financiers aurait vraisemblablement tenu le Parlement français à l'écart d'une opération qui engage les finances publiques, et n'aurait pas présenté le caractère communautaire du système des avances remboursables.

Elle note que l'accord conclu les 2 et 3 octobre 1984 au sein du Conseil et le budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour 1984 arrêté le 25 octobre 1984 permettront à la Commission de respecter les obligations résultant des engagements de la Communauté, et qu'ils assureront le fonctionnement normal de la politique agricole commune jusqu'à la fin de la présente année.

Elle engage pour cette raison les commissions compétentes du Sénat à accueillir favorablement le projet de loi autorisant la ratification de l'accord précité lorsqu'il sera soumis à leur examen.

Sur la réserve britannique et la discipline budgétaire

la délégation estime peu compatible avec l'accord intervenu au Conseil européen de Fontainebleau que le gouvernement britannique ait posé comme préalable au versement des avances dues par le Royaume-Uni l'existence d'un accord sur la discipline budgétaire.

Elle relève à ce sujet que l'Assemblée des Communautés avait débloqué la compensation budgétaire britannique au titre de 1983 (750 millions d'écus) après l'engagement du Royaume-Uni d'accorder des crédits supplémentaires pour couvrir les nouveaux besoins financiers de 1984.

Elle rappelle en outre qu'une ristourne d'un milliard d'écus a été accordée au Royaume-Uni au titre de 1984 et qu'un système automatique de compensation budgétaire lui a été consenti pour les années à venir.

Elle déclare en conséquence qu'il ne saurait être question de multiplier de la sorte les conditions préalables au bon fonctionnement de la Communauté, mais redoute que le règlement du déficit budgétaire de 1984 ne soit qu'un exemple de cette situation néfaste.

Elle exprime son inquiétude sur les conséquences préjudiciables à la politique agricole commune que pourrait avoir la conception de la discipline budgétaire défendue par le Royaume-Uni.

ANNEXE

Conclusions n° 109-83 du 16 novembre 1983, sur le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1984, adoptées par la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le rapport de M. Bernard BARBIER, Sénateur.

— La Délégation relève avec préoccupation que le projet de budget général des Communautés européennes pour 1984 épuise la quasi-totalité des ressources propres et s'interroge sur les solutions qui pourraient être retenues ultérieurement si des ajustements se révélaient nécessaires en cours d'exercice.

— Elle se félicite de la priorité donnée par la Commission et le Conseil au financement de la politique agricole, qui constitue la seule politique commune aux termes des Traités.

— Elle rappelle le bénéfice que l'agriculture européenne tire de l'existence d'une politique commune et le rôle puissant qu'elle joue pour le maintien de l'emploi en Europe.

— Elle ne saurait en effet trop souligner les surcoûts considérables qu'entraînerait une « renationalisation » de la politique agricole commune, même si des mesures d'adaptation sont nécessaires pour mieux en maîtriser les dépenses.

— Elle déplore vivement que le projet de budget doive une nouvelle fois comporter une « compensation » au profit du Royaume-Uni et de la République fédérale d'Allemagne, alors que ce type de mesure devait avoir à l'origine un caractère temporaire et provisoire.

— Elle s'interroge sur la possibilité technique d'évaluer dès à présent le montant d'une telle compensation au titre de 1983 et rappelle que cette aide devrait être revue en baisse pour tenir compte du « trop perçu » par le Royaume-Uni au titre des exercices 1980 et 1981.

— Elle souligne que cette pratique constitue un détournement du budget communautaire, dont le rôle est de financer les dépenses communes existantes et non d'assurer un prétendu « juste retour » au profit de certains Etats membres.

— Elle déplore que ces restitutions privent certaines actions communes, notamment dans le domaine social et le secteur régional, de moyens financiers satisfaisants, et qu'en définitive, elles se fassent au détriment de la lutte contre le chômage, pourtant proclamée comme objectif prioritaire.

— Dans le but d'apporter au Parlement une information adéquate sur les incidences des politiques communautaires sur l'économie nationale, elle demande que le Gouvernement présente chaque année un rapport détaillé retraçant les flux financiers qui s'opèrent entre le budget de l'Etat et celui des Communautés.

— Elle prend acte de ce que l'Assemblée a proposé en première lecture des majorations de crédits dont le total ne dépasse pas le plafond des ressources propres.

— Elle doute cependant de l'opportunité de la stratégie qu'elle a adoptée en première lecture en inscrivant dans une réserve une partie des fonds destinés à la gestion de la politique agricole commune. Elle la met en garde contre les conséquences néfastes qu'aurait pour la Communauté un rejet du projet de budget en seconde lecture.

— Elle souligne l'urgence d'une réforme des mécanismes financiers de la Communauté et incite les Etats membres à trouver lors du prochain Conseil européen des solutions qui assurent équitablement et durablement son équilibre budgétaire et qui fassent la part entre le maintien de l'acquis, notamment dans le secteur agricole, et l'avènement de nouvelles politiques communes.

B. — L'ACCORD DU CONSEIL EUROPEEN DE FONTAINEBLEAU ET L'AVENIR DES FINANCES COMMUNAUTAIRES

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

I. — La contribution britannique

II. — L'augmentation des ressources propres

III. — La discipline budgétaire et financière

IV. — Conclusions de la délégation adoptées le 12 décembre 1984

*
* * *

Lorsqu'il s'est réuni à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984, le Conseil européen avait à dénouer un dossier financier, à la fois lourd et ancien, qui avait certes marqué quelques progrès lors du précédent Conseil à Bruxelles au mois de mars, mais qui était resté encore totalement bloqué. Sa complexité venait de ce que ses diverses composantes étaient considérées comme inséparables les unes des autres par certaines délégations et qu'un désaccord sur l'une empêchait l'aboutissement d'un accord sur les autres.

Ce qui a été appelé ultérieurement le « paquet financier » de Fontainebleau recouvre en effet plusieurs éléments distincts, sur lesquels les Etats membres n'étaient pas encore parvenus à trouver un accord et dont le maintien en l'état aurait eu pour conséquence de menacer, à court terme, l'existence même de la Communauté.

Le « paquet financier » de Fontainebleau présente, compte tenu du précédent Conseil européen du mois de mars, 5 volets distincts :

- la contribution budgétaire du Royaume-Uni ;
- le déficit budgétaire de l'exercice 1984 ;
- le financement de l'exercice budgétaire 1985 ;
- l'augmentation des ressources propres de la Communauté ;
- la discipline budgétaire et financière.

Après Fontainebleau, les deux branches de l'autorité budgétaire (Conseil et Assemblée) et les Etats membres eux-mêmes au sein du Conseil se sont opposés sur la mise en œuvre des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement dans le domaine budgétaire et financier.

En effet, alors que tout semblait réglé à la fin juin 1984, les difficultés réapparurent ultérieurement au point que, à la fin du mois de novembre 1984, certains points du « paquet » de Fontainebleau, ou certains aspects de ceux-ci, étaient encore remis en cause :

— *concernant la contribution budgétaire du Royaume-Uni*, la compensation au titre de 1983 a été un temps bloquée par l'Assemblée en raison du refus du Royaume-Uni de consentir les avances demandées pour couvrir le déficit budgétaire de 1984. Pour la compensation de 1984, et pour les compensations ultérieures, l'Assemblée maintient son opposition à un système où le Royaume-Uni opérerait un dégrèvement dans sa contribution T.V.A., au lieu de recevoir, par le biais des dépenses communautaires, des crédits pour certaines actions spécifiques ;

— *concernant le déficit budgétaire de l'exercice 1984*, après l'acceptation par le Royaume-Uni, début octobre, du système des avances remboursables, l'Assemblée a pu adopter, le 25 octobre 1984, un budget supplémentaire et rectificatif pour 1984, qui donne lieu, devant les Parlements nationaux, à un projet de loi, en cours de discussion, autorisant

la ratification de l'accord conclu à ce sujet les 2 et 3 octobre 1984 par le Conseil (1). Depuis lors, toutefois, le Royaume-Uni a maintenu comme condition au versement des avances remboursables dont il est redevable l'existence d'un accord sur la discipline budgétaire ;

— *concernant le financement de l'exercice budgétaire de 1985*, de profondes divergences sont apparues au mois de novembre 1984 entre le Conseil et l'Assemblée lors de la première lecture du projet de budget. Alors que le Conseil avait établi un projet restant dans les limites du plafond actuellement en vigueur (1 %) des recettes de T.V.A., et ne devant couvrir, de ce fait, qu'environ dix mois de l'exercice, l'Assemblée a voulu faire respecter le principe de l'annualité budgétaire en reconduisant pour l'an prochain le système des avances remboursables adopté pour couvrir le déficit de l'exercice de 1984. Elle a également inscrit en dépenses, et non en recettes (dégrèvement des versements T.V.A.), la compensation budgétaire britannique. Les désaccords interinstitutionnels ont pour cause principale l'absence, à ce jour, d'une décision définitive sur l'augmentation des ressources propres et, plus précisément, la controverse sur la question de savoir si celle-là doit prendre effet au 1^{er} janvier 1986 ou au 1^{er} octobre 1985 ;

— *concernant l'augmentation des ressources propres*, un accord est intervenu sur les pourcentages à retenir pour le plafond de T.V.A. (1,4 %, puis 1,6 %), mais, outre la date de prise d'effet, le Royaume-Uni avance une objection de principe tant que la question de la discipline budgétaire n'aura pas été résolue. La R.F.A., pour sa part, manifeste la détermination de lier l'augmentation des ressources propres à l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ;

— *concernant la discipline budgétaire*, enfin, un conflit interinstitutionnel a éclaté en raison de la volonté de l'Assemblée de participer à la définition de l'accord, ce que, pour l'instant, le Conseil lui a dénié. De surcroît, les divergences au sein du Conseil lui-même ont été telles que, malgré un consensus qui semblait être apparu au Conseil européen de Bruxelles en mars 1984 et avoir été confirmé à Fontainebleau trois mois plus tard, l'affaire a dû être transmise au Conseil européen de Dublin par le Conseil « général » du 28 novembre 1984.

L'accord sur le déficit budgétaire de 1984 et sur le projet de budget général de 1985 est significatif des obstacles que la Communauté doit surmonter pour régler les trois questions financières de fond qui se posent à elle depuis plusieurs années et auxquelles le « paquet » de Fontainebleau avait cru savoir répondre les 25 et 26 juin 1984 : la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni, l'accroissement des ressources propres et la discipline budgétaire et financière.

I. — LA CONTRIBUTION BRITANNIQUE

Depuis 1979, le paysage financier de la Communauté avait été dominé par la volonté du Royaume-Uni de réduire le montant de sa contribution au budget communautaire. Le « problème britannique » avait donné lieu à la mise en œuvre de mesures ad hoc intérimaires et peu satisfaisantes, révélatrices d'un échec persistant dans la recherche d'une solution structurelle à long terme.

Le système retenu dans le cadre du « mandat du 30 mai » 1980 et de ses fameuses « situations inacceptables » consistait à négocier au coup par coup un remboursement annuel, dans la perspective d'un « juste retour », qui agissait sur les effets et non sur les causes du déséquilibre.

Cette formule avait été appliquée pour les exercices 1980 et 1981, reconduite pour 1982 avec la clause du « partage des risques » (« risk sharing ») puis, bien que considérée comme

(1) voir les conclusions n° 131/84 du 14 novembre 1984 adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Bernard BARBIER

un pis aller intérimaire, pour 1983. C'est ainsi que la contribution britannique, après ces péripéties, avait été réduite de 1 000 millions d'Ecus en 1980, de 1 400 millions en 1981, de 900 millions en 1982 et de 750 millions en 1983.

Comble d'un système qui, d'exceptionnel et temporaire, tendait à devenir durablement le droit commun malgré les protestations de l'Assemblée, les remboursements versés au titre de 1980 et 1981 avaient fait apparaître au profit du Royaume-Uni des « trop-perçus », dont on ne sait au juste s'ils ont été pris en compte dans les estimations des exercices ultérieurs.

En juin 1984, à Fontainebleau, les chefs d'Etat et de gouvernement sont parvenus à arrêter un mécanisme qui devrait, pour quelques années, éliminer des négociations entre les Etats membres les obstacles créés par les prétentions du Royaume-Uni d'obtenir un « retour » de ses contributions au budget communautaire. Mais si l'accord a levé une hypothèque, il est très critiquable à bien des égards.

A. — Le mécanisme retenu

Les déséquilibres budgétaires se veulent, par l'accord de Fontainebleau, corrigés par un mécanisme érigé en principe. Le cas particulier du Royaume-Uni est réglé par des dispositions plus précises.

1. LE PRINCIPE GENERAL

En exergue du paragraphe consacré aux déséquilibres budgétaires, les conclusions énoncées le 26 juin 1984 par la Présidence du Conseil européen prévoient que « la politique des dépenses est, à terme, le moyen essentiel de résoudre la question des déséquilibres budgétaires ».

Cette déclaration de principe est assortie d'une réserve qui intéresse, par-delà le Royaume-Uni, tout Etat membre qui se trouverait dans la même situation contributive que lui. Le paragraphe des conclusions de la Présidence poursuit en effet en ces termes : « Toutefois, il a été décidé que *tout* Etat membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relative est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction. La base de la correction est l'écart entre la quote-part des paiements T.V.A. et la quote-part dans les dépenses réparties selon les critères actuels. »

En d'autres termes, les nécessités de l'heure et les rapports de force entre Etats membres conduisent à corriger, pour l'instant, le montant des recettes, même si le principe est, pour l'avenir, d'agir sur les dépenses.

Il ne fait pas de doute que ces dispositions nouvelles, même si elles sont provisoires et sans doute inévitables, sont contraires au principe de la solidarité financière qui avait inspiré la réforme du 21 avril 1970, et totalement étrangères à l'esprit qui avait animé la construction européenne. Du point de vue de la « philosophie » des ressources propres, le principe d'une dérogation au profit d'un pays se trouvant dans une situation budgétaire particulière est néfaste. Sa portée s'aggrave davantage s'il est reconnu à plusieurs Etats membres. Et c'est ainsi que, après le Royaume-Uni, l'Allemagne fédérale s'est vue confirmer un abattement de sa contribution par une réduction du supplément résultant des reversements consentis au Royaume-Uni.

2. LE CAS DU ROYAUME-UNI

La décision prise à Fontainebleau au sujet de la contribution britannique est limitée dans le temps, car elle sera réexaminée lorsque les nouvelles ressources propres, consécutives au passage du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %, auront été à leur tour épuisées.

a) *Au titre de 1984*, le Royaume-Uni recevra une compensation de 1 000 millions d'Ecus. En même temps, le Conseil européen a débloqué les 750 millions d'Ecus qui avaient été promis au Royaume-Uni au titre de 1983 à Stuttgart en juin 1983. Mais l'Assemblée européenne ne l'avait pas entendu ainsi et, créant la surprise, avait refusé, le 27 juillet 1984, de suivre les chefs d'Etat et de gouvernement sur ce dernier point tant que le Royaume-Uni n'aurait pas consenti à verser des crédits supplémentaires pour combler le déficit de 1984. Finalement, l'Assemblée est revenue sur sa décision au mois d'octobre et a débloqué la compensation britannique au titre de 1983 après l'accord, intervenu début octobre, sur le système d'avances remboursables pour clôturer le présent exercice budgétaire.

En réalité, le refus exprimé par l'Assemblée au mois de juillet aurait été, s'il avait été maintenu, de peu d'effet puisque le Conseil des Ministres des Affaires étrangères avait adopté, le même jour que celui des conclusions du Conseil européen de Fontainebleau, trois règlements destinés à servir de cadre aux compensations britannique et allemande pour 1983 (1). C'est dire que, malgré les prérogatives budgétaires de l'Assemblée, le Conseil avait déjà fixé les règles sur cette affaire...

b) *A partir de 1985*, « l'écart », ou le « solde net négatif », c'est-à-dire la différence entre ce que verse le Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et ce qu'il reçoit du budget européen, sera compensé à hauteur de 66 %. Cette compensation ne sera pas versée en la forme de dépenses de la Communauté au profit du Royaume-Uni, comme par le passé, mais par le biais des recettes : elle viendra en déduction de la part normale de T.V.A. du Royaume-Uni au titre de l'année budgétaire suivant celle pour laquelle elle est accordée. L'Allemagne, pour sa part, ne participera que pour les deux tiers de sa part normale à la prise en charge de la compensation britannique, qui sera répartie entre les autres Etats membres en fonction de leur part normale de T.V.A.

c) *Les limites dans le temps*

D'après les conclusions de la Présidence du Conseil européen de Fontainebleau, le mécanisme de compensation retenu au profit du Royaume-Uni ne devrait avoir qu'un caractère *transitoire*.

En effet, et d'après les termes mêmes des conclusions de la Présidence, « un an avant que le nouveau plafond (1,4 %) ne soit atteint, la Commission présentera au Conseil un rapport faisant le point sur :

- les résultats de la discipline budgétaire ;
- les besoins financiers de la Communauté ;
- la répartition des charges budgétaires entre Etats membres, eu égard à leur prospérité relative, et les conséquences à en tirer sur l'application des corrections budgétaires ».

« Le Conseil réexaminera la question dans son ensemble et prendra ex novo les décisions appropriées ».

B. — Son caractère foncièrement non-communautaire

A un double titre, le mécanisme de compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni est contraire à la lettre et à l'esprit des traités.

(1) voir la réponse du Ministre des Affaires européennes à la question écrite de M. Christian de LA MALENE. J.O. Débats Sénat, n° 47 S (Q) du 29 novembre 1984, page 1914

I. L'INSTITUTIONNALISATION DU « JUSTE RETOUR »

En édictant un mécanisme de compensation automatique, et en admettant le principe général que tout Etat membre pourrait bénéficier d'une correction budgétaire, les partenaires du Royaume-Uni ont consacré à Fontainebleau ce qu'ils avaient toujours refusé : la notion de « juste retour ». Ils ont accepté l'idée que les déséquilibres budgétaires pouvaient être justifiés par de bonnes raisons, et qu'ils peuvent légitimement, de ce fait, appeler un correctif. Cette façon de voir fait peu de cas du principe de la *solidarité financière* de tous les Etats membres dans l'exécution de toutes les politiques communes, qui est à la base du système des ressources propres institué en 1970.

Même si le Royaume-Uni a obtenu moins que ce qu'il demandait (1 milliard d'Ecus au lieu de 1,5 milliard), et même si *les seuls versements T.V.A.*, à l'exclusion des prélèvements agricoles et des droits de douane, *sont pris en compte dans le calcul du « solde négatif net »*, il ne reste pas grand chose du caractère obligatoirement forfaitaire, dégressif et provisoire, réclamé par certains partenaires du Royaume-Uni pour fixer le montant de la compensation.

De forfaitaire, la compensation devient proportionnelle (66 % du « solde net »), et de dégressive elle redevient progressive en 1984 avec une augmentation de 33 % par rapport à la compensation accordée au titre de 1983.

Même le caractère provisoire de la compensation est plus qu'aléatoire. Dans deux ou trois ans, et peut-être moins, les Etats membres devront à nouveau s'entendre sur le financement futur de la Communauté, et il se pourrait bien que certains soient tentés de reconduire une nouvelle fois un mécanisme de compensation, inauguré en 1980 et devenu, au fil des ans et malgré son caractère non-communautaire, une pièce presque familière dans le financement des dépenses communes.

La logique du dispositif d'échanges intra-communautaires fait que si un Etat privilégie ses relations commerciales avec les pays tiers au détriment de la Communauté, il se trouve pénalisé par le système des prélèvements et des restitutions. Or, pour certains observateurs, le Royaume-Uni jouerait désormais de façon comparable aux autres Etats membres le jeu de la préférence communautaire. Pour les mêmes, le mécanisme spontané des politiques communes ne permettrait plus, comme ils l'avaient cru jadis, une correction naturelle des déséquilibres budgétaires. Une justification « objective » pourrait alors être trouvée à la pérennisation d'une compensation du type de celle qui a été décidée pour quelques années à Fontainebleau.

Quelles qu'en soient les justifications, il n'en reste pas moins que la consécration du principe du juste retour remet en cause le principe même de la Communauté.

2. LA REDUCTION PAR LA RECETTE

La compensation au profit du Royaume-Uni se fera sous la forme d'un *abattement de sa contribution à la T.V.A.*, et non par des dépenses particulières faites au Royaume-Uni dans le cadre des politiques structurelles.

Certes, la compensation par les dépenses n'avait de communautaire que le nom, puisque les politiques et actions communes concernées, qui auraient dû être retenues en fonction de leur intérêt communautaire, avaient en réalité pour effet d'utiliser le budget général comme instrument de transfert des ressources des Etats membres les plus riches vers les Etats membres les moins prospères.

Mais la correction par la recette a ceci de grave qu'elle est ouvertement contraire à l'esprit communautaire. D'un point de vue purement comptable, le mécanisme n'améliorera pas, de surcroît, les prévisions de recettes effectuées par la Commission et souvent révisées, en cours d'exercice, dans des proportions importantes.

Enfin, l'initiative de la compensation appartiendra à l'Etat membre bénéficiaire, et non à la Communauté. On devine le formidable moyen de pression dont disposera alors le Royaume-Uni qui, opérant des « retenues à la source », pourra mesurer son apport financier en l'absence de contraintes directes de la part des instances communautaires.

L'Assemblée européenne ne s'y est pas trompée et a décidé, à l'occasion du débat sur les ressources propres et, en première lecture sur le budget général des Communautés pour 1985 (novembre 1984), de considérer que la compensation britannique devait être opérée par la dépense, et non par la recette, et être limitée à 4 ans. Sa commission des budgets avait en outre fait observer que le système arrêté par le Conseil aurait pour conséquence de fixer à 1,3 %, et non 1,4 %, le futur taux moyen de T.V.A.

Et en réalité, s'il ne s'agit plus à proprement parler de « retour » puisque les versements considérés comme « trop-perçus » par la Communauté n'auront pas lieu, la nouvelle compensation britannique constitue un « juste retour » *canoufflé en non-recettes*, c'est-à-dire un mécanisme en contradiction avec l'esprit des traités. Amorçant un mouvement de renationalisation d'actions jusqu'alors communes, *il marque la fin de la conception communautaire de la construction européenne.*

II. — L'AUGMENTATION DES RESSOURCES PROPRES

Depuis près de deux ans, l'équilibre financier de la Communauté défini par l'accord du 21 avril 1970 était rompu.

Devant l'accroissement des dépenses, et principalement celles du secteur agricole, maintes suggestions avaient été faites pour augmenter parallèlement le montant des ressources, en agissant sur le plafond des ressources T.V.A. plutôt qu'en recherchant la création, très problématique, d'autres catégories de ressources. En définitive, la décision prise sur ce point à Fontainebleau était la seule qui pouvait être vraisemblablement envisagée, et qui, d'ailleurs, s'imposait aux chefs d'Etat et de gouvernement, sauf à admettre le dépérissement irréversible de la Communauté.

Mais malgré l'accord de Fontainebleau, aucune ratification n'était encore intervenue à la fin de l'année 1984. Le Royaume-Uni posait encore comme préalable à son acceptation définitive de l'accroissement des ressources un accord sur la discipline budgétaire. Une question de date de prise d'effet se posait également, la R.F.A. voulant lier l'augmentation des ressources au coût de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

A. — L'épuisement progressif des des ressources

I. LES CHIFFRES

Depuis l'exercice budgétaire de 1982, le taux d'appel de la T.V.A. se rapprochait inexorablement du plafond de 1 % : il était de 0,92 % en 1982 et de 0,99 % en 1983.

En 1984, il s'établissait à 0,96 % dès l'ouverture de l'exercice, mais l'évolution de la conjoncture avait rapidement fait apparaître que le plafond de 1 % serait dépassé et que des crédits supplémentaires seraient nécessaires pour couvrir l'ensemble des dépenses de l'exercice en cours. Ceux-ci proviendront d'avances remboursables versées par les Etats membres, lorsque l'accord du Conseil aura été ratifié par tous les Etats membres (1).

(1) voir les conclusions précitées n° 131 84 du 14 novembre 1984

Quant aux propositions faites par la Commission dans son avant-projet de budget pour 1985, elles nécessitaient un taux d'appel de 1,12 %, c'est-à-dire un dépassement très très sensible du plafond actuellement en vigueur. La première lecture par le Conseil et l'Assemblée a fait apparaître des désaccords profonds entre les deux branches de l'autorité budgétaire, la première ayant adopté un projet dans la limite du plafond de 1 % mais ne couvrant que dix mois de l'exercice, la seconde ayant, dans l'attente d'une ratification de l'accord de Fontainebleau sur les ressources propres, décidé de recourir au système des avances remboursables.

2. LES CAUSES

Les causes de l'épuisement des ressources propres ont maintes fois été données. Elles ont été rappelées le 15 novembre dernier devant le Sénat, dans une réponse à une question orale de M. Stéphane BONDUEL. L'insuffisance des recettes communautaires vient de ce que le poids des dépenses agricoles n'a cessé de croître depuis plusieurs années à la suite de deux évolutions : le passage progressif de la grande majorité des secteurs agricoles sous garantie communautaire (céréales et lait dans les années soixante ; puis viande, dans les années soixante-dix ; enfin vin, fruits et légumes à partir de la mi-1981), d'une part, et l'apparition d'excédents dans certaines productions (lait et vin principalement), d'autre part. Considérant que la presque totalité des productions agricoles bénéficierait maintenant d'une organisation communautaire, et évoquant les réformes entreprises pour résorber les excédents, le ministre concluait — sans doute avec optimisme — que les dépenses agricoles devraient maintenant se stabiliser.

B. — La recherche d'une solution

Plutôt que de créer, comme en 1970, de nouvelles sources de financement, les Etats membres ont préféré s'en tenir à un aménagement de la ressource T.V.A. en recherchant de combien et dans quelles conditions le plafond de 1 % pourrait être accru.

1. LES AUTRES RESSOURCES ENVISAGEABLES

D'autres recettes générales que les prélèvements agricoles, les droits de douane, la T.V.A. et la cotisation sucre et isoglucose pourraient être envisagées pour accroître les ressources propres de la Communauté. Mais l'harmonisation des assiettes et des taux, ou, plus simplement, les dérèglements que ces ressources nouvelles pourraient provoquer chez certains Etats membres constituent actuellement des obstacles suffisamment importants pour que leur création ne soit pas à l'ordre du jour.

Tels sont :

— *L'impôt sur les sociétés*, dont l'harmonisation reste à faire et pour lequel trois hypothèses de travail ont été formulées : création d'un impôt communautaire directement administré par la Communauté et se substituant aux impôts nationaux ; affectation d'une partie du produit des impôts nationaux, à la manière de ce qui se fait pour la T.V.A. ; création d'un impôt supplémentaire affecté directement par la Communauté à des dépenses (telles la recherche) bénéficiant aux sociétés ;

— *l'impôt sur le revenu*, pour lequel, plus encore que pour le précédent, manquent encore les bases les plus élémentaires de son harmonisation ;

— *les accises sur les cigarettes et les alcools*, qui ont déjà fait l'objet d'une certaine harmonisation mais qui posent des problèmes très « sensibles » de concurrence ;

— *la taxe sur les produits pétroliers*, qui avait déjà été proposée en 1981 par la Commission en cas de baisse des prix du pétrole et dont la création a été conseillée en 1983 par le rapport sur « le redressement de l'économie européenne dans les années 80 » (rapport

Albert Ball). Cette taxe poserait moins un problème d'harmonisation qu'un problème de choix d'une politique énergétique par la Communauté ;

les taxes sur les produits de remplacement des céréales ou sur les huiles et les matières grasses, qui pourraient aider à maîtriser certaines productions agricoles essentielles ou à empêcher des concurrences sauvages, mais qui obligeraient à reconsidérer certains aspects de la politique commerciale commune et rencontreraient de vives résistances de la part de certains partenaires de la Communauté.

A la différence de celles qui proviennent de la T.V.A., la création d'autres catégories de ressources ne poserait pas seulement des problèmes d'harmonisation fiscale ou de répartition de la charge financière entre les Etats membres, mais devrait s'inscrire dans des choix beaucoup plus larges qui impliqueraient à la fois la politique commerciale commune et les relations de la Communauté avec ses principaux partenaires.

2. LE CHOIX DE LA TVA

On se souvient que la Commission avait présenté en février 1983 un « livre vert » qui s'était traduit, le 6 mai 1983, par un projet de décision du Conseil sur les nouvelles ressources propres (doc. COM (83) 270 final) (1).

Le système relativement complexe qui était alors préconisé avait été diversement accueilli par les Etats membres et, d'un Conseil européen à un autre, la question était restée en l'état.

Ultérieurement, la Commission avait proposé, dans sa communication du 5 mars 1984 (doc. COM (84) 140) que le plafond des ressources propres soit porté de 1 à 2 %. Elle renonçait ainsi à demander, comme elle l'avait fait l'année précédente, l'augmentation du taux de T.V.A. par paliers successifs de 0,4 % sans autorisation de ratification par les Parlements nationaux.

A Bruxelles, le 20 mars 1984, un consensus s'était dessiné entre les chefs d'Etat et de gouvernement sur une majoration du plafond de T.V.A. jusqu'à 1,4 %, mais l'accord avait été finalement occulté par la persistance des oppositions sur la « correction budgétaire » en faveur du Royaume-Uni. Il semblait bien alors que le désaccord sur la contribution britannique avait rendu caducs les accords partiels sur les autres sujets. Ceux-ci, en tout cas, étaient restés en suspens.

C'est dire que la décision annoncée le soir du 26 juin 1984 à Fontainebleau sur la création de nouvelles ressources propres a été accueillie avec beaucoup de soulagement par toutes les parties en cause.

C. — Le dispositif arrêté

Les termes des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Fontainebleau au sujet de l'accroissement des ressources propres sont très explicites :

« Le taux maximal de mobilisation de la T.V.A. est fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1986 : ce taux maximal vaut pour chaque Etat membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées et au plus tard le 1^{er} janvier 1986.

« Le taux maximal peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales. »

(1) Voir les conclusions n° 10⁷ 83 adoptées par la Délégation le 22 juin 1983 sur le rapport de M. Bernard BARBIER.

Les conclusions de la présidence sur l'augmentation des ressources traitent dans la même rubrique la question de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, attestant ainsi le lien voulu par certains Etats membres, notamment la R.F.A., entre l'augmentation des ressources et l'entrée de nouveaux partenaires dans la Communauté.

Postérieurement, le 9 juillet 1984, la Commission a modifié sa proposition initiale par un nouveau schéma de mise en œuvre des décisions du Conseil européen de Fontainebleau en matière de financement futur (doc. COM (84) 384 final). Concernant les nouvelles ressources propres, la proposition préconise notamment une ratification rapide, de sorte que les ressources supplémentaires consécutives au relèvement du plafond de T.V.A. soient disponibles dès le 1^{er} octobre 1985.

I. LE CONSENSUS SUR LE TAUX

Bien que plusieurs niveaux de plafond de T.V.A. aient été proposés, un consensus est finalement apparu pour un appel maximal de 1,4 % dans les deux ou trois années à venir.

L'Assemblée européenne en est convenu, même si certains de ses membres auraient souhaité un doublement, ou même un quadruplement, immédiat du taux actuel, considérant qu'un plafond de 2 % et a fortiori de 4 %, permettrait à la Communauté de fonctionner durablement sans entrave financière.

Par ailleurs, la formule qui aurait consisté à relever progressivement le taux de T.V.A. avec un premier palier de 1,2 % n'a pas été retenue.

Et il semble que le niveau maximal de T.V.A. qui, en définitive, a été décidé permettra aux Etats membres de contrôler l'évolution financière de la Communauté. Le système retenu ne vaut que pour le court terme et comporte deux étapes. Pour les plus optimistes, les budgets communautaires à venir resteront dans les limites du nouveau plafond de 1,4 % jusqu'en 1988. Telle est notamment la position prise à Fontainebleau. Pour certains, au contraire, le répit ne durera que deux ans.

Quoiqu'il en soit, le dossier sur les ressources propres sera à nouveau ouvert dans les prochaines années. Lorsqu'ils le réexamineront, les Etats membres devront aussi régler, une nouvelle fois, la question de la contribution britannique, et celle de la discipline budgétaire. Qu'ils soient dix ou douze, les partenaires de la Communauté auront assurément fort à faire pour s'entendre sur ces questions essentielles.

2. L'INCERTITUDE SUR LA DATE D'ENTRÉE

La date d'entrée en vigueur du nouveau plafond, malgré l'accord trouvé à Fontainebleau, divisait encore les Etats membres à la fin de l'année 1984.

Une majorité d'Etats membres dont la France accepteraient la deuxième proposition de la Commission de fixer au 1^{er} octobre 1985 la date d'entrée en vigueur du taux de 1,4 % de T.V.A. : *les suppléments de dépenses engagés en 1985 par rapport au plafond de 1 % seraient financés de la sorte, de même que, de l'avis du Royaume-Uni, les dépenses de 1984 qui seraient reportées en 1985.*

La R.F.A., en revanche, voulait s'en tenir au 1^{er} janvier 1986, qui est la date fixée à Fontainebleau, et établissait, avec les Pays-Bas, un lien étroit entre l'augmentation des ressources propres et l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. D'après la délégation allemande, les dépenses supplémentaires devaient représenter le coût de l'élargissement de la Communauté, et la ratification des Traités d'adhésion et celle de la décision sur le nouveau plafond de T.V.A. devaient intervenir simultanément.

Le Royaume-Uni, pour sa part, rappelait le lien étroit qui doit exister entre l'augmentation des ressources propres et l'application de la « discipline budgétaire ». La

ratification du nouveau plafond de la T.V.A. n'interviendrait pas sans engagements clairs et fermes sur la discipline des dépenses communautaires

Outre la question de la date de la prise d'effet, des sujets plus techniques, avancés par la Commission dans sa proposition du 9 juillet 1984, n'étaient pas non plus résolus. L'un traitait des recettes des droits de douane à l'importation des produits C.F.C.A., qui constituent les seules recettes douanières appartenant encore aux Etats membres et que la Commission propose de transférer dans les ressources propres de la Communauté. L'autre concernait le taux de 10 % des recettes, qui vise à rembourser aux Etats membres les frais de perception des ressources propres, et que la Commission voudrait faire considérer comme un taux maximal facultatif.

*
* * *

La décision d'augmenter les ressources communautaires provenant de la T.V.A. nécessitera en France l'adoption d'un projet de loi autorisant la ratification. Mais auparavant, il faudra que, au niveau communautaire, l'accord soit définitivement conclu. Or, à en croire les dernières prises de position au sein du Conseil, la signature du texte sur les ressources propres dépendrait à la fois de l'achèvement des négociations avec les candidats à l'adhésion et de la décision en bonne et due forme sur la discipline budgétaire et financière. Et ces deux points d'importance n'étaient pas encore acquis à la suite du Conseil européen de Dublin, des 3 et 4 décembre 1984.

III. LA DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Constituant, à côté de la contribution britannique et de l'augmentation des ressources propres, le troisième volet du « tryptique » du financement futur, la discipline budgétaire et financière n'est pas citée dans les conclusions de la présidence du Conseil de Fontainebleau. Le Conseil européen s'était alors limité à déclarer acquises les règles qui avaient été élaborées par le Sommet de Bruxelles au mois de mars 1984 mais qui étaient restées en suspens faute d'accord sur les autres thèmes du financement futur de la Communauté.

Déjà relativement ancien, le souci d'une plus grande discipline budgétaire a connu un regain d'actualité avec les initiatives de la France, après le Conseil européen d'Athènes (décembre 1983), pour trouver une solution à l'épuisement imminent des recettes communautaires. Après que la Commission ait avancé ses propositions en la matière au mois de février 1984, une double controverse s'est engagée sur les nouvelles règles qu'il convenait de définir : l'une portait sur le contenu même du dispositif envisagé, l'autre sur sa procédure d'élaboration et d'application. Et, à la fin novembre, les désaccords étaient à ce point persistants entre le Conseil et l'Assemblée et au sein du Conseil lui-même que la question a été à nouveau transmise aux chefs d'Etat et de gouvernement réunis en Conseil européen à Dublin.

A. — Une préoccupation relativement ancienne

Le souci de maîtriser l'évolution des dépenses budgétaires par une discipline établie d'un commun accord résulte d'un débat qui remonte à plusieurs années et dont la nécessité a été mise en évidence, à partir de 1983, par l'insuffisance des ressources propres disponibles.

La Communauté s'est interrogée sur les moyens de contrôler son système budgétaire dès 1979, à la suite d'initiatives qui provenaient principalement du Royaume Uni. Depuis lors, de nombreux Conseils européens se saisirent de la question :

Le Conseil européen de Strasbourg, en juin 1979, a constaté que le moment était venu de considérer les « conséquences financières de l'application du système budgétaire sur la situation de chaque Etat membre » ;

Le Conseil de Luxembourg, en mai 1980, a confié à la Commission, dans le cadre du « mandat du 30 mai », la tâche de « réexaminer le développement des politiques communautaires » pour « éviter que des situations inacceptables se présentent de nouveau »

Le Conseil européen de Stuttgart (juin 1983) avait donné lieu ultérieurement au sein du Conseil à des négociations inspirées par « le besoin d'une plus grande discipline budgétaire » ;

Le Conseil européen d'Athènes, en décembre 1983, n'avait pas fait progresser la recherche de règles précises en cette matière, mais il avait entraîné par la suite une initiative française tendant à demander la fixation d'enveloppes financières pour chacune des politiques communes ;

Le Conseil européen de Bruxelles, en mars 1984, était parvenu à un consensus qui fut confirmé quelques mois plus tard à Fontainebleau sur les trois principes de base de la discipline budgétaire :

le niveau des dépenses est établi en fonction des ressources disponibles ;

une enveloppe maximale de dépenses (le « cadre de référence ») est fixée chaque année pour le budget à venir ;

- les dépenses agricoles doivent augmenter moins que le taux d'accroissement des ressources propres, et le taux maximum d'augmentation des dépenses non obligatoires doit être rigoureusement respecté.

B. — La controverse sur le contenu

Si des règles relativement précises ont été arrêtées par les chefs d'Etat et de gouvernement dès la fin du mois de mars, leur mise en œuvre par la conclusion d'un accord définitif a rencontré de singulières difficultés devant le Conseil des ministres. Le schéma initialement prévu a été sensiblement amendé au fil des réunions du Conseil.

1. LE SCHEMA INITIALEMENT PREVU

La Commission avait présenté, le 14 février 1984, une communication (doc. COM (84) 83 final) au Conseil qui contenait des propositions destinées à assurer une utilisation optimale des ressources propres grâce à une gestion rigoureuse des fonds communs. La Communauté, en effet, ne pouvait échapper à l'effort de rigueur entrepris par les Etats membres dans leurs propres budgets.

Présentées sous la forme de projet de conclusion du Conseil européen, les propositions de la Commission se résumaient pour l'essentiel aux éléments suivants :

— une concertation entre la Commission, le Conseil et l'Assemblée s'engagera sur la base d'un rapport circonstancié de la Commission. Outre le montant des recettes prévisibles, le volume et le taux de croissance de chacune des grandes masses budgétaires, celui-ci comportera un *taux maximal* d'augmentation des dépenses ;

— *Les dépenses agricoles* ne pourront pas croître selon un taux supérieur à celui des ressources propres. Le taux sera exprimé par une moyenne calculée sur plusieurs années.

Dans le cas où le Conseil s'orienterait vers un dépassement des cours évalués par la Commission, la délibération finale serait renvoyée à une réunion conjointe des ministres des finances et de l'agriculture.

pour les autres dépenses, c'est-à-dire principalement les dépenses non obligatoires, une distinction sera faite entre celles qui sont l'objet d'une programmation et celles qui ne le sont pas, les premières étant mieux garanties que les secondes d'être exécutées ;

une « *procédure d'alarme* » sera mise en place pour identifier immédiatement en cours d'année les risques éventuels de dérapage budgétaire. D'après les termes employés dans la communication de la Commission, il semble bien que la politique agricole commune serait la première atteinte en cas de redressement budgétaire opéré en cours d'exercice par la Commission.

Le texte initialement retenu par le Conseil, et qui avait provoqué les réactions remarquées du ministre français de l'Agriculture, reprenait un certain nombre des propositions de la Commission. Considéré comme un « carcan » inopérant pour assurer la nécessaire rigueur dans la gestion des fonds communautaires, le projet initial devait être par la suite amendé dans le sens d'une plus grande souplesse.

2. LE DISPOSITIF RETENU MAIS NON ENCORE DÉFINI

En confirmant à Fontainebleau le pré-accord qui était intervenu à Bruxelles les 19 et 20 mars 1984 sur la discipline budgétaire et financière, les chefs d'Etat et de gouvernement avaient retenu en la matière des principes relativement simples qui furent ensuite repris par le Conseil des ministres dans la recherche d'une mise en œuvre des décisions prises par le Conseil européen.

a) les règles

Elles sont les suivantes :

— à partir de 1986, le Conseil déterminera chaque année, en début d'exercice budgétaire mais après la fixation des prix agricoles, l' *enveloppe maximale*, dite « *cadre de référence* » des dépenses qu'il estimera devoir retenir pour financer les politiques communes. La décision sera prise à la *majorité qualifiée*. Cette règle présente une *grande novation* puisque les Etats membres établissaient jusqu'à présent d'abord le montant des dépenses puis appelaient le pourcentage de T.V.A. nécessaire pour les couvrir. Le processus sera désormais inverse : les recettes seront d'abord fixées, et après elles, le montant des dépenses ;

— à l'intérieur du cadre de référence, le Conseil fera en sorte que les *dépenses découlant des marchés agricoles*, calculés sur une *base triennale* (l'exercice écoulé, l'exercice en cours et l'exercice à venir), *progressent moins que le taux d'accroissement de la base des ressources propres* ;

— en cas de risque de *dépassement de ce « butoir »*, les Etats membres pourront exercer un *droit de veto* suspensif : le Conseil devra opérer des réductions équivalentes sur les exercices suivants, sans que cette obligation soit juridiquement contraignante. Mais surtout, *le droit de veto ne pourra pas être exercé pour les dépenses agricoles*, sauf pour la fixation des prix, à la diligence de la Commission ;

— l'ensemble du système de discipline budgétaire sera *réexaminé* lors du passage du plafond de T.V.A. *au-delà de 1,4 %*.

b) les garanties données au secteur agricole

Les règles de discipline budgétaire contiennent expressément un certain nombre de garanties pour le secteur agricole :

— des *circonstances exceptionnelles* dispenseront le Conseil de l'obligation de respecter la norme de progression des dépenses agricoles : il s'agit des cas, non énumérés dans les

conclusions sur la discipline budgétaire, ou les dépenses agricoles découlant du respect des règles de la P A C se révéleraient beaucoup plus importantes que prévu. Seul l'élargissement est mentionné à titre d'exemple : il se pourrait en effet que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ait pour résultat un accroissement considérable des productions agricoles de ces pays sous l'effet des garanties offertes par le régime communautaire. Mais d'autres modifications de la situation des marchés agricoles pourraient, éventuellement, être considérées comme circonstances exceptionnelles — mais après quelles négociations ? —, telles une forte variation à la baisse du cours du dollar ou l'écoulement du surstockage actuel.

les enveloppes budgétaires seront fixées après la réunion du Conseil agricole du mois de mars de chaque année pour la fixation des prix de campagne. Calculé après les négociations sur les prix, et non avant, comme le laissait entendre le schéma initial, le « cadre de référence » ne perturbera pas la liberté de négocier des ministres de l'agriculture.

enfin, le Conseil a reconnu, dans une déclaration jointe aux conclusions sur la discipline budgétaire, que les orientations financières devront respecter les « droits acquis » des agriculteurs ainsi que la « confiance légitime » des particuliers et des opérateurs à l'égard de la législation communautaire. Théoriquement, cette déclaration devrait éviter que la politique agricole commune soit remise en cause.

3. LE CARACTÈRE RELATIVEMENT NON CONTRAIGNANT DU DISPOSITIF

Des assouplissements ont été apportés au dispositif de discipline budgétaire initialement conçu, mais on peut se demander dans quelle mesure il sera applicable.

Outre le fait que le « cadre de référence » sera fixé après les négociations sur les prix agricoles, outre le statut particulier dont bénéficieront les dépenses agricoles (absence de droit de veto), outre la notion de circonstances exceptionnelles, qui est singulièrement riche en interprétations contraires, outre le respect des « droits acquis » ou de la « confiance légitime », outre également le fait que les crédits du F.E.O.G.A. devront, comme par le passé, être adoptés à la majorité du Conseil conformément au traité de Rome, on observe que la nature juridique de l'acte qui définit la discipline ne devrait pas en faire une règle contraignante.

Dans son état actuel, le texte à la forme juridique de « conclusions », et non pas celle d'un règlement, ni même d'une décision du Conseil. Ces deux dernières formes, au demeurant, seraient peut-être contraires aux traités, et de ce fait susceptibles d'un recours en annulation devant la Cour de Justice des Communautés, parce qu'elles modifieraient implicitement la procédure budgétaire prévue à l'article 203 du traité de Rome.

Mais la forme juridique de l'acte définissant la discipline budgétaire est précisément l'une des raisons pour lesquelles l'accord n'a pas encore été conclu au sein du Conseil. Alors que la plupart des Etats membres voudraient voir un simple engagement politique, une sorte de « code de conduite », la délégation britannique, en sens inverse, a soutenu un temps que la discipline budgétaire devrait entraîner une révision des traités.

Dénuées, pour l'instant, de caractère juridiquement contraignant, les conclusions du Conseil seront-elles également applicables en pratique ? Rien n'est moins sûr, car en donnant pour toutes les dépenses non agricoles un véritable pouvoir aux seuls ministres des Finances, la discipline budgétaire modifie des pratiques établies de négociation à un point tel qu'elle apparaîtra sans doute bien vite comme inapplicable. De surcroît, s'agissant des dépenses agricoles, il sera difficile de les encadrer a priori dans une planification rigide. Les dépenses agricoles sont en effet très fluctuantes par nature, tant en raison de phénomènes climatiques que d'évolutions économiques internationales ou de contraintes spécifiques de production.

C. — La controverse sur la procédure d'élaboration et d'application

Pour certains observateurs, la discipline budgétaire, dont on ne sait pas encore si elle aura valeur juridique ou si elle constituera un simple arrangement interne au Conseil, apparaît comme un « coup de force » contre le Parlement européen en réaction contre la dérive budgétaire dont on l'a accusé ces dernières années mais dont il se défend.

Craignant de se voir dépossédée de ses attributions budgétaires par un texte qui, élaboré par le Conseil, donne à celui-ci la maîtrise de la définition du volume des dépenses, l'Assemblée européenne a d'abord réagi par la voix de sa commission des Budgets dont le Président, M. Jean-Pierre COI, faisait le 27 septembre 1984 la déclaration suivante :

« Mais nous ne pourrions accepter que, sous prétexte de « discipline budgétaire » soit porté atteinte au Traité de Rome et à l'équilibre institutionnel et budgétaire fixé par le droit communautaire. L'autorité budgétaire est exercée conjointement par le Conseil et le Parlement. *L'une des deux branches ne saurait usurper cette responsabilité en procédant de manière unilatérale*, par voie de règlement ou par une soi-disant mesure d'ordre intérieur ayant un effet comparable, des règles de discipline qui fausseraient la procédure d'élaboration du budget ».

Le Parlement européen a ensuite adopté, au cours de sa période de session du mois de novembre 1984, le rapport (doc. 2-981/84) de M. Pietr DANKERT (Socialiste néerlandais) au nom de sa commission des Budgets sur la discipline budgétaire.

Par ce texte, l'Assemblée européenne a exprimé « son opposition la plus ferme » à la fixation unilatérale des mesures de discipline budgétaire par l'une des branches de l'autorité budgétaire. La résolution finale, qui fut adoptée à une très forte majorité, préconise une politique budgétaire « rationnelle et rigoureuse » mais souligne que le « *cadre de référence* » doit être fixé par une décision commune au Conseil et à l'Assemblée. Pour celle-ci, l'enveloppe budgétaire doit tenir compte des obligations de la Communauté découlant de la législation existante et de la nécessité de développer les politiques communautaires existantes ou nouvelles. Si le Conseil n'est pas prêt à ouvrir un dialogue — qui a été tenté mais n'a donné jusqu'ici aucun résultat — menant à une participation du Parlement à la définition du « cadre de référence » pour les dépenses communautaires, il risque de s'engager dans un « conflit perpétuel avec le Parlement et la Commission ». Telle fut la déclaration du Président du Parlement européen à la suite d'une tentative de concertation avec le Conseil sur la discipline budgétaire, à la fin du mois de novembre.

Le principal point de désaccord entre le Conseil et le Parlement européen porte sur l'obligation que s'impose le Conseil de ne pas augmenter les dépenses non-obligatoires de plus de la moitié d'un taux maximal calculé par la Commission et qui, d'après les premières estimations, ne devrait pas dépasser le taux de croissance des ressources propres. La marge de manœuvre du Parlement européen étant elle aussi limitée à la moitié de ce taux, il est à prévoir que les dépenses non-obligatoires, sur lesquelles l'Assemblée exerce un pouvoir réel, ne croîtront pas plus vite que les recettes de la Communauté. Le Parlement européen en conclut que la *structure actuelle du budget*, avec sa répartition entre dépenses obligatoires et dépenses non-obligatoires, *serait figée*, et que son pouvoir de décider le financement de politiques nouvelles s'en trouverait diminué.

Pour fonder son argumentation, l'Assemblée rappelle qu'aucune mesure de discipline budgétaire ne peut déroger à la règle de l'article 203, alinéa 9 du traité de Rome selon laquelle un nouveau taux peut être fixé pour les dépenses non-obligatoires, par accord entre le Conseil et le Parlement statuant selon les majorités prescrites, lorsque les activités des Communautés exigent un dépassement du taux maximal. Avec les nouvelles règles de la discipline budgétaire, l'Assemblée serait privée de cette faculté prévue par le traité de Rome.

*
* * *

A n'en pas douter les conclusions du Conseil sur la discipline budgétaire apparaissent comme potentiellement porteuses de conflits au sein de la Communauté :

— *conflit au sein du Conseil*, d'une part, pour lequel il ne sera pas aisé de s'entendre chaque année sur le « cadre de référence », d'autant que plusieurs Etats membres acceptent mal que le Conseil « Economie-Finances » ait le pas, en matière de dépenses non-agricoles, sur le Conseil « général » ;

conflit inter institutionnel, d'autre part, le Parlement refusant de se soumettre à des règles qu'il considère comme contraires aux traités et que le Conseil présente, dans l'état actuel des négociations, comme un simple document interne. En décidant a priori qu'il ne dépassera pas le taux maximum d'accroissement des dépenses budgétaires prévu à l'article 203 du traité de Rome, le Conseil va sans aucun doute au devant de conflits répétés avec le Parlement.

Le désaccord entre l'Assemblée et le Conseil était à ce point, à la fin du mois de novembre 1984, que M. Jean-Pierre COE, président de la commission des budgets du Parlement européen, a évoqué la possibilité d'une saisine de la Cour de Justice des Communautés pour faire constater l'illégalité du document mis au point par le Conseil en matière de discipline budgétaire.

A la vérité, il semble qu'un recours ne serait recevable que si le texte incriminé avait une valeur juridique contraignante. D'après le Conseil, tel ne serait pas le cas puisque, en l'état actuel des choses, le document a été pris en la forme de « conclusions », et non de règlement ou de décision.

Par ailleurs, des rumeurs laissaient entendre à la fin du mois de novembre que le Parlement européen pourrait rejeter en seconde lecture, au cours de sa période de session de décembre, le projet de budget général pour 1985 s'il n'obtenait pas satisfaction sur la discipline budgétaire (1).

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, au-delà de l'adoption du budget du prochain exercice, l'accord sur la discipline budgétaire est considéré par le Royaume-Uni comme un préalable au versement des avances, dont il est redevable comme tous les Etats membres, pour combler le déficit budgétaire de 1984, et à son accord définitif sur l'augmentation des ressources propres.

Devant la persistance des désaccords, on attendait du Conseil européen de Dublin qu'il prenne position pour en terminer enfin avec une question essentielle que l'on croyait réglée avec le « paquet » financier de Fontainebleau du 26 juin 1984.

Finalement, le Conseil des Ministres, réuni en marge du Sommet à Dublin, a adopté définitivement les « conclusions » sur la discipline budgétaire en réglant les modalités d'association du Parlement européen et de la Commission à la définition annuelle du « cadre de référence ».

Le Conseil a décidé de ne pas modifier ses conclusions initiales mais de les approuver en l'état puis d'y adjoindre une « lettre de communication » au Président de l'Assemblée et au Président de la Commission par laquelle le Conseil :

- invite la Commission et l'Assemblée à examiner avec lui les moyens d'assurer la coopération nécessaire en vue d'une discipline budgétaire commune aux trois institutions ;
- invite une délégation de l'Assemblée à le rencontrer avant les réunions où le Conseil doit fixer le cadre de référence pour l'année suivante.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 12 DECEMBRE 1984

La délégation a pris connaissance de l'accord intervenu lors du Conseil européen de Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984 sur le financement de la Communauté ainsi que des difficultés apparues ultérieurement pour mettre en œuvre les décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement.

(1) De fait, le 13 décembre 1984, le Parlement européen a rejeté à une très large majorité le projet de budget général pour 1985.

Sur la correction des déséquilibres budgétaires

la délégation observe que le principe d'une compensation budgétaire a été retenu au profit de tout Etat membre qui se trouverait en situation de contributeur net, et déplore une conception du financement communautaire contraire à l'idée de solidarité qui a inspiré en 1970 le système des ressources propres.

Elle observe que si, à terme, la politique des dépenses est le moyen retenu pour corriger les déséquilibres budgétaires, c'est l'action sur les recettes qui, dans l'immédiat, est engagée au profit du Royaume-Uni.

Elle est consciente de ce que la correction des déséquilibres par les dépenses, qui était jusqu'ici appliquée, avait ceci de néfaste que le budget communautaire était devenu l'instrument d'un transfert de ressources des Etats membres les plus riches vers les Etats membres les moins prospères.

Elle exprime toutefois encore davantage son opposition à l'égard du mécanisme de correction établi en faveur du Royaume-Uni qui, fonde sur une réduction de la part de versement au titre de la T.V.A., constitue en réalité un « juste retour » camouflé en non-recettes.

Elle dénonce de ce fait l'application du « juste retour » qui, même s'il ne doit être que transitoire, est foncièrement contraire à l'esprit communautaire.

Elle relève que l'initiative de la compensation appartiendra désormais à l'Etat membre bénéficiaire qui pourra mesurer son apport financier en l'absence de contraintes directes de la part des instances communautaires.

Elle observe que, de forfaitaire et dégressive, la compensation britannique est devenue proportionnelle et progressive, et que son caractère automatique n'est pas le moindre signe de sa nature ouvertement non-communautaire.

Elle exprime la crainte que, de transitoire, la compensation britannique devienne à l'avenir permanente et traduise ainsi la fin de la conception communautaire de la construction européenne.

Sur l'augmentation des ressources propres

la Délégation rappelle que le déficit budgétaire de l'exercice 1984 a prouvé l'impérieuse nécessité, déjà perceptible depuis 1982, d'augmenter les ressources propres à la Communauté.

Elle note que le projet de budget général des Communautés pour 1985 nécessiterait un appel de T.V.A. dépassant le plafond actuel de 1 % pour couvrir notamment l'ensemble des dépenses agricoles des douze mois de l'exercice.

Elle estime que les ressources provenant de la T.V.A. sont les seules dont on puisse envisager l'accroissement pour renforcer les moyens financiers de la Communauté, les obstacles à la création d'impôts communautaires nouveaux étant à ce jour trop nombreux.

Elle juge que le système des avances remboursables, pratiqué pour combler le déficit du budget de 1984, ne saurait être utilisé une nouvelle fois l'an prochain car il aurait pour résultat d'accroître inconsidérément l'endettement de la Communauté auprès des Etats membres.

Elle jugerait opportun, pour cette raison, d'avancer du 1 janvier 1986 au 1^{er} octobre 1985 la date d'entrée en vigueur du nouveau plafond de T.V.A.

Elle est d'avis que le nouveau plafond de 1,4 % de T.V.A. retenu par le Conseil européen de Fontainebleau correspond à un taux moyen entre ce qui est actuellement nécessaire et possible, et que le passage par paliers d'un plafond de 1,4 % à un plafond de 1,6 % permettra aux Etats membres de contrôler les besoins financiers de la Communauté.

Elle exprime toutefois la crainte que, compte tenu notamment des remboursements des avances déjà consenties par les Etats membres, de la diminution de la contribution britannique et du coût de l'élargissement de la Communauté, auquel la République fédérale d'Allemagne lie son acceptation de l'augmentation des ressources, le nouveau plafond de T.V.A. ne suffise plus à brève échéance à couvrir l'ensemble des besoins.

Sur la discipline budgétaire et financière

La Délégation rappelle que l'impératif d'une gestion rigoureuse des actions et des politiques communes est plus que jamais nécessaire dans la conjoncture présente, et déclare que cette préoccupation n'aurait jamais dû faire défaut de la part des instances communautaires responsables.

Elle considère que les règles de la discipline budgétaire, parce qu'elles intéressent un domaine où l'Assemblée des Communautés détient des attributions définies par les traités, devraient faire intervenir les deux branches de l'autorité budgétaire.

Elle estime en conséquence que l'Assemblée ne devrait pas être tenue à l'écart de leur définition et de leur mise en œuvre.

Elle ne saurait admettre un mécanisme qui, sous couvert de gestion rigoureuse, donnerait un cadre financier trop rigide à l'ensemble des actions et des politiques communes, notamment dans le secteur agricole.

Elle prend note des assouplissements qui ont été apportés au projet initial pour que l'arrangement conclu au sein du Conseil ne porte pas atteinte aux acquis de la politique agricole commune.

Elle estime que les règles de discipline budgétaire devraient constituer, telles qu'elles ont été présentées, un « code de bonne conduite » et qu'elles seraient peut-être contraires aux traités si elles devaient avoir une nature juridique contraignante.

Elle s'interroge toutefois sur la portée réelle des règles qui ont été posées, et sur les conditions dans lesquelles elles pourront être effectivement appliquées.

Elle déclare que la discipline budgétaire ne saurait constituer plus longtemps un préalable posé par certains Etats membres à la mise en œuvre des décisions prises lors du Conseil européen de Fontainebleau le 26 juin 1984 sur les autres aspects du financement de la Communauté.

•

CHAPITRE III

ELARGISSEMENT**L'ELARGISSEMENT DE LA COMMUNAUTÉ
À L'ESPAGNE ET AU PORTUGAL**

Rapporteur : M. Josy MOINI I, Sénateur

PREMIERE PARTIE : L'ELARGISSEMENT, MUTATION STRUCTURELLE

- I. Le divorce entre les aspects politique et économique des adhésions
- II. A la recherche de garde-fous

DEUXIEME PARTIE : L'ELARGISSEMENT, NEGOCIATIONS SECTORIELLES

- I. L'état des négociations avec l'Espagne
- II. L'état des négociations avec le Portugal

Conclusions de la Délégation adoptées le 10 octobre 1984

•
•

Il est de ces événements, lourds de conséquences historiques, qui surprennent leurs contemporains, prennent à contre-pied hommes politiques et historiens. D'autres, au contraire, sont d'autant plus fascinants que, malgré les difficultés dont ils sont porteurs, ils paraissent inévitables, ou presque, à ceux-là même qui les vivent : tel est le cas des adhésions de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

De ce point de vue, la Communauté apparaît bien comme prisonnière de son destin et même d'un destin paradoxal, puisqu'elle devient la victime d'un succès politique d'autant plus irrésistible qu'il s'alimente en fait à la fois des réussites et des échecs partiels de l'intégration économique.

•

Puissance économique considérable malgré la fragilité de ses structures, la Communauté ne laisse pas d'exercer sa *force d'attraction* sur la plupart des pays européens situés dans son orbite commerciale. Telle est bien la logique fondamentale qui, après avoir conduit aux deux premiers élargissements va maintenant induire l'extension de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, alors même que les nouveaux candidats adhérents ne partagent visiblement pas la même conception de la construction communautaire que les membres fondateurs. Mais cette force d'attraction politico-économique ne serait pas suffisante à elle seule pour expliquer cette fatalité de l'élargissement, s'il ne lui correspondait pas une tout aussi irrésistible propension à l'ouverture, une *dynamique d'expansion continentale*, inscrite moins dans les textes constitutifs de la Communauté que dans la logique même de son fonctionnement.

Certes, par son article 237 (1) — conforté par les déclarations plus politiques du préambule (2) — le Traité de Rome reconnaît le droit à tout pays européen démocratique

(1) Article 237

Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne sont l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

(2) « Résolus à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort »

de demander à adhérer à la Communauté. Il demeure que ce *droit à la candidature* ne se transforme en un *droit à l'adhésion* que dès lors que, faute de pouvoir augmenter en profondeur le degré d'intégration de la Communauté, l'extension géographique apparaît comme le moyen par excellence pour les Etats membres de transcender leurs conflits et d'entretenir la dynamique communautaire. L'élargissement est bien alors le mouvement qui permet à la Communauté d'éviter de se trouver en face de ses difficultés d'approfondissement interne : *C'est la fuite en avant*.

Telles sont donc, tracées à grands traits, les raisons profondes de la poursuite d'un processus d'élargissement dont les étapes précédentes ont été à chaque fois synonymes de difficultés accrues pour la Communauté et dont les conséquences ont été — comme la délégalation l'a dénoncé à maintes reprises — si préjudiciables à son fonctionnement.

Les mêmes causes produisant les mêmes effets, ce troisième élargissement à l'Espagne et au Portugal apparaît, en l'état actuel des choses, tout aussi inéluctable et dangereux que les deux précédents. Les effets en seront peut-être plus néfastes encore dans la mesure où, même bien négocié, cet élargissement s'appliquera nécessairement à une Communauté *déjà affaiblie* par le cumul de crises économique et institutionnelle. Jamais la contradiction n'a été aussi flagrante entre considérations politiques et économiques.

La nécessité politique est évidente. L'Espagne et le Portugal ont toujours appartenu à l'Europe historique. *Dès lors qu'ils font à nouveau partie du concert des nations démocratiques, ils ont vocation à entrer dans la Communauté.* Sur un plan géographique, cette extension de la C.E.E. vers le sud-ouest apparaît tout à fait normale : plate-forme méridionale du continent européen, la péninsule ibérique en est le prolongement naturel vers l'Atlantique ; elle constitue *le trait d'union avec l'Afrique du Nord et, de par ses liens historiques et linguistiques, avec l'Amérique Latine*. Du point de vue géographique, la portée de cet élargissement est à n'en pas douter considérable. Il permettra, en particulier, à la Communauté d'affirmer son *influence en Méditerranée*, et donc de peser d'un poids politique accru dans une zone cruciale pour la paix mondiale.

Il n'est pas possible non plus de faire abstraction de l'intérêt stratégique d'un élargissement, dont une des conséquences indirectes majeures est de contribuer à l'amarrage définitif de l'Espagne à l'Alliance atlantique.

Bref l'élargissement de la Communauté est plus qu'une simple nécessité politique, il prend l'allure d'une véritable fatalité.

Cependant, l'affirmation de ces impératifs politiques ne doit pas conduire à esquiver les multiples et graves problèmes économiques que vont soulever les adhésions du Portugal et de l'Espagne.

Ouvertes respectivement en octobre 1978 et février 1979, les négociations se sont manifestement engagées dans un climat de douce insouciance, comme en témoignent les dates initialement prévues pour l'adhésion. Il est clair que par un excès de confiance qui confine à la légèreté, on n'a pas su, ou pas voulu, prendre la véritable mesure des difficultés à surmonter, on n'a pas pris suffisamment au sérieux les *avertissements* lancés, ici ou là, par tous ceux qui, comme MM. Edgard PISANI et Michel SORDEL, dès 1977 au Sénat s'inquiétaient des répercussions de ces adhésions sur l'équilibre, déjà précaire, des régions méditerranéennes. Il fallait attendre 1980 pour que l'on commençât à prendre conscience de l'ampleur du problème : ce n'est qu'au début de cette année que le Président de la République, M. V. GISCARD D'ESTAING, réclama une « pause » afin de permettre à la Communauté de se préparer au choc de l'élargissement. Pourtant, la pression politique resta suffisamment forte pour que ce coup de frein ne se transformât pas en un coup d'arrêt.

De fait, l'attitude de la France, souvent mise en cause dans les retards apportés à ce troisième élargissement, n'aurait sans doute pas suffi à elle seule à bloquer le processus de négociations, si les difficultés n'étaient pas brusquement apparues plus considérables par suite de la crise institutionnelle et financière qui perturbe le fonctionnement de la

Communauté depuis le début des années 1980. La perspective de l'épuisement des ressources propres, l'incapacité des Dix à trouver une solution au problème de la contribution britannique, les dérèglements de la politique agricole commune, sont autant de raisons qui réduisent la marge de manœuvre de la Communauté et qui l'obligent à se mettre d'accord avec elle-même avant tout élargissement.

En définitive, même si la France a bien obtenu qu'une certaine priorité, comme on le verra ci-après, soit donnée à ce qu'il est convenu d'appeler la consolidation de l'acquis, et si l'on revient ainsi d'une certaine façon au fameux tryptique du Sommet de La Haye de 1969 — « achèvement, approfondissement, élargissement » — cela n'aurait sans doute pas pesé lourd sur le rythme des négociations sans le lien qui s'est établi sous la pression des faits entre la solution du problème budgétaire et la réalisation de l'élargissement.

Cela dit, bien que l'Espagne et le Portugal aient eux-mêmes reconnu à l'issue du Sommet d'Athènes en décembre dernier que l'élargissement passait par le déblocage des institutions communautaires, il est évident que l'incapacité de la Communauté à résoudre ses propres difficultés ne peut servir longtemps d'excuse au refus de l'élargissement. Les choses sont désormais trop engagées pour que l'on puisse revenir en arrière et remettre en cause le principe même des adhésions. *L'effet de cliquet politique* est tel qu'il n'est pas de cas de force majeure économique ou institutionnel qui éviterait à la Communauté de perdre la face sur le plan international, en décevant les espoirs placés en elle par ces deux démocraties naissantes.

Le lien entre élargissement et crise interne est d'abord un lien financier entre élargissement et augmentation des ressources : reconnu à l'initiative notamment de la République fédérale d'Allemagne, au sommet de Stuttgart en juin 1983, ce lien a été consacré par le Conseil européen de Fontainebleau au cours duquel a été décidé le principe d'une augmentation des ressources propres de la Communauté. Incontestablement nécessaire cet accord de principe ne peut être considéré comme suffisant.

D'une part, il ne lève pas définitivement l'hypothèque financière dans la mesure où, établissant un lien global entre élargissement et problèmes budgétaires, il est susceptible d'être remis en cause à l'occasion des multiples crises — comme celle qui a été surmontée in extrémis en septembre 1984 — que ne manqueront pas de susciter l'adoption ou l'exécution des budgets de la Communauté.

D'autre part, il n'est pas sûr que les ressources nouvelles ainsi dégagées, bien qu'appréciables, permettent de financer à la fois le développement normal des politiques communes et un élargissement dont le coût, en tout état de cause très difficile à estimer, pourrait avoir été sensiblement sous-évalué.

Mais ce lien entre élargissement et crise interne de la Communauté n'est pas seulement financier dans la mesure où il est l'occasion d'un réexamen, voire d'une redéfinition des politiques communes : les négociations avec l'Espagne et le Portugal se doublent de négociations presque aussi ardues entre les Dix eux-mêmes.

A l'heure actuelle, les négociations avec l'Espagne butent en effet aussi bien sur les dossiers de la pêche, des affaires sociales ou des régimes transitoires applicables aux produits sensibles — pour ne citer qu'eux ... — que sur ceux de l'huile d'olive ou du vin au sujet desquels les Dix ne parviennent pas à se mettre d'accord.

Le blocage est d'ailleurs tel que la Délégation, constatant le retard pris dans le déroulement de négociations dont la clôture aurait dû intervenir pour le 30 septembre 1984, a estimé que ce retard ne pouvait que remettre en cause la date du 1^{er} janvier 1986 prévue en principe pour l'entrée effective de l'Espagne et du Portugal dans le marché commun.

La volonté politique de parvenir à un accord existe de part et d'autre. Il y a même tout lieu de croire qu'elle suffirait à conclure les négociations, si elle ne se trouvait diluée et donc affaiblie par des procédures de discussions peu efficaces en ce qu'elles additionnent les préalables au lieu de les neutraliser. Cette modification des procédures de négociation à

laquelle a fait allusion M. P. BARRY, président en exercice du Conseil, est sans doute plus facile à évoquer qu'à mettre en œuvre. La Présidence française avait au milieu du mois de juin presque réussi à débloquer le dossier agricole en parvenant à un document énonçant des principes directeurs. Même si ce dernier ne s'est vu finalement reconnaître qu'une valeur d'orientation, il constitue une avancée non négligeable. Un document de même portée sur la pêche, même aussi peu contraignant, constituerait un progrès considérable ...

En définitive, si la Délégation a d'abord voulu procéder à un constat aussi objectif que possible des problèmes soulevés par l'élargissement, elle ne s'est pas abstenue de présenter des observations sur la conduite de négociations dont elle ne sous-estime aucunement les difficultés. Ces observations se veulent fondamentalement réalistes.

Il s'agit de :

— *tenir compte des réalités politiques* en souhaitant des adhésions aussi rapprochées que possible : pour reprendre une expression bien significative du langage courant, l'élargissement vers le sud est un « coup parti » sur le principe duquel il n'est plus possible de revenir ;

— *tenir compte des réalités économiques*, en acceptant temporairement, d'écarter l'application de certains des principes qui régissent actuellement la construction européenne, dès lors que leur mise en œuvre brutale aurait des *conséquences inacceptables* pour l'une ou l'autre des parties, sans refuser a priori les changements à long terme qui pourraient en résulter dans la conception même des institutions européennes.

En tout état de cause, s'il est impératif d'aboutir, il ne faut le faire que dans la *clarté* : en particulier, mieux vaudrait renoncer que d'aboutir, en fait ou en droit, à un accord qui transformerait les organes communautaires en des instances de négociations permanente de l'interprétation des Traités.

*
* *

Telles sont donc les idées directrices d'un rapport où l'élargissement n'est pas conçu comme la simple addition de négociations sectorielles, dont il conviendrait simplement de rappeler l'état d'avancement, mais également comme une mutation structurelle, justifiant cette adaptation des principes de base à l'irréfutable réalité.

PREMIÈRE PARTIE

L'ÉLARGISSEMENT, MUTATION STRUCTURELLE

Tout comme les deux précédents, ce troisième élargissement ne peut que provoquer une mutation profonde du fonctionnement de la Communauté. Il a toutes les chances en effet d'accélérer certaines évolutions structurelles que l'on trouve en germe, si ce n'est dans les institutions elles-mêmes, du moins dans la pratique que l'on en a depuis le premier élargissement de 1973. L'adhésion britannique, puis celle de la Grèce, se sont révélées porteuses d'une *nouvelle conception de la solidarité économique-financière entre les Etats*. Qu'on le veuille ou non, le problème des contributions budgétaires nettes se trouve désormais placé au cœur du débat communautaire. Parallèlement, ce déplacement a conduit à mettre l'accent sur les fonds structurels, dont le rôle devient essentiel — à supposer que l'on récuse l'application brutale du principe du juste retour — dans la compensation des inégalités de revenu par tête.

Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, dont les économies sont, à l'instar de celle de la Grèce, sensiblement moins développées, il est clair que ces évolutions

fonctionnelles vont se trouver renforcées et vont *accentuer encore la controverse sur le budget de la Communauté*, traduction des politiques économiques ou instrument volontariste d'égalisation des niveaux de développement.

La mise en contact sans précautions d'économies aussi inégalement développées apparaît doublement explosif du point de vue du bon fonctionnement du marché commun.

D'une part, elle renforcera encore une *hétérogénéité des structures économiques et sociales* qui est précisément à l'origine des difficultés actuelles de la Communauté.

D'autre part, elle comporte le risque d'une concurrence d'autant plus destructive qu'elle résultera moins de la qualité des produits ou de l'efficacité des réseaux commerciaux que d'avantages de prix et de coûts de production découlant directement de l'état d'arriération relatif des économies espagnole et portugaise.

Toutefois, ces irréfutables réalités économiques ne sauraient, comme on l'a souligné en introduction, remettre en cause un processus d'adhésion dont l'enjeu politique est désormais trop important.

Il nous faut donc prendre acte du décalage entre les logiques politique et économique d'un élargissement et nous contenter de rechercher les solutions institutionnelles de nature à permettre à la Communauté de gérer au mieux cette contradiction.

I. — LE DIVORCE ENTRE LES ASPECTS POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DES ADHÉSIONS

Les faits sont là : l'adhésion de l'Espagne et du Portugal comportent certes des avantages économiques à long terme qui ne compensent pas à court terme les risques structurels graves qu'elles entraînent. Mais, ainsi que le montre l'historique des négociations, la contrainte politique reste suffisamment puissante pour empêcher la Communauté d'adopter une position de négociation véritablement conforme aux impératifs économiques.

A. — Des disparités de structures économiques potentiellement explosives

Sans doute globalement positif à long terme, l'élargissement comporte des risques considérables du fait de l'importance des écarts de développement, en particulier au niveau sectoriel ou régional. Pis encore, il va, selon toutes probabilités, entraîner l'exacerbation des difficultés fonctionnelles d'un certain nombre de politiques communes essentielles : politique agricole, budget et relations extérieures

I. DES AVANTAGES GLOBAUX RENDUS BIEN PROBLÉMATIQUES PAR L'IMPORTANCE DES ÉCARTS DE DÉVELOPPEMENT

Il n'est pas dans les intentions de la Délégation de contester l'intérêt à long terme de l'élargissement pour l'ensemble des partenaires, pays candidats ou États membres de la Communauté actuelle. Il n'est pas question en effet de nier l'effet stimulant d'une *extension du marché intérieur* — qui passera de 270 à 320 millions de consommateurs — ainsi que de l'apport que constituent *deux économies particulièrement dynamiques* comme en témoigne l'importance de leurs taux de croissance au cours de la dernière décennie : 3,8 % et 4,7 % par an entre 1970 et 1980 pour l'Espagne et le Portugal.

Cela dit, cette croissance rapide, qui n'est pas sans rappeler celle de la France de l'après-guerre, dans la mesure où elle procède de la même *dynamique du rattrapage*, a pour

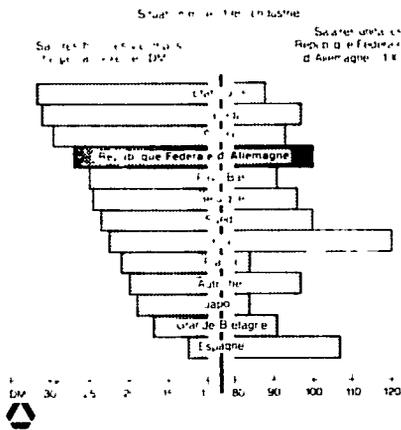
contrepartie des écarts de développements substantiels et l'existence d'un *chômage structurel* particulièrement important 18 % de la population actuelle active espagnole est actuellement au chômage.

A bien des égards, les économies espagnoles et portugaises présentent dès lors les caractéristiques d'économies *semi-développées* : importance de la population active employée dans l'agriculture — 20 % — dualisme structurel se traduisant par la coexistence d'un secteur moderne souvent fondé dans l'industrie sur des *capitaux étrangers* (1) et d'un secteur peu évolué, voire en état d'arriération technique.

Ce *dualisme*, qui affecte donc aussi bien l'industrie que l'agriculture, pourrait, le cas échéant, être à l'origine de certaines difficultés ponctuelles voire sectorielles pour la Communauté.

Comme le montrent les données ci-dessous établies par la Dresdner Bank, les faiblesses de la charge salariale par unités produites dans l'industrie — qui ne dépasse guère la moitié de celle de la France — est globalement largement compensée par celle de la productivité. Si danger il y avait pour la Communauté, il proviendrait moins du décalage *des charges salariales*, au demeurant *assez limité au taux de change* courants, que la dispersion du niveau de productivité entre les différents secteurs des entreprises espagnoles.

Salaires horaires et salaires unitaires



Coût de la main-d'œuvre et productivité dans l'industrie des principaux pays industrialisés

Pays	Coût de la main-d'œuvre (1)		Valeur de production par heure de travail (2)		Salaire unitaire (3) (écarts en % de valeur de production)
	en DM	Republique Fédérale d'Allemagne = 100	en DM	Republique Fédérale d'Allemagne = 100	
Etats Unis	31,50	117	133	114	88
Canada	31,00	115	118	103	97
Suisse	29,50	109	118	106	93
Rep. Fédérale d'Allemagne	27,00	100	100	100	100
Pays Bas	25,00	93	103	110	91
Belgique	24,50	91	95	104	96
Suède	23,50	87	87	100	100
Italie	22,50	83	69	83	120
France	21,00	78	92	118	85
Autriche	20,00	74	77	103	97
Japon	19,00	70	85	120	83
Grande Bretagne	17,00	63	69	110	91
Espagne	12,50	45	44	98	102

(1) Situation milieu 1983. (2) Salaires horaires y compris les charges annexes. (3) Valeur ajoutée par heure de travail convertie dans la même monnaie. (4) Valeur ajoutée coûts de la main-d'œuvre. (5) Coût de la main-d'œuvre valeur ajoutée. Source OCDE Institut de Recherches Economiques de la Dresdner Bank.

Comparaison de la charge salariale dans l'optique du pays concerné (relations de salaires unitaires)

Pays														
France	-100	98	100	104	107	107	109	113	114	114	118	118	120	141
Espagne	-100	81	83	86	89	89	91	94	95	95	98	98	100	118

Exemple : En admettant de salaires de 100 au Japon, ces mêmes coûts sont de 100 en France, de 110 aux Pays-Bas et en Grande Bretagne, de 120 en République fédérale d'Allemagne, etc

(1) En Espagne on a observé au cours des années 70 qu'avec une participation d'un tiers au capital de 700 des plus grosses entreprises du pays, l'investissement étranger était à l'origine de près de la moitié de la production et de l'emploi de la fraction la plus moderne de l'industrie.

La constitution sans transition d'un marché commun avec l'Espagne et le Portugal revient donc à pratiquer brutalement un libre échange absolu avec des pays qui sont à maints égards toujours en voie de développement. Or l'on sait que le libre échange absolu s'accommode mal de fortes inégalités de développement. Bref avec ces adhésions, *la concurrence par les produits deviendra une véritable concurrence par les structures*. Cette concurrence apparaît d'autant plus destructrice qu'elle porte naturellement sur les régions ou les activités les plus vulnérables et que les restructurations nécessaires sont rendues périlleuses, voire impossibles, non seulement par la spécialisation difficilement réversible de ces derniers mais également par le contexte de crise économique : il est clair que les redéploiements sectoriels sont devenus désormais particulièrement difficiles lorsque la croissance économique est nulle, voire négative et qu'il n'existe plus guère de secteurs moteurs tels l'automobile ou les télécommunications susceptibles de créer des emplois de substitution.

Sans doute les *risques* sont-ils *en fait assez faibles du point de vue de la Communauté*. Mais il ne faut plus compter sur des secteurs moteurs tels l'automobile ou les télécommunications pour créer les emplois de substitution. En revanche, il semble qu'aux taux de change actuels des *plans entiers de l'industrie espagnole soient menacés*, alors même que le taux de chômage approche 18 % et que des plans de restructuration sont en cours d'application dans de nombreux secteurs.

Le tableau ci-dessous qui retrace l'évolution de la balance commerciale pour les produits industriels témoigne de cette relative faiblesse de l'appareil de production espagnol.

Industrie et balance commerciale (en millions de pesetas)									
	Commerce total			Commerce prod. indust			% de participation des prod. indust.		
	1978	1979	1980	1978	1979	1980	1978	1979	1980
Import.	1 411 013	1 204 022	2 450 053	1 145 249	1 415 186	2 123 769	81,0	83,0	86,6
Export.	1 001 083	1 221 440	1 493 186	833 509	1 006 685	1 253 322	83,2	80,3	83,9
Solde	429 650	482 582	957 467	311 740	408 501	870 447			
Degré de couverture des import. par les export.	69,9	71,7	60,9	72,8	71,1	59,0			

2. LES SEQUELLES DE L'ACCORD COMMERCIAL C.E.E./ESPAGNE DE 1970 : DIFFICULTES GLOBALES POUR L'ESPAGNE, RISQUES RESIDUELS MAIS NON NEGLIGEABLES POUR LA C.E.E.

Ces risques résultent essentiellement de l'adhésion de l'Espagne.

Cela tient, d'une part, au degré de développement atteint par le pays qui, par delà ses contrastes internes, est la dixième puissance industrielle mondiale et représente un tiers des capacités de production agricole de la Communauté.

Cela résulte également des différences de régime douanier entre l'Espagne et le Portugal. Tandis que celui-ci, membre de l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.) est depuis longtemps ouvert sur l'extérieur et, notamment, sur la Communauté — qui, comme on le sait, est désormais en situation de libre échange vis à vis de l'A.E.L.E. — l'Espagne reste, malgré l'accord commercial qui la lie à la C.E.E. depuis 1970, une économie très protégée.

Cet accord, manifestement trop favorable à l'Espagne, a permis à celle-ci de bénéficier d'importantes concessions tarifaires industrielles sur la base du tarif communautaire dont le niveau de départ était relativement faible, tandis que les exportations des pays membres de la C.E.E. continuent de se heurter à des barrières douanières prohibitives. C'est ainsi que la Communauté a accordé à l'Espagne des réductions tarifaires se situant en moyenne aux alentours de 55 % sur la quasi totalité de ses importations industrielles à partir d'un tarif moyen de 8 %, alors que l'Espagne, de son côté, s'est contentée de réductions de l'ordre de 25 % en moyenne pour un tarif moyen nettement plus élevé puisqu'il atteint 25 %. Deux éléments limitent encore la portée des concessions accordées par ce pays. D'une part, elles ne portent que sur 88 % des importations industrielles ; d'autre part, elles

ne sont pas exclusives du maintien de restrictions quantitatives autorisées aux termes de l'accord jusqu'à 5 % du volume total des importations industrielles en provenance des Dix ; elles ont longtemps dépassé ce pourcentage dans la réalité et ce n'est que récemment qu'elles ont été progressivement ramenées à environ 2 %.

Dans ces conditions, il est clair qu'une *partie du choc de l'adhésion a déjà été absorbée par l'industrie de la Communauté* puisqu'il n'y a pas de véritable protection tarifaire dans le sens Espagne Communauté. Cela dit, il ne faut pas négliger les *effets dynamiques* de l'élargissement, c'est-à-dire ceux qui résulteront non de la réduction mécanique des droits de douane mais d'une réorientation générale des courants d'échanges qui suit généralement l'adhésion, effet qui pourrait se révéler *préjudiciable aux régions limitrophes*, c'est-à-dire essentiellement au Sud-Ouest de la France : il est probable en effet que cette région, qui doit sans doute bénéficier d'un flux de transits accrus, va également sur le plan industriel servir de cible privilégiée, de test, pour les exportateurs espagnols et cela d'autant plus qu'elle jouxte précisément de zones particulièrement dynamiques sur le plan industriel comme la Catalogne.

Pour la Communauté des difficultés sont également à craindre au niveau des secteurs tels les textiles, la sidérurgie et les chantiers navals où il existe des *surcapacités structurelles en Europe*. La situation est d'autant plus préoccupante qu'il s'agit de disparités de *politiques* et pas simplement de *niveau* de développement. Le cas de la *sidérurgie espagnole* est particulièrement significatif. Non seulement elle paraît sensiblement plus compétitive mais elle bénéficie de mesures gouvernementales aboutissant en fait à développer ses capacités de production.

De fait, de 1974 à 1980, en pleine crise sidérurgique, la capacité de production espagnole est passée de 13,5 à 16,5 millions de tonnes, alors même qu'au cours de la même période le marché intérieur de l'acier a diminué de près de 25 % : conséquence, les exportations ont été multipliées par 6 pour atteindre en 1980 6 millions de tonnes, soit près de 45 % de la production sidérurgique. Il est évident, dans ces conditions, que l'Espagne n'acceptera pas facilement les disciplines communautaires sur lesquelles repose le fonctionnement actuel de la C.E.C.A.

En définitive, s'il y a bien des problèmes qui tiennent à l'existence de secteurs sensibles dans la Communauté, l'essentiel des difficultés résulte de la suppression des distorsions suscitées par l'accord commercial de 1970. On est bien obligé de reconnaître qu'une diminution brutale de la protection dont elle bénéficie fait courir des *risques majeurs à l'industrie espagnole*.

Le cas du *secteur automobile* est tout à fait significatif de la complexité de la question.

En l'état actuel des choses, l'Espagne applique des droits de l'ordre de 36 % sur les automobiles. En revanche, le tarif extérieur commun sur ces mêmes produits n'atteint que 4,4 %. D'où l'irritation de certains fabricants, notamment anglais : ainsi au cours de l'année 1983, le Royaume-Uni qui importe une quantité importante de véhicules d'Espagne, a obtenu de cette dernière de non négligeables concessions unilatérales.

Du point de vue français la situation se complique. Une bonne partie du déficit commercial français vis à vis de l'Espagne — 835 millions de francs en 1982 — est à attribuer à l'entrée de produits manufacturés et, en particulier, aux importations effectuées par des entreprises de l'automobile. Or il s'agit là, pour l'essentiel, de produits de sous-traitance. D'une façon générale, dans ce secteur la France est bien le premier investisseur européen : Peugeot, Citroën et surtout Renault — n° 1 du marché espagnol — ont largement investi dans ce pays pour contourner et tirer parti des barrières douanières. Les démanteler sans précautions ou simplement les écrêter comme le demandent certains de nos partenaires serait *compromettre* la rentabilité des investissements français, alors même que la productivité de cette industrie en Espagne reste relativement modeste.

En outre, l'industrie espagnole va devoir renoncer à l'*avantage* qui constituait un *système de taxe en cascade* qui donnait lieu à des remboursements forfaitaires à l'exportation

calculés suivant des barèmes particulièrement favorables. Il est en effet prévu de remplacer ce système par celui de la Taxe à la valeur ajoutée qui n'autorise pas ce genre de manipulation.

En définitive, il est clair qu'un effort important sera globalement exigé de l'industrie espagnole, tandis que, sauf dans une certaine mesure, pour le sud-ouest de la France, le choc de l'adhésion a déjà été encaissé par les industries communautaires. Il n'en est pas de même pour le secteur agricole.

3. LA GRANDE MENACE AGRICOLE ESPAGNOLE : DES DÉBOUCHÉS ALÉATOIRES, UNE CONCURRENCE CERTAINE POUR LA COMMUNAUTÉ.

En effet, malgré la part considérable de l'Espagne dans les importations agricoles des Dix on peut s'attendre à des difficultés considérables dans ce secteur, eu égard à l'importance du potentiel agricole espagnol. La seule adhésion de l'Espagne augmentera de 30 % de surface agricole utilisée, de 25 % l'emploi agricole et de 32 % le nombre des exploitations dans la Communauté. Sur le plan social, l'adhésion espagnole se traduira par une augmentation de près de 2,5 millions d'agriculteurs par rapport aux 8,3 millions que compte la C.E.E.

Les structures de production en Espagne apparaissent très contrastées. C'est là la conséquence de la géographie et du climat mais également de l'inégal développement des régions ou des productions agricoles. Cette inégalité est source de difficultés : d'une part, parce qu'elle recèle un fort potentiel d'accroissement de la production ; d'autre part, parce qu'elle a engendré des politiques structurelles tendant à rattraper le retard de productivité précisément dans les points forts de l'agriculture communautaire, politiques auxquelles les Espagnols ne voudront sans doute pas renoncer et dont ils voudront à tout le moins préserver les acquis ce qui ne peut que limiter les débouchés communautaires.

L'agriculture espagnole se caractérise par une très nette prédominance des productions végétales sur les productions animales — le partage est de 60 %/40 %, soit un rapport inverse de celui existant dans la Communauté — et à l'intérieur des premières, ce sont les produits méditerranéens puisque les fruits et légumes, le vin, le riz, l'huile d'olive en constituent les 3/5.

Le potentiel d'accroissement de la production est particulièrement important du fait de l'existence d'immenses domaines dans le sud du pays qui, s'ils cessaient d'être exploités de façon extensive pourraient augmenter considérablement leur production.

La prévision agricole espagnole devrait également s'accroître avec l'extension de l'irrigation. Celle-ci joue un rôle capital dans des régions qui, pour la plupart, souffrent d'un déficit climatique en eau. Depuis 1955, la superficie agricole utile irriguée a pratiquement doublé pour atteindre 10 % du total. Au rythme actuel de 60 000 hectares par an, c'est 1 million d'hectares supplémentaires qui seraient de nature à être irrigués d'ici à la fin du siècle.

D'une façon générale, il y a tout lieu de craindre que ne s'exerce une dynamique de rattrapage dans la mesure où pour toutes les productions agricoles — sauf le riz — les rendements espagnols sont inférieurs à ceux de la Communauté. Par ailleurs, sur le plan structurel on peut noter également les caractères propres à l'agriculture espagnole qui pourraient susciter des problèmes d'intégration dans la politique agricole commune : la faible importance des organisations, l'absence de compétitivité du secteur des industries agro-alimentaires ainsi que l'existence d'organisation de marché très interventionnistes. De ce point de vue, toute une fraction de l'agriculture espagnole constitue un secteur administré. On remarque aussi l'importance de certaines interventions directes de l'Etat, soit au niveau de la production — monopole de la culture du tabac — soit à celui du marché — monopole d'achat et de vente du blé — soit enfin sur le plan du commerce extérieur : 60 % des importations agricoles en valeur s'effectuent sur un régime restrictif, tandis que pour 70 produits (tels les viandes, le lait en poudre, le beurre, les œufs, le blé, les huiles

végétales — sauf l'arachide — le sucre, le tabac) — les importations sont soumises à un régime de commerce d'Etat.

L'examen de la balance commerciale du secteur agricole espagnol nous laisse circonspects quant à l'existence d'une synergie avec l'agriculture communautaire. On y décèle en effet *plus de concurrences potentielles que de véritable complémentarité*.

Malgré l'importance du secteur, le solde des échanges agricoles espagnols est très nettement négatif, le taux de couverture étant proche de 75 %.

Il résulte principalement de forts courants d'importations pour les produits suivants : céréales fourragères (maïs), graines oléagineuses (essentiellement du soja, mais une grande partie de ce poste est en fait réexportée sous forme d'huiles alimentaires), produits animaux tels la viande bovine et les produits laitiers.

La Communauté n'est avec 10 % des importations totales que le troisième fournisseur de l'Espagne, après les Etats Unis et l'Amérique latine qui comptent respectivement pour environ 30 % et 20 %. On peut souligner que *les productions communautaires ne devraient guère pouvoir se substituer à celles originaires des Etats-Unis* puisqu'il s'agit du maïs et du soja pour lesquels la C.E.E. est précisément déjà déficitaire, ni probablement à *celles en provenance d'Amérique latine*, eu égard aux liens culturels qui rattachent l'Espagne à ces régions et à l'intérêt objectif qu'il y a à maintenir les débouchés de pays connaissant par ailleurs des difficultés structurelles de balance des paiements. Bref il est peu probable que la Communauté, et en particulier la France, puisse réduire de façon très substantielle un déficit agricole déjà important, égal pour cette dernière à 483 millions de francs en 1982.

Le tableau ci-joint, qui retrace l'évolution et les perspectives d'autosuffisance agricole, résume fort bien le *caractère aléatoire du débouché agricole espagnol*. Il en ressort clairement que les producteurs communautaires ne se feront une place sur le marché espagnol qu'au détriment des agriculteurs espagnols — ou de certains fournisseurs privilégiés, en voie de développement... — De fait, un récent rapport de l'Institut espagnol d'Etudes économiques fait état de perspectives de pertes d'emplois dans le secteur laitier et de l'élevage hors sol ; la production porcine pourrait également être menacée. En tout état de cause, il serait hasardeux de compter sur une régression massive de ces secteurs sous l'effet des exportations communautaires. Tout comme en Grèce, si celle-ci s'amorçait, elle engendrerait une réaction légitime du gouvernement espagnol.

EVOLUTION ET PERSPECTIVES DE L'AUTOSUFFISANCE DE L'AGRICULTURE ESPAGNOLE
(Production en pourcentage de la consommation intérieure)

	Moyenne 1973-76	Moyenne 1979-82	Projections tendancielle 1986	Objectifs gouvernementaux pour 1986
Blé	99	96	94	102
Orge	97	93	91	100
Mais	33	33	33	39
Sucre	85	92	98	100
Graines de tournesol	84	93	116	100
Huile d'olive	n.c.	126	126	114
Vin	137	165	178	144
Boeuf	91	100	110	99
Volaille	100	99	98	100
Lait et produits laitiers	88	84	81	86

Source ; ESPAGNE : ministère de l'agriculture, poissonneries et nourriture

Ce tableau permet également de constater le déficit espagnol en maïs, céréales fourragères (7,3 millions de tonnes en 1982) auxquelles il faut ajouter de substantielles importations de graines oléagineuses. Ainsi les faiblesses s'additionnent tandis que les forces ont tendance à se neutraliser dans la mesure où elles créent des difficultés d'adaptation non seulement des structures de production mais également des politiques communautaires correspondantes : tel est bien le cas des productions méditerranéennes qui constituent un défi pour la Communauté.

4. DES PRODUCTIONS MEDITERRANEENNES MENACEES PAR L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE ET DES DIFFICULTES ACCRUES DE FONCTIONNEMENT DES POLITIQUES COMMUNES

Au cours des développements précédents on a peu parlé du Portugal sans doute parce que son économie n'a ni la même dimension ni le même degré de développement que celle de l'Espagne mais surtout parce que ce pays se trouve en réalité déjà engagé dans le cadre de l'A.E.L.E. dans un processus de libération des échanges vis-à-vis de la C.E.E.

Dans la perspective globale qui avait été celle de ce rapport, l'élargissement avait été essentiellement envisagé comme l' *extension d'une union douanière* ; il était donc normal d'analyser comme la confrontation de potentiels et de structures économiques et donc de raisonner uniquement en termes de concurrence ou de débouchés possibles.

Cela dit, la Communauté est plus qu'une simple union douanière ou même qu'un marché commun ; elle aussi est une *union économique en formation*, assise sur des politiques communes en voie d'expansion.

De ce point de vue, lorsque l'on considère la situation des productions et donc des régions méditerranéennes, on constate que l'élargissement comporte des risques qui vont au-delà de la confrontation des économies par suite de l'abaissement des barrières tarifaires entre pays candidats et Etats membres de la C.E.E. L'élargissement compromet également le *bon fonctionnement des politiques communes*, à commencer par la plus fondamentale, la politique agricole commune.

La P.A.C. apparaît en effet doublement menacée : l'élargissement est d'abord porteur de difficultés sectorielles structurelles que l'on examinera successivement : matières grasses, vins, fruits et légumes, mais il est aussi le prétexte attendu par nombre des adversaires de la P.A.C. de remettre en cause tout l'acquis de cette politique.

En tout état de cause, l'élargissement est l'occasion d'un réaménagement des politiques agricoles : il faudra donc examiner l'acquis et ses perspectives d'adaptation tant pour les matières grasses que pour le vin et les fruits et légumes. Mais pour que cette occasion soit saisie et non subie, il faut également envisager cet élargissement dans un contexte plus large, dans ses rapports avec d'autres aspects des politiques communes, qu'elles soient budgétaires, régionales ou extérieures.

a) les fruits et les légumes

Du point de vue des producteurs communautaires de fruits et légumes, l'élargissement est porteur de difficultés :

- ils risquent une concurrence accrue qui repose, comme on l'a vu, sur toute une série de facteurs climatiques — de vastes plaines méridionales ou des cultures sont possibles à grande échelle en dehors des périodes de production des pays du Nord — et économiques comme un prix de la main d'œuvre relativement faible et des aides de l'Etat importantes.

- Ils pourraient avoir à faire face à des modifications du régime actuel de la P.A.C. pour tenir compte de l'afflux de nouveaux producteurs, et donc voir diminuer les garanties qui leur sont offertes, alors même que celles-ci sont notoirement plus faibles que pour d'autres produits agricoles.

Ainsi que la Commission l'admet elle-même, les organisations de marché applicables aux productions méditerranéennes sont sans commune mesure quant à leur portée ou à leur efficacité avec celles qui couvrent les productions continentales (1).

(1) Les fruits et légumes ne représentent qu'environ 6 % du total des dépenses du F.E.O.G.A. garantie et 1,7 % des engagements totaux du F.E.O.G.A. orientation. 11 produits seulement sont soumis à un régime de prix d'intervention représentant seulement la moitié de la production communautaire ; environ 2 % de la production totale ont été en 1980 retirés du marché aux frais de la C.E.E.

En outre, les interventions — qui ne sont pas systématiques — se situent à un niveau de prix nettement insuffisant : aux alentours de 50 % des prix indicatifs contre environ 85 % pour les productions continentales.

Pour mieux comprendre la portée des négociations en cours, il faut évoquer brièvement l'organisation commune des marchés relative aux fruits et légumes dans la mesure où celle-ci vient précisément, après deux ans de discussion d'être modifiée dans la perspective de l'élargissement par ce qu'il est convenu d'appeler le *compromis de Luxembourg en date du 18 octobre 1983*. (1) On note que son entrée en vigueur a été subordonnée au début de la négociation d'adhésion sur le volet fruits et légumes, ce qui souligne encore, si besoin était, l'interdépendance entre adaptation de l'acquis et élargissement. Il faut également souligner que certaines dispositions importantes n'entrent pas en vigueur immédiatement ou sont rapportables au bout de trois ans sur décision du Conseil, ce qui témoigne du caractère conflictuel de la matière.

Ce régime comporte un certain nombre de règles relatives :

1) *aux normes de qualité* (calibrage, etc.) dont les objectifs sont multiples : élimination des produits de qualité non satisfaisante, transparence accrue de la concurrence, réponse aux exigences des consommateurs. L'Espagne a des progrès importants à faire dans ce domaine.

2) *aux groupements de producteurs*, dont l'une des fonctions majeures est, outre la rationalisation des techniques de production, d'organiser l'adaptation du volume de l'offre aux exigences du marché. L'acquis communautaire a été révisé sur deux points importants :

- le système d'aide quinquennale dégressive devient permanent mais le soutien financier d'un maximum au départ de la valeur de la production commercialisée ne couvre que les frais réels de constitution et de fonctionnement comme l'ont souhaité les pays du Nord :

- l'extension facultative des disciplines appliquées par les groupements aux producteurs isolés devient une possibilité ouverte aux Etats membres. Ce principe qui avait rencontré l'opposition déterminée des pays du Nord n'a été admis que très difficilement qu'après qu'aient été fixés des critères très sévères pour apprécier la représentativité des groupements et que le principe d'un examen par le Conseil à l'issue d'une période de trois ans ait été adopté.

On peut souligner que les groupements de producteurs essentiels pour la maîtrise du marché sont plus nombreux en Espagne.

3) *aux régimes des prix et des interventions*. En principe, seuls les producteurs affiliés bénéficient de l'organisation du marché sauf dans le cas de « crise grave » : (2) dès qu'il est constaté par la Commission, il entraîne, en principe, pour les Etats membres l'obligation de procéder à des achats publics et ce afin d'empêcher la propagation de la crise à travers la Communauté. Cet état de crise grave peut désormais être constaté également à partir des prix du marché de gros. En outre, l'ensemble des Etats membres producteurs (3) sont tenus de racheter les quantités d'origine communautaires qui leur sont offertes. On a donc en fait solidarisé, en cas de crise, les trois pays méridionaux actuels et demain l'Espagne en vue d'assurer l'écoulement des excédents par des achats publics dans plusieurs pays.

4) *aux échanges extérieurs*. Outre des droits de douane — parfois théoriques dans la mesure où ils sont réduits dans le cadre d'accords externes — il faut mentionner les prix de références qui applicables à 14 produits, (à savoir ceux soumis au régime d'intervention

(1) Conclusions de la Délégation du 14 décembre 1983 adoptées sur le rapport de M. J.F. LE GRAND, Sénateur

(2) Pour cinq produits : pêches, poires, tomates, aubergines, la France aurait souhaité que cette liste soit étendue à d'autres produits : pommes de terre, primeurs, cerises, melons...

(3) le Royaume-Uni et la R.F.A. sont exclus du système dès lors qu'ils ne font pas 8 % de la production totale ainsi que les Pays-Bas et le Danemark parce que plus de 2/3 de leur productivité est commercialisée par des groupements.

moins les choux fleurs et les abricots, plus les concombres et les courgettes, les cerises, les prunes et les clémentines, la France estimant cette liste insuffisante) sont fixés sauf pour les agrumes sur la base de la moyenne arithmétique des coûts de production dans les Etats membres majorés d'un forfait représentatif des coûts de transports. Lorsque les importations n'atteignent pas ce prix, cela donne lieu à l'application d'une taxe compensatoire. En cas de perturbations la Commission peut décider des mesures de sauvegarde. Enfin il existe pour certains produits — pommes, poires, pêches agrumes, raisins de table et fruits secs — des restitutions à l'exportation mais qui ne couvrent que partiellement la différence entre prix mondial et prix communautaires. Le volet externe de la réforme de l'acquis porte essentiellement sur :

- la suppression de la possibilité pour certains Etats membres de maintenir pour quelques produits des restrictions quantitatives en contrepartie du relèvement des prix de référence ou de la prolongation de leur période d'application
- la transformation des modes de calcul du prix de référence en y faisant apparaître la hausse des coûts de production, ce qui revient à une forme d'indexation. Les pays du Nord ont toutefois obtenu un plafonnement contrôlé de ce prix de référence.

5) le régime des primes de pénétration pour les agrumes destiné à aider l'Italie et compenser les réductions tarifaires accordées aux pays tiers a été modifié en 1982 en vue d'augmenter son caractère incitatif à la reconversion.

L'ensemble de ces mesures permettra de mieux contrôler la production espagnole tant du point de vue des quantités produites que des importations qui au cours de la période de transition resteront soumises pour quelques années au régime applicable aux pays tiers.

De tels aménagements risquent de ne pas être suffisants pour éviter à cette organisation de marché d'être déséquilibrée par l'adhésion de l'Espagne dont le potentiel de production représente 49 % de celui de la Communauté pour les légumes, 27 % pour les fruits et 66 % pour les agrumes. La C E E à Douze sera autosuffisante pour quasiment toutes les variétés autres que les agrumes. Cela dit, ce risque doit être nuancé et précisé. D'abord la C E E à dix absorbe déjà de 80 à 90 % des exportations espagnoles des fruits et légumes, tandis que les possibilités d'accroissement de la production ne sont pas illimitées — épuisement des sols ou des nappes phréatiques, même si l'accroissement des prix peut constituer un puissant stimulant. De même, l'avantage lié à de moindres charges salariales ne devrait pas durer indéfiniment. Enfin, l'accord commercial de 1970 a déjà permis à l'Espagne de pénétrer le marché communautaire et, notamment français, sans avoir à nous ouvrir le sien, et cela malgré pour la France un régime des calendriers renforcé par des autorégulations espagnoles. Compte tenu de la pression politique qui s'exerce en faveur de l'élargissement il paraît difficile de revenir en arrière par rapport (1) au régime de l'accord de 1970. En revanche, il devrait être possible d'obtenir des garanties quant à l'organisation interne du marché espagnol et donc quant à la possibilité d'appliquer les disciplines nécessaires, dès avant l'adhésion, ainsi que de prendre des précautions pour mettre en contact des producteurs aux conditions de production si différentes.

Les modalités de la période de transition sont essentielles et c'est à son sujet qu'il faut faire preuve de la plus extrême vigilance, notamment en ce qui concerne les productions françaises les plus sensibles comme les pêches, les poires d'été, les abricots, les tomates et les aubergines ...

b) le vin

L'adhésion espagnole va certainement rendre plus aigu le problème de la maîtrise de la production viticole qui se pose déjà à l'ensemble de la Communauté.

Les difficultés préexistent à l'élargissement. La situation du marché du vin se caractérise par un déséquilibre croissant. Tandis que la production a tendance à augmenter d'environ

(1) L'efficacité du système, comme l'a souligné votre Délégation dans les conclusions précitées dépend de l'intérêt des producteurs à porter leurs excédents à l'intervention alors que les délais de paiement sont importants ; il ne prévient pas les crises provoquées par la commercialisation dans un Etat membre de produits provenant d'un autre Etat membre.

1 à 1,5 % par an, la consommation, elle, a tendance à décroître à peu près au même rythme.

Les excédents s'accroissent — ce que traduit la forte augmentation des quantités distillées, 20 millions d'hectolitres en 1982/83 et ce en dépit des mesures engagées de reconversion et de restructuration du vignoble.

Malgré l'application de disciplines qualitatives strictes et de faibles rendements — et donc de possibilités d'accroissement de la production ... -, les excédents espagnols atteignent déjà 5 millions d'hectolitres par an.

L'application de l'actuelle organisation commune de marché — réformée en 1982 — apparaît impossible : la distillation préventive à 60 % du prix d'orientation doit être comparée à un coût de production moyen en Espagne inférieur à 50 % de ce prix. On pourrait pronostiquer le doublement de la charge actuelle du F E O G A dans le secteur viticole. Enfin, le *défaut de fiabilité de l'infrastructure administrative* — cadastre, contrôles — et la surévaluation de la surface plantée et l'augmentation potentielle des rendements rendront difficile l'application des disciplines communautaires.

La France a proposé en 1984 une *adaptation de l'actuel règlement* en vue de maîtriser les excédents et préserver les équilibres existants entre les différentes viticultures de la Communauté, tout en assurant une meilleure sécurité du revenu des producteurs. Le principe en serait le suivant :

- Les mécanismes actuels destinés à assurer une garantie de prix et notamment la distillation à 82 % du prix ne seraient assurés que pour une quantité « A » tandis que la distillation préventive — à 65 % du prix d'orientation s'appliquerait à un volume complémentaire limité pour une quantité « B » afin de faire face aux irrégularités de récolte ;
- le niveau de prix dissuasif du marché international de l'alcool serait appliqué à toute quantité « C » excédentaire ;
- la limitation des quantités garanties supposerait pour être efficace : un effort à l'exportation, le renforcement de la réglementation de l'enrichissement, l'harmonisation des accises et un effort accru de reconversion. On retrouve ici certaines propositions de la Commission pour l'adaptation de la P.A.C.

En conclusion, un système de ce type — qui suscite une opposition résolue des Italiens, aurait l'avantage de faire bénéficier l'Espagne d'un niveau de prix garanti sans augmenter encore l'incitation à la production.

c) les matières grasses

Avec une production de près de 800 000 tonnes d'huile d'olive, la Communauté réalise à peu près la moitié de la production mondiale. Elle est *autosuffisante à 96 %* cette petite marge lui permettant le maintien de certains achats traditionnels à quelques fournisseurs méditerranéens comme la Tunisie. L'adhésion de l'Espagne va certainement bouleverser cet équilibre déjà fragile depuis l'entrée de la Grèce dans la C.E.E.

L'Espagne en revanche qui en produit 460 000 tonnes pour une consommation de 340 000 tonnes (1)est largement excédentaire.

(1) En 1980, le rapport des prix s'établissait comme suit :

- Prix d'intervention en Espagne 903 Ecus/tonnes
- Prix d'intervention C.E.E. 1 346 Ecus/tonnes
- + aide directe aux producteurs 422 Ecus/tonnes
- minimum garanti aux producteurs C.E.E. 1 768 Ecus/tonnes

L'élargissement pourrait conduire la Communauté à un excédent bien supérieur aux 80 000 tonnes qui résulterait de la simple addition des consommations et des productions et que la Communauté estime à 230 000 tonnes. Pourquoi ce triplement ? parce que l'adhésion de l'Espagne devrait entraîner l'adoption par ce pays du régime d'importation très libéral pour les huiles de graine et donc une baisse substantielle de sa consommation d'huile d'olive actuellement protégée par des barrières élevées et que l'augmentation des prix ne pourrait y avoir un effet incitatif sur la production malgré le contrôle existant en matière de superficie.

Dans la mesure où il n'est socialement pas acceptable de réduire le système de garanties actuellement accordé aux producteurs méditerranéens (1) qui n'ont pas en général de culture alternative et où il n'est guère possible financièrement et techniquement d'écouler les surplus sur un marché mondial très saturé, il ne reste plus qu'à envisager à terme un système — inévitablement coûteux — de soutien de la consommation à l'échelle communautaire.

Face à cette menace, les Dix réunis à Luxembourg le 18 octobre 1983, se sont contentés dans une « déclaration de principe » de parer au plus pressé c'est à dire d'envisager de rendre plus rigoureux le régime actuel des aides et de demander le « gel » de la situation vis à vis des pays candidats pendant une « longue période transitoire ». Rien de précis n'a été prévu pour la future organisation de marché.

Sur le premier point, le Conseil s'est borné à prendre acte des propositions de la Commission, en vue de la lutte contre la fraude, tendant à la création d'agences de contrôle dans les Etats, au renforcement des sanctions, à l'aide aux groupements de production ainsi qu'à la mise en place d'un fichier informatisé.

Le passage du compromis relatif à l'organisation future du marché a suscité des divergences d'interprétation :

« Le Conseil considère que, dans le cadre des propositions que la Commission présentera conformément aux orientations définies dans sa communication relative à l'aménagement de la politique agricole commune, et pour une Communauté élargie, il faudra être particulièrement attentif au secteur de l'huile d'olive, en se rappelant les objectifs suivants :

« — l'équilibre du marché des huiles végétales ;

« — le maintien du revenu des oléiculteurs ;

« — la nécessité d'une organisation de marché que l'on puisse maîtriser sur les plans administratif et financier. »

Tandis que l'Italie et la Grèce considèrent ce compromis comme non révisable, les autres Etats membres estiment que de nouvelles adaptations pourraient y être apportées dans le cadre de la réunion de la P A C .

En tout état de cause, le « gel » ne résout rien ; il permet, ce qui est déjà appréciable, de gagner du temps pour permettre les restructurations nécessaires et mettre en place un régime viable. •

Pour la Commission, il en coûterait 1,6 milliard d'Ecus — contre 670 millions actuellement — de parvenir à un système ne bouleversant pas le potentiel de production existant et garantissant la fameuse unicité de prix dans la Communauté.

La solution proposée il s'agirait d'abaisser le prix relatif à l'huile d'olive (2) en faisant passer le ratio actuel de 2,6 aux alentours de 2 grâce à une aide supplémentaire à la

(1) l'huile d'olive fait vivre près de 1,7 million d'agriculteurs : 1,2 millions en Italie, 500 000 en Grèce et 40 000 en France.

(2) cf. les conclusions adoptées le 26 mai 1982 sur le rapport de M. Marcel DAUNAY.

consommation de nature à faire augmenter celle-ci de 160 000 tonnes : 200 écus par tonnes, soit un coût total de 300 millions d'Ecus. Le reste de la charge liée à l'huile d'olive, environ 600 millions viendrait simplement de l'application aux producteurs espagnols des prix garantis aux autres producteurs de la C E E. Elle constituerait même une dépense obligatoire pour le budget communautaire ! Dans tous les cas, le coût de la future politique commune de l'huile d'olive rend *nécessaire* une augmentation des ressources propres de la Communauté. Toutefois, le coût de cette réforme pourrait être substantiellement allégé par l'instauration d'une taxe sur les matières grasses autres que le beurre. Mais comme on le verra au sujet des relations extérieures, elle soulève a priori une hostilité radicale des Etats Unis que nombre de nos partenaires ne veulent pas indisposer.

En définitive, là encore l'institution de ces seuils de garanties, la rationalisation peuvent paraître des solutions séduisantes mais il est clair qu'elles se heurteraient à l'opposition la plus farouche des pays producteurs.



Ainsi le problème des matières grasses apparaît-il au cœur du problème de l'élargissement : c'est lui qui rend encore plus insoluble la quadrature du cercle budgétaire, cercle dans lequel il faudra faire entrer le coût des programmes intégrés méditerranéens ; c'est toujours lui qui risque d'être à l'origine de tensions dans les relations extérieures de la Communauté.

d) *les programmes intégrés méditerranéens*

Il ne faut pas seulement tenir compte des coûts directs liés à l'élargissement. Celui-ci a des conséquences indirectes puisqu'il oblige la Communauté à faire un effort de restructuration des régions méditerranéennes. Certes, on peut faire valoir que un tel effort est indépendant dans la mesure où ces régions sont déjà parmi les plus pauvres de l'espace communautaire.

Dans cette perspective, la Commission européenne a proposé aux Dix de mettre sur pied des programmes communautaires à moyen terme qui intégreraient les actions portant à la fois sur les revenus, les marchés, les productions, les structures pour traiter globalement les problèmes de sur développement de ces régions.

Ces programmes spéciaux dits « programmes intégrés — dont l'origine remonte à la réponse de la Commission au mandat du 30 mai 1980 — ont donné lieu en 1983 à des propositions précises au Conseil.

Pour la Commission le constat est simple : les écarts de développement entre le Nord et le Sud de la Communauté se sont accrus *le total des aides allouées aux régions méditerranéennes sur les fonds structurels ne représente qu'environ 31 % de la dotation de ces derniers, soit 6 % du budget*. L'objectif de la Commission est d'augmenter cet effort financier en vue de *créer les emplois susceptibles d'absorber la main d'œuvre excédentaire du secteur agricole*. Sur six ans, la mise en œuvre de ces programmes intégrés devrait porter sur *11 milliards d'Ecus, dont 40 % à la charge de l'Etat membre*. 40 % de ces dépenses iraient à l'agriculture, 13 % à la forêt et au bois et 5 % à la pêche.

Les régions concernées sont la Grèce pour l'ensemble du territoire, le Mezzogiorno italien et quelques régions centrales ainsi que certaines régions méridionales françaises qui risquent d'être tout particulièrement frappées par l'élargissement. (1)Elles représenteraient 35 %, 45 % et 20 % des dépenses des programmes.

(1) Les régions choisies sont caractérisées par un taux élevé de dépendance vis à vis de productions méditerranéennes et donc par des besoins de restructuration importants dans la perspective de l'élargissement. En Italie, il s'agit, outre le Mezzogiorno, du Lazio, de la Toscane, de l'Ombrie, des Marches et de la Ligurie. En France, *les régions suivantes ont été retenues* : Languedoc-Roussillon, Corse, Provence-Côte d'Azur, Aquitaine et Midi Pyrénées. Sont toutefois exclus du champ d'application du programme, les grandes agglomérations urbaines ainsi que les zones côtières à urbanisation continue en France et en Italie.

En définitive, un certain nombre de choses mériteraient d'être précisées :

1) *l'accès éventuel de l'Espagne et du Portugal à ces programmes.* Rappelant que des actions de pré-adhésion sont déjà en cours, le Commissaire compétent, M. Natali, a indiqué qu'« une extension automatique ne serait pas concevable » et qu'en ce qui concerne l'Espagne une action ad hoc, si elle avait lieu, ne devrait pas avoir un caractère méditerranéen, car les régions les plus touchées par l'adhésion sont précisément les régions continentales.

2) *l'apport que ces programmes peuvent constituer pour le renforcement de la compétitivité des régions françaises touchées par l'élargissement.* *L'aide de la C E E représentait déjà 30 Ecus par habitant-en 1982 — contre une centaine pour l'Italie et la Grèce -.* *Un ensemble de mesures, dit « plan Macquart », du nom du chargé de mission compétent auprès du Premier Ministre a pour objet de « mettre à niveau » les productions de fruits et légumes, de vin et les industries agroalimentaires du Sud de la France, pour leur permettre de faire face à la concurrence espagnole. Il sera mis en œuvre par des avenants aux contrats de Plan. Le coût total du plan n'a pas encore été arrêté...*

3) *la date de lancement et le mode de financement* de ces programmes enfin. Rien ne semble pouvoir être affirmé de ce point de vue dans la mesure où tout est suspendu à la solution des problèmes budgétaires de la C E E. En outre, les choses ne sont pas claires et l'on peut légitimement se demander si les montants de crédits mobilisés par ces programmes s'ajoutaient aux dotations des fonds structurels ou s'inscrivaient dans celles-ci. Selon la présidence française, ces ambiguïtés seraient levées depuis le Conseil européen de Bruxelles de mars 1984 où il a été décidé que les programmes intégrés méditerranéens seraient lancés pour être *opérationnels en 1985* et financés *dans le cadre des fonds structurels existants* dont les moyens financiers seraient accrus en termes réels.

e) la quadrature du cercle budgétaire

Point d'argent, point d'élargissement. Il est clair qu'une augmentation des ressources propres est indispensable : le consensus — partiel — qui s'est dégagé en mars 1984 à Bruxelles pour le passage de la fraction des recettes de T V A allant à la Communauté à 1,4 % ne règle pas tous les problèmes. En particulier, un calcul un peu juste des ressources supplémentaires nécessaires pourrait être l'occasion d'une *tentative* des adversaires de la politique agricole commune *pour faire payer à l'agriculture tout le prix d'un élargissement qui, au demeurant, comporte pour elle sans doute plus de risques que d'avantages.*

La confirmation, au sommet de Fontainebleau, de cet accord de principe sur le relèvement de la T.V.A. communautaire à 1,4 % puis, éventuellement à 1,6 %, ne lève pas définitivement l'hypothèque financière comme on l'a vu en introduction.

Il ne faudrait pas conférer à ce type d'exercice une fiabilité excessive. Le précédent grec témoigne de ce que les prévisions ont été largement dépassées puisque les dépenses effectuées en 1982 atteignent le milliard d'Ecus contre des prévisions — agricoles certes mais c'est l'essentiel — proche de 300 millions en unités de compte 1975.

Globalement, bien que l'Espagne ait des chances de contribuer substantiellement à l'alimentation du budget des Communautés — pour 7,8 % selon la Direction générale du Budget de la C E E, alors que le pays ne représente que 7 % du P I B communautaire — et cela essentiellement à cause de l'importance des importations espagnoles en provenance des pays tiers -, elle a peu de chance de devenir contributeur net : son solde positif atteindrait entre 500 et 1 000 millions d'Ecus ; en revanche, le Portugal est plus menacé et les 200 millions prévus pourraient bien être plus réduits en réalité.

Une estimation, établie par la Commission, pour l'année 1980, a été réactualisée en 1982. Elle donne les résultats suivants. Sur un budget 1982 et 19 milliards d'Ecus, la fourchette des dépenses cumulées résultant de l'adhésion se situe entre 2,8 et 3,8 milliards

d'Ecus, soit un déficit budgétaire situé entre 850 et 1 400 millions d'Ecus correspondant à l'augmentation de 0,15 points de versement T.V.A.

A l'heure actuelle, il faudrait plutôt compter, pour l'année 1986, entre 3,4 et 6,3 milliards d'Ecus de dépenses supplémentaires et entre 2,5 et 3,5 milliards d'Ecus de recettes nouvelles. Selon ces estimations très officieuses, le solde pourrait donc dans une hypothèse haute avoisiner ou dépasser les 3 milliards d'Ecus. Cela est sensiblement moins que le surcroît de ressources propres engendré par le relèvement du plafond de T.V.A. communautaire à 1,4 % (1). Mais la marge de manœuvre sera sans doute plus étroite dans la mesure où ce surcroît de ressources doit aussi servir à financer l'augmentation de la charge résultant des politiques communes à dix.

f) des tensions supplémentaires dans les relations de la Communauté avec les Etats Unis et les pays méditerranéens.

Des tensions sont effectivement à redouter avec ces deux partenaires essentiels de la Communauté.

En principe l'élargissement de la C.E.E. devra faire l'objet d'un examen au G A T T sur la base de l'article XXIV alinéa 5 et 6, dont l'accomplissement peut être l'occasion de friction avec les Etats-Unis. Cela dit, on évoque par cette éventualité d'un règlement global pour se concentrer sur certains cas particuliers comme celui de la taxation des matières grasses, en liaison directe avec le problème de l'huile d'olive.

En octobre 1981, la Commission évoque parmi ses propositions relatives à l'huile d'olive l'instauration d'une *taxe non discriminatoire sur les matières grasses autres que le beurre*. Pour la justifier, la Commission souligne que l'arrivée de produits en exemption de droits accentue le déséquilibre du marché interne tant entre l'huile d'olive et les autres huiles qu'entre le beurre et les matières grasses. En effet, le régime douanier actuel conduit à une hausse de la consommation de beurre et d'huile d'olive et entraîne des coûts élevés d'aide aux producteurs de chacun de ces produits. En outre, la Commission peut faire état d'efforts internes — augmentation de la coresponsabilité dans le secteur laitier et limitation des surfaces plantées pour l'olivier et donc elle s'estime fondée à compléter son action de rééquilibrage par l'instauration d'une taxe non discriminatoire.

En septembre 1983. Cette base fait l'objet de propositions plus précises : sur la base d'un taux de 7,5 Ecu par quintal-qui entraînerait une augmentation des prix entre 3 et 8 % et représenterait une charge de 0,78 Ecu par mois pour une famille de quatre personnes — elle rapporterait environ 600 millions d'Ecus pour la C.E.E. à Dix.

Une telle mesure éminemment souhaitable rencontre les faveurs du gouvernement français qui aurait même souhaité l'institution d'un prélèvement variable. En revanche, elle suscite l'opposition déterminée d'un certain nombre de pays notamment du Nord. Ceux-ci répugnent d'une part à admettre l'instauration d'une taxe non nationale sur les dépenses de leurs consommateurs ; ils craignent en outre d'irriter inutilement les Etats-Unis.

Ceux-ci ont déjà à maintes reprises fait connaître leur mécontentement. L'Administration américaine estime que les Européens doivent régler « en famille » leurs difficultés et non le faire, par le biais de cette taxe, au détriment des Etats-Unis.

La Communauté, de son côté, souligne le caractère *non discriminatoire* de cette taxe ainsi que le fait qu'elle ne frapperait que *1,7 million de tonnes de soja sur les 15 millions importés par la C E E des Etats-Unis*. Comme à leur habitude, ces derniers ont menacé la Communauté de *mesures de rétorsion multiples*.

(1) au niveau des Dix, le surcroît de ressources propres pourrait atteindre, en prolongeant les tendances actuelles, environ 6 milliards d'Ecus en 1986.

Ainsi peut-on dire que l'élargissement alimente le climat de guerre commerciale qui règne entre Américains et Européens depuis quatre ans. Cela dit, il ne fait qu'exacerber des problèmes qu'il aurait fallu aborder de toute façon un jour ou l'autre et joue donc à cet égard un rôle relativement positif par delà les inévitables tensions à court terme.

Il n'en est pas de même du point de vue de la *politique méditerranéenne* qui apparaît *compromise dans sa substance même*. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal signifie-t-elle la disparition des relations privilégiées que la Communauté a tenté d'établir depuis plus de dix ans avec l'ensemble des pays du Bassin méditerranéen ?

Pour les pays méditerranéens, la menace est grave, car l'élargissement risque de leur faire perdre leurs débouchés non seulement pour leurs produits agricoles traditionnels — huile d'olive, fruits et légumes, vin — mais également pour le textile ou même pour leur main d'œuvre excédentaire. Certes (1) les effets positifs existent : ouverture de l'Espagne et du Portugal aux exportations des pays méditerranéens, dégradation de leur compétitivité sous l'effet d'une augmentation des charges ... Mais ils ne joueront qu'à long terme.

A l'heure actuelle le malaise est d'autant plus grand que ces pays étaient déjà particulièrement *décus par les résultats des accords en cours* : en matière commerciale le degré effectif d'ouverture du marché communautaire est resté pour certains produits sensibles très inférieur aux perspectives du fait du maintien de barrières diverses comme les contingents, les calendriers d'importation, voire les accords d'autolimitation.

Un certain nombre de *pays apparaissent particulièrement vulnérables sur le plan agricole* :

— Chypre est extrêmement dépendante du Royaume-Uni qui absorbe respectivement les quatre cinquièmes et les trois quarts de ses exportations de légumes et de fruits. Ce pays serait particulièrement affecté par la diminution de ses ventes agricoles qui représentent près de 40 % de ses exportations totales ;

— Le Maroc est non moins vulnérable : ses ventes d'agrumes, de tomates, de pommes de terre d'huile d'olive, de jus de fruit et de vin représentent 40 % de ses exportations totales vers la C E E qui représentent elles-mêmes les 2/5 e du total de ses ventes à l'étranger ;

— la Tunisie est menacée d'une diminution de ses ventes d'huile d'olive qui représentent 50 % de ses exportations agricoles et 10 % de son commerce extérieur. Ce produit constitue la ressource principale ou exclusive de 20 % de la population tunisienne ;

— Israël, qui est après le Maroc le second fournisseur de la Communauté, exporte des agrumes, des jus de fruit et des fleurs coupées qui représentent 16 % de ses exportations totales et 50 % de ses exportations agricoles. Cela dit, c'est peut-être le pays le mieux armé pour profiter de l'ouverture des marchés de la péninsule ibérique.

La Commission vient d'adopter en mars 1984 un document (2) développant et renforçant les orientations définies en juin 1982. On y trouve une série de propositions qui visent à assurer les courants d'échange et à amorcer une évolution sans traumatismes des productions et des consommations.

Pour l'industrie, la Commission recommande le maintien des accords en vigueur qui prévoient en règle générale le libre accès au marché communautaire : là où comme pour les produits textiles, des restrictions sont appliquées, la Commission souligne l'opportunité de réfléchir aux moyens de les réduire graduellement.

Pour l'agriculture, la Commission suggère de prévoir la consolidation des exportations au niveau moyen enregistré au cours d'une période représentative de cinq ans et dans le respect des prix fixés par la Commission et cela, pour éviter toute perturbation du marché

(1) cf. les conclusions de la Délégation adoptées le 26 mai 1982 sur le rapport de M. Marcel DAUNAY
(2) COM 84 (107)

communautaire. Des solutions particulières sont envisagées pour les exportations de vin — 1,2 million d'hectolitres, soit 3 jours de consommation — afin de faciliter la consommation de vin en bouteilles ainsi que pour l'huile d'olive afin de stimuler la consommation intérieure en Tunisie.

Le Conseil du 19 juin n'a pas été en mesure d'adopter, comme le souhaitait la Présidence française, des « conclusions » par lesquelles la Communauté affirmerait sa volonté de maintenir et de développer ses relations avec tous les pays du bassin méditerranéen et d'éviter que l'adhésion de l'Espagne puisse avoir des répercussions négatives sur leurs économies.

D'accord sur l'objectif général ainsi défini, les Etats membres divergent quant aux moyens de les mettre en œuvre. A l'Italie, soutenue par la Grèce, qui défend les positions explicitées dans le mémorandum analysé ci-dessus, s'opposent les pays du Nord, R.F.A., Royaume-Uni et Danemark qui insistent surtout sur les aspects commerciaux, c'est-à-dire sur le maintien des courants d'échanges agricoles traditionnels.

On note également la persistance de divergences importantes sur les points suivants :

— textile : faut-il se contenter d'une déclaration d'intention sur le retour à un régime normal d'importation ou bien souscrire à des engagements fermes en la matière ?

— sécurité alimentaire : quels types d'engagement la Communauté peut-elle prendre à ce sujet ?

— création d'un centre de coopération économique : la Communauté peut-elle en envisager dès maintenant la réalisation ?

Les gouvernements marocain et tunisien ont presque simultanément à la fin juin fait connaître leur position sur l'adaptation de la politique méditerranéenne dans une Communauté élargie. Dans son mémorandum, le gouvernement marocain a réagi de manière très critique au document de la Commission. Regrettant l'omission du secteur de la pêche ainsi que le peu de novations apportées dans le domaine industriel, le Maroc a surtout critiqué les propositions relatives à l'agriculture.

L'élimination progressive des droits à l'importation pour les produits agricoles lui est apparue comme une mesure positive mais son incidence est faible eu égard aux faibles courants d'échanges concernés. En ce qui concerne les fruits et légumes frais, ce pays estime que la méthode prévue par la Commission pour le calcul du prix de référence aboutirait en fait à terme « à un arrêt des importations dans la Communauté de certains fruits et légumes originaires des pays tiers méditerranéens ». Le mémorandum rappelle en particulier que les exportations marocaines de tomates vers la Communauté sont déjà passées de 160 000 tonnes en 1972-1973 à 61 000 tonnes en 1982-1983, alors qu'au cours de cette période les prix de référence triplèrent : « la corrélation entre l'augmentation constante du prix de référence et la diminution des exportations marocaines est on ne peut plus évidente affirme le mémorandum marocain. En l'absence de marché alternatif, cela signifierait que 500 000 personnes se verraient privées de leur revenu. Les dommages que le Maroc subirait du fait du dégel du prix de référence dans le secteur des clémentines serait encore plus grave et plus injustifié dans la mesure où des efforts considérables ont été accomplis ces dernières années pour adapter la production aux désirs des consommateurs européens.

Bref, pour le Maroc la mise en œuvre des mesures préconisées par la Commission en mars 1984 signifierait la renonciation à des relations politiques privilégiées.

Comme le Maroc, la Tunisie craint que l'élargissement ne vide de leur substance les accords préférentiels conclus par la Communauté avec les pays du bassin méditerranéens.

1. Pour l'huile d'olive, la Tunisie demande : que la garantie d'achat porte sur 50 000 tonnes par an et soit assortie d'une aide à la consommation. Elle s'oppose à la reconversion des oliveraies que propose la Communauté dans la mesure où ce sont 1 million de personnes qui vivent de la culture de l'olivier.

2. Pour le vin, la Tunisie réclame un contingent annuel de vin en vrac de 250 000 hl à un prix plancher égal au prix d'orientation, auquel s'ajouterait un contingent annuel de 50 000 hl de vins en bouteille, à un prix plancher égal au prix d'orientation des vins en vrac majoré d'un forfait de 100 % correspondant aux frais de conditionnement. En outre, elle souhaite bénéficier de restitutions pour les exportations tunisiennes à destination des pays tiers.

Pour les fruits et légumes, la Tunisie demande un contingent d'agrumes de 60 000 tonnes par an à un prix d'entrée au moins égal au prix représentatif du marché communautaire.

Pour le textile, le gouvernement tunisien souhaite pouvoir développer après concertation certaines productions auxquelles ne seraient pas applicables les mesures de sauvegarde.

Dans le domaine social, la Tunisie rappelle que la politique de retour doit reposer sur le volontariat et le respect des droits acquis.

La France, pour sa part, s'efforce de sauvegarder les intérêts de ces pays même si ces propositions se trouvent en retrait de revendications parfois excessives. Il s'agit de parvenir :

— au maintien des courants d'échanges actuels de produits agricoles dans le cadre de plafonds et de calendriers d'importations pendant une période limitée ;

— au développement des complémentarités de production agricole par le jeu des calendriers d'importation ;

— à l'instauration au bénéfice de la seule Tunisie d'une garantie d'achat dégressive dans le temps pour l'huile d'olive ;

— au développement de la coopération technique pour favoriser l'autosuffisance alimentaire et la reconversion agricole. Dans le cas du textile, cette coopération devrait avoir pour objet d'améliorer la commercialisation et de stimuler l'exportation vers les marchés nouveaux.

Les mesures proposées devraient être mises en œuvre à mesure que s'effectue l'intégration de l'Espagne et du Portugal à la Communauté.

Il n'est pas sûr cependant qu'elles soient à la mesure du problème et qu'elles suffisent donc à empêcher la Communauté de perdre une partie de sa crédibilité dans une zone éminemment sensible sur le plan stratégique. Il n'est peut-être pas réaliste en effet d'envisager le maintien, voire l'extension des concessions pour certains produits sensibles car cela risque de peser lourdement sur l'équilibre des marchés communautaires et sur le revenu des producteurs (1).

Le décor venant d'être succinctement planté, il est désormais possible de faire un bref historique des négociations d'adhésion qui se sont révélées d'abord une laborieuse négociation *interne* à la Communauté elle-même.

B. — De laborieuses négociations intracommunautaires

Au début, il y eut en 1978 un document couramment baptisé la « fresque » qui donnait un premier aperçu des avantages et des inconvénients de l'élargissement. Le solde était considéré comme largement positif. Erreur d'estimation, désinvolture ? toujours est-il que c'est sur cette base que s'engagèrent effectivement en 1979 les pourparlers avec les candidats dans des conditions telles qu'il était clair que, pour la Communauté, les difficultés n'étaient pas insurmontables et que le processus de négociation *devait* aboutir.

En réalité ce processus allait se trouver très vite grippé. Certains y ont vu la conséquence de l'attitude de la France qui en 1980, par la voix de son président de la

(1) Cf. les conclusions adoptées le 22 juin 1983 par la Délégation sur le rapport de M. Marcel DAUNAY

République, M. Valéry GISCARD d'ESTAING, réclama une « pause » ; il est plus réaliste d'y déceler le résultat de la lente mais inexorable poussée des faits qui sous l'effet amplificateur de la crise interne de la Communauté ont rapidement montré les problèmes à résoudre dans leur vraie dimension.

Dès lors la *problématique de l'élargissement se modifiait*. On cessait de faire preuve d'insouciance, voire d'inconscience pour se rapprocher des thèses françaises fondées sur la nécessité du renforcement de l'acquis pour finalement aboutir de facto à établir un lien entre élargissement et adaptation des politiques communes. Cela dit, cette nouvelle approche dictée par la dure réalité n'a pas, pour l'instant, entamé cette irrésistible dynamique qui pousse la Communauté à l'élargissement externe.

I. DEUX IMPERATIFS AMBIGUS : LA CONSOLIDATION DE L'ACQUIS ET LE LIEN ENTRE ELARGISSEMENT ET FINANCEMENT.

La France est effectivement apparue souvent « en pointe » dans les laborieuses discussions des Dix sur les conditions de l'élargissement. Sa problématique de l'élargissement se retrouve dans une certaine mesure dans l'« inventaire » des problèmes qu'a réalisés la Commission à la demande du Conseil. Entre temps la crise institutionnelle et financière s'est aggravée à ce point que sa résolution est devenue le préalable inévitable aux deux adhésions.

a) la problématique française

La position française a été parfaitement explicitée, à l'automne 1982, par deux documents importants : mémorandum du Gouvernement ainsi qu'une lettre du Président de la République au Président de la Commission des Communautés européennes :

« Il ne s'agit en aucune manière », a souligné M. François Mitterrand, « de contester l'intérêt de l'élargissement pour la Communauté. L'Espagne et le Portugal ont une vocation historique à participer pleinement à la construction de l'Europe. Il est remarquable et heureux que dès leur retour à la démocratie, ces deux pays se soient, comme l'avait fait la Grèce, tournés vers notre Communauté. Encore, faut-il que des précautions soient prises pour que l'intégration progressive des nouveaux Etats membres n'aggrave pas les dangers que court déjà la Communauté, au-delà de tout recours.

« Des réponses claires doivent être apportées aux questions posées par la France. Il faut définir non seulement l'objectif à atteindre mais aussi les moyens et le calendrier afin que tout soit mis en place dans le cadre communautaire au moment de l'adhésion.

« La France a fait connaître sa position sur les différentes questions qui sont actuellement posées : financement des actions communautaires, rééquilibrage des politiques agricoles dans le Nord et le Sud de la Communauté, politique extérieure commune, politique industrielle et sociale, pêche, échanges à travers la Méditerranée.

« Toutes réflexions sur l'élargissement doivent être inspirées de deux principes simples, à savoir la cohérence et la solidarité :

« — l'élargissement ne doit pas conduire à un affaiblissement de la Communauté...

« — les charges qu'implique l'élargissement doivent être équitablement réparties entre tous et non pas peser exclusivement ou principalement sur certaines régions ou sur certaines catégories de producteurs.

« Pour conclure, je ferai trois remarques :

« — L'ampleur des problèmes posés est telle qu'il serait aventureux de compter sur les seules mesures transitoires pour les régler ; il est évident, d'autre part, que les solutions

principales doivent être trouvées dans le cadre communautaire actuel sans que ces nouveaux venus puissent en compromettre l'adoption ; ces solutions doivent faire partie de « l'acquis » au moment des adhésions nouvelles ;

« — Plusieurs des points qui viennent d'être traités ont déjà fait l'objet d'analyses intéressantes de la part de la Commission dans un document de 1978, rappelé dans votre lettre. Ces analyses doivent être précisées, élargies, à nouveau chiffrées et faire l'objet de propositions concrètes, sur lesquelles le Conseil devra prendre sans plus tarder des décisions. Là où il ne le pourra pas, nous devons en discuter au niveau du Conseil européen ;

« — Il conviendra de réfléchir à la façon d'associer les futurs Etats membres aux travaux de la Communauté sur les réformes à entreprendre. Ceci impliquera, en contrepartie, que dès maintenant certaines disciplines soient observées par ces pays. »

Le mémorandum du Gouvernement concrétisait ces orientations générales.

Sur le plan financier, il affirmait que l'élargissement sera nécessairement une opération coûteuse, qu'il fallait aller au-delà des ressources propres actuelles sans s'abstenir de s'interroger, le cas échéant, sur la viabilité de l'actuel système budgétaire.

En matière agricole, face aux problèmes que suscitera l'accroissement du potentiel de production communautaire, le gouvernement propose la réforme du règlement fruits et légumes — qu'il a obtenue en octobre 1983 ... — et se déclare en faveur d'un renforcement des disciplines de production et de commercialisation. Au sujet du volet extérieur de ces questions, il réaffirmait d'une part son attachement au rétablissement de conditions de concurrence normales entre céréales et produits de substitution, ainsi qu'entre les différentes huiles végétales par l'application d'une taxe sur les matières grasses végétales.

Enfin, en ce qui concerne les relations avec les pays du bassin méditerranéen, il estime qu'un nouvel équilibre devra être trouvé dans le cadre d'une approche globale qui suppose la recherche d'une plus grande autosuffisance alimentaire de ces pays ainsi que d'une meilleure complémentarité de leur calendrier de productions avec ceux de la Communauté.

En définitive, les déclarations de M. A. CHANDERNAGOR, alors ministre délégué chargé des Affaires européennes, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale du budget 1984, complètent parfaitement cet aperçu de la position française :

« S'agissant de l'élargissement, il n'est que deux conceptions possibles.

« La première, que nous refusons, c'est l'élargissement « fuite en avant » : signons aujourd'hui, on réglera les problèmes demain ! Pour la Communauté, ce nouvel avatar du laisser-faire serait une cause supplémentaire de régression et de dissociation.

« L'autre conception de l'élargissement consiste à lier approfondissement de la Communauté et élargissement. On a voulu le faire pour les élargissements précédents, du moins on l'a prétendu, mais le lien était resté théorique. Peut-être la dynamique de la relance nous offre-t-elle une occasion de le mettre réellement en œuvre, tant il est vrai que, sans dynamique nouvelle, il n'est pas de renforcement possible de l'acquis.

« Pendant plus de deux ans, nous avons été les seuls à lier l'élargissement à la réforme nécessaire de l'acquis. Désormais, grâce à la persévérance de la France, ce lien — ainsi que le Conseil européen l'a confirmé à Stuttgart — est reconnu par tous nos partenaires » (1).

De fait, la Commission, dans son inventaire, a notablement infléchi son approche dans un sens favorable aux thèses françaises tandis que le Conseil de Stuttgart a effectivement

(1) J.O. A.N. du 9 novembre 1983, p. 5018.

fait le lien entre élargissement et adaptation interne de la Communauté ! Parallèlement, on verra en examinant ce dernier point que la position française s'est quelque peu assouplie depuis que notre pays assure la présidence du Conseil des Communautés.

b) l'inventaire de la Commission

A la demande du Président de la République française, le Conseil européen des 28-29 juin 1982 avait chargé la Commission de dresser un inventaire des problèmes posés par l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal ainsi que de formuler des propositions appropriées.

Dans la communication qu'elle a adoptée le 12 novembre 1982, la Commission, après avoir défini un certain nombre d'orientations générales, met l'accent sur les points essentiels suivants :

- nécessité d'augmenter les ressources propres de la C.E.E. ;
- assouplissement de la prise de décision communautaire ;
- coopération active avec les pays candidats sans attendre l'adhésion ;
- respect de l'acquis communautaire, sur le plan général, mais en l'améliorant pour les produits méditerranéens ;
- prise en compte des problèmes des autres pays méditerranéens.

On fera ici largement l'impasse sur les deux derniers points qui ont été pour l'essentiel indirectement évoqués lors de l'analyse des problèmes sectoriels ou fonctionnels posés par l'élargissement.

Le plus important réside sans doute dans la netteté des orientations générales dégagées par la Commission (1)elles sont au nombre de trois :

— *Adhésion dans la clarté* ; les négociations doivent conduire à la transparence des conditions de l'adhésion, notamment en ce qui concerne la nature et le contenu de la période de transition ;

— *Reprise intégrale de l'acquis communautaire* ; il pourrait être séduisant d'envisager de ne reprendre qu'une partie de l'acquis communautaire, mais un tel choix serait de nature à créer de nouvelles et plus amples difficultés. Mieux vaut, selon la Commission, régler les problèmes d'intégration par la mise en place de mesures transitoires.

— *Simultanéité des adhésions* ; tout en admettant que l'état d'avancement des négociations et l'ampleur des problèmes soient différents, il paraît plus adéquat à la Commission que l'Espagne et le Portugal entrent en même temps dans la Communauté.

En matière budgétaire, selon la Commission, la Communauté devra se déclarer prête à augmenter les ressources propres, ce qui paraît une nécessité évidente même en faisant abstraction de l'élargissement. A ce sujet, la Commission s'engageait à faire des propositions

(1) à certains égards la Commission développe des principes analogues à ceux du rapport de la Commission de l'Agriculture du Parlement européen, présenté par M. SUTRA de GERMA (Doc. 1-785/82). Ce rapport précisait les conditions d'un élargissement réussi :

a) Dès maintenant, les pays candidats doivent respecter les orientations fondamentales de la politique agricole commune et s'abstenir d'encourager le développement des productions pour lesquelles la C.E.E. rencontre déjà des difficultés à assurer l'équilibre des marchés ;

b) Les traités d'adhésion devront contenir les dispositions appropriées pour éviter après l'adhésion, des renégociations permanentes ;

c) Les traités d'adhésion doivent prévoir une période de transition dans le secteur agricole assez longue et subdivisée en étapes, le passage d'une étape à l'autre étant fonction dans ce cas de l'adaptation du pays candidat aux réglementations communautaires et de l'existence de conditions normales de concurrence ;

d) Les réglementations communautaires actuelles concernant les productions agricoles méditerranéennes doivent être sensiblement améliorées avant les nouvelles adhésions.

le plus rapidement possible. Elle observait que sur la base d'un budget fictif à Douze pour 1980 (1) les deux pays candidats auraient bénéficié d'un transfert net de l'ordre de 850 à 1 400 millions d'Ecus, soit entre 4 à 6 % du budget de la C.E.E. élargie.

Pour que la Communauté à Douze ne soit pas menacée de paralysie, la Commission souligne la nécessité d'un recours plus fréquent au vote à majorité qualifiée. Elle propose que cette procédure soit appliquée dès lors qu'un texte est conforme à la fois à la proposition de la Commission et à l'avis de l'Assemblée européenne.

La Commission est favorable à une coopération active avec les pays candidats sans attendre l'adhésion. Elle propose que parallèlement au processus de négociation, les pays candidats s'engagent à appliquer avant l'adhésion des disciplines analogues voire identiques à celles que la C.E.E. met en œuvre. Cet *engagement pré-adhésion* devrait être conclu dans les meilleurs délais et s'appliquer :

- dans le domaine agricole à l'exigence qu'ils n'augmentent pas la production agricole dans les secteurs qui dans la Communauté à Douze seront excédentaires ;
- à certains secteurs industriels en crise où ils devraient appliquer les critères communs de la C.E.E. pour la restructuration de la sidérurgie, des chantiers navals, des textiles, etc.

En échange de cet engagement des pays candidats, la Communauté s'accorderait sur une date-objectif pour conclure positivement les négociations. Des interventions financières et budgétaires seraient mises en place pour aider les pays candidats à remplir leur engagement et à accélérer le processus d'adaptation et de diversification de leur économie. Ces pays seraient informés et consultés sur les choix d'avenir qui dès maintenant imposent une vision à douze.

La reprise de l'acquis communautaire par les pays candidats doit s'accompagner d'une adaptation des règlements communautaires régissant les produits agricoles méditerranéennes (fruits et légumes, huile d'olive, vin).

La Commission rappelle les propositions qu'elle a faites à ce sujet et qui ont été largement analysées précédemment lors de l'examen de la situation de chaque secteur.

En ce qui concerne, enfin, la prise en compte des problèmes des autres pays méditerranéens, la Commission dégage quelques principes : recherche d'une complémentarité pour les productions agricoles, volonté d'apaiser les craintes de certains pays relative à la multiplication des barrières.

C'est à la suite de cet inventaire et pour répondre à une demande expresse du Conseil européen de Copenhague, de décembre 1982, que la Commission a publié un rapport sur « Les mesures internes dans les deux pays candidats dans des *secteurs particulièrement sensibles* ».

Avec l'Espagne, la Commission souhaite procéder à des consultations sur les secteurs sensibles, tant en ce qui concerne les aides nationales que les disciplines de marché.

En revanche, l'adhésion du Portugal ne devrait pas amener de difficultés particulières supplémentaires aux secteurs sensibles de la Communauté à dix, à l'exception des produits textiles dont le régime post-adhésion a déjà été arrêté. (cf. seconde partie du présent rapport).

Par contre, l'industrie du Portugal nécessite l'aide de mesures pré-adhésion en vue de ne pas subir un choc trop important au moment de l'adhésion. Cela pourrait en particulier être le cas de l'automobile.

(1) Etant noté qu'il est impossible de faire une projection exacte tant que ne sont pas connues les décisions qui seront prises en matière agricole dans le cadre des négociations sur l'élargissement

Dans le domaine agricole, la Commission a suggéré que les pays candidats nous transmettent les projets de mesures (plans d'irrigation, etc.) ayant des incidences sur la production agricole, projets sur lesquels le Conseil pourrait être appelé, dès la phase de négociation, à donner un avis. En outre, elle a souhaité que ces pays prennent des mesures allant dans le sens de la politique communautaire pour trois secteurs :

— *Vin* : interdiction de toute nouvelle plantation de vigne à raisin de cuve avec dérogation possible pour les superficies destinées à la production de vins de qualité produits dans des régions déterminées (V.Q.P.R.D.) et encouragement à l'arrachage et à l'abandon définitif de certaines superficies produisant des vins de qualité inférieure.

— *Fruits et légumes* : interdiction de toute mesure d'encouragement destinée à favoriser directement ou indirectement la création ou l'extension des vergers de pommiers, poiriers ou pêchers et encouragement à la reconversion de ces vergers vers des variétés de produits ne présentant pas des difficultés d'écoulement sur les marchés.

— *Huile d'olive* : limitation de toute aide à la production à la date la plus rapprochée possible.

La procédure utilisée — celle de l'inventaire — traduit une réalité. Si les Etats membres sont d'accord pour recenser les problèmes — et encore -, ils ne le sont pas sur les solutions : ils admettent bien qu'il faut réaménager l'acquis des politiques communes ou établir un lien entre élargissement et crise interne mais ils ne s'accordent pas sur les moyens de le faire. Ils n'ont tiré aucune directive pratique de l'inventaire dressé par la Commission.

c) le préalable financier

La réforme de l'acquis rendue nécessaire par l'élargissement est devenu en 1983 un enjeu suffisamment conflictuel pour finir par éclipser les négociations d'adhésion elles-mêmes. C'est ce que consacre la formule sibylline du communiqué publié à l'issue du *Sommet de Stuttgart en juin 1983*.

« *Les négociations seront poursuivies de telle manière que les traités d'adhésion puissent être soumis à ratification au moment où seront présentés les résultats de la négociation sur le financement futur de la Communauté.* » On établissait ainsi un lien direct entre l'élargissement et la solution à la crise de la Communauté : la solution des problèmes financiers apparaît comme la condition préalable de l'adhésion des pays candidats.

Ce lien qui n'est en fait qu'un constat ne règle rien. L'échec d'Athènes en fut la triste démonstration malgré la procédure spéciale qui l'avait préparé, tant sont profondes les divisions internes des Dix. D'une façon générale, et la perspective de l'élargissement exacerbe ce clivage, on ne trouve l'opposition entre pays du Nord, favorables en principe à l'élargissement mais sans vouloir en payer le coût supplémentaire agricole et pays du Sud que n'entendent pas laisser réduire les garanties actuellement accordées aux agriculteurs communautaires pour en permettre l'extension à ceux des pays candidats. En tout état de cause l'élargissement ne doit pas s'accompagner d'une diminution de l'aide aux régimes méditerranéens qui sont déjà les moins bien placés pour bénéficier de la politique agricole commune.

Les sommets de Bruxelles puis de Fontainebleau ont, comme on l'a vu dans l'introduction, permis de débloquer la situation. Sous réserve que les Dix parviennent à consolider une « paix budgétaire » dont l'expérience a toujours montré qu'elle était fragile, on peut dire que l'accord de Fontainebleau lève l'hypothèque financière qui pesait sur l'élargissement en donnant à la Communauté les moyens financiers de ses choix politiques. Le texte lie explicitement ressources propres et élargissement :

« Le taux maximum de mobilisation de la TVA est fixé à 1,4 % à la date du 1^{er} janvier 1986 : ce taux maximum vaut pour chaque Etat membre et entrera en vigueur dès que les procédures de ratification seront achevées et au plus tard le 1^{er} janvier 1986 .

Le taux maximum peut être porté à 1,6 % à la date du 1^{er} janvier 1988 sur décision du Conseil prise à l'unanimité et après accord donné selon les procédures nationales.

Le Conseil Européen réaffirme que les négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal devraient être achevées au plus tard le 30 septembre 1984. La Communauté devra d'ici là tout mettre en œuvre pour assurer les conditions du succès de cet élargissement, d'une part dans la négociation avec l'Espagne sur le chapitre de la pêche pour assurer la conservation des stocks de poissons et, d'autre part, par une réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole propre à assurer une maîtrise des quantités de vin produites dans la Communauté et par un équilibre équitable entre les accords agricoles et industriels. »

2. UNE IRRESISTIBLE DYNAMIQUE POLITIQUE ?

Paradoxalement, l'échec du sommet d'Athènes paraissait avoir donné une nouvelle impulsion politique à l'élargissement. La lente dissipation des malentendus entre Madrid et Paris avait même renforcé cette dynamique renouvelée jusqu'à ce que, les blocages techniques ne détériorent à nouveau le climat politique et ce alors même que les pays de la Communauté se sont placés eux-mêmes le dos au mur en se donnant pour objectif de terminer les négociations pour l'automne 1984 : s'il n'est qu'ambitieux cet objectif peut être un stimulant précieux pour activer les négociations ; s'il se révèle, comme on peut le craindre, irréaliste, il ne fera que manifester une fois de plus, l'impuissance de la Communauté, impuissance d'autant plus dramatique que le point de non retour politique est atteint.

a) Les risques de dérapages

Accélération politique, blocage des freins techniques, une telle combinaison risque de faire déraiper voire capoter la négociation.

Le coup d'accélérateur politique est venu, après l'échec de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement d'Athènes en décembre, avec l'impulsion donnée par la Présidence française.

A l'issue du sommet lui-même, le ton était plutôt au réalisme. Ainsi, M. PAPANDREOU reconnaissait-il, en le regrettant, que ses « amis espagnols et portugais doivent attendre encore » et que parler d'élargissement dans ces conditions serait une « provocation ».

Pour sa part, M. F. MITTERRAND avait estimé que les deux pays candidats avaient « droit à une réponse dans des délais raisonnables ». « Que ce soit oui ou non, cela vaut mieux que de les laisser attendre », avait-il indiqué, en précisant que la France aurait « la volonté de répondre favorablement mais également le souci de défendre les intérêts de ses producteurs et de ses travailleurs dans le Marché commun, s'il devait passer de dix à douze membres ».

Cela dit, l'intense activité diplomatique bilatérale qui eut lieu autour du sommet d'Athènes a été l'occasion d'un certain nombre de déclarations rassurantes qui contrastent avec le climat tendu qui précédait la négociation.

Rencontrant en décembre M. F. MITTERRAND à Paris, M. GONZALES déclarait que la France et l'Espagne sont « en train de se rapprocher », il observait que la fixation de la date d'entrée de l'Espagne dans le Marché commun n'était pas le problème le plus important. Qualifiant cette rencontre de « très intéressante », il précisait que l'on pouvait attendre une amélioration des relations franco-espagnoles dans tous les domaines.

Par ailleurs, en réponse aux lettres de MM. GONZALES et SOARES, M. THORN indiquait que la date du 1^{er} janvier 1986 pour l'adhésion lui semblait un objectif raisonnable. De son côté, M. KOHL affirmait aux deux chefs de gouvernement que la majorité des Dix était décidée à faire en sorte que les négociations d'adhésion s'achèvent avec succès au maximum à l'été 1984 afin que les deux pays puissent être *membres de la C.E.E. au 1^{er} janvier 1986*. De fait, ces deux échéances vont devenir le *calendrier - officieux - de*

référence des négociateurs mais sans engagement collectif de la Communauté en tant que telle.

De fait, les choses paraissent se débloquer avec l'ouverture des pourparlers sur le noyau dur des négociations et notamment sur l'agriculture et la pêche.

C'était compter sans les blocages techniques. La plate-forme communautaire agricole définie en février 1984 qui consacre pour les fruits et légumes le principe de l'intégration à deux vitesses est très mal accueillie par le Ministre espagnol des Affaires étrangères qui juge ces propositions « inacceptables ». Celles sur la pêche, qui n'ont guère évolué depuis 1983 donnent l'occasion aux Espagnols de dénoncer la rigidité de la position communautaire après que l'incident naval du golfe de Gascogne ait, momentanément au moins, détérioré les relations franco-espagnoles. Les dernières déclarations du début du mois de juin de M. F. GONZALES témoignent de l'irritation espagnole.

b) *Le point de non retour politique*

Et pourtant il n'apparaît pas possible de revenir en arrière sauf à déconsidérer définitivement la Communauté aussi bien auprès de l'opinion publique des pays candidats que devant le monde entier.

D'une part, on décevrait les attentes légitimes de ces deux jeunes démocraties qui ont placé leur confiance dans la Communauté. D'autre part et surtout, on alimenterait les *tendances neutralistes en Espagne*, alors même qu'il convient au contraire de resserrer les rangs des Européens face à la menace nucléaire soviétique. L'Espagne n'a pas définitivement opté pour l'O.T.A.N. et son gouvernement ne manque pas une occasion de le rappeler ; en effet, tenu d'organiser une consultation populaire sur l'appartenance de l'Espagne, le gouvernement de M. F. GONZALES n'a jamais caché que son attitude dépendrait des négociations d'adhésion à la Communauté. En tout état de cause, un échec de celle-ci rendrait la cause de l'O.T.A.N. plus difficile à défendre.

Ne serait-ce que de ce point de vue, il paraît difficile d'envisager une adhésion séparée du Portugal. Elle serait mal acceptée par nos partenaires actuels de la Communauté. Elle obligerait à une non moins délicate renégociation de l'accord commercial de 1970.

*
* * *

En définitive, dans ce combat douteux entre l'économique et le politique, il est difficile de départager chaque camp. Tout est, bien entendu, une question de degré. Il n'est pas dans l'intention de la Délégation de dicter des solutions toutes faites à ceux qui ont en charge les intérêts de la Communauté et de la France. Il s'agit plutôt de souligner les intérêts essentiels à sauvegarder et d'énoncer certains principes de base, parmi lesquels doivent figurer en bonne place ceux de réalisme, réciprocité et cohérence.

Faire preuve de réalisme, c'est tenir compte des problèmes sectoriels et savoir en l'occurrence apporter aux principes généraux les exceptions nécessaires à la définition de régimes spécifiques. Sur un plan plus général cela veut dire que le régime de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal sera pluridimensionnel ou ne sera pas. Telle est la seule façon d'éviter que ne se produisent des situations de crises qui pour en être partielles ou locales n'en seraient pas moins inacceptables.

Un tel réalisme ne peut cependant jouer à sens unique : on ne peut réclamer systématiquement des exceptions pour soi-même tout en prétendant appliquer les règles aux autres dans toute leur rigueur.

Enfin, la cohérence exige que l'on soit prêt à payer le prix de ce que l'on veut. L'élargissement a un coût élevé ; il faut en supporter la charge. Cette attitude n'est pas

toujours le fait de certains de nos partenaires qui veulent l'élargissement tout en souhaitant que la charge en soit assumée par les politiques dont ils ne profitent pas, c'est-à-dire en définitive par d'autres.

II. — A LA RECHERCHE DE GARDE-FOUS

Les développements précédents se sont efforcés d'exposer dans toute sa complexité le problème de l'élargissement. On a procédé au rappel des données de base et de la façon dont celles-ci ont été perçues par les Etats membres de la Communauté depuis le début des négociations. Il convient désormais d'évoquer brièvement les grandes lignes des solutions institutionnelles envisageables tant en ce qui concerne le processus d'adhésion lui-même, c'est-à-dire des modalités d'insertions progressives des pays candidats dans l'espace économique communautaire, que de la nature des procédures susceptibles de permettre de gérer une Communauté de douze membres.

A. — La condition sine qua non de l'élargissement : un processus d'adhésion étalé et différencié

Une progressivité dans le temps et dans l'espace économique est absolument indispensable. Il est en effet révolu le temps des croissances fortes où les adaptations se faisaient si ce n'est sans douleur du moins sans trop de difficultés. Et de fait le retour à une croissance suffisamment rapide était une condition majeure de l'élargissement en ce qu'elle seule permettait aux pays concernés de surmonter les difficultés résultant de l'intensification brutale de la concurrence. A cela s'ajoute un certain nombre de circonstances aggravantes comme l'existence d'un chômage important ou de secteurs en état de sur-capacité structurelle.

Bref, il convient de tenir compte de ces données nouvelles en organisant des transitions aussi différenciées et progressives que possible. L'étalement et la différenciation par secteur des périodes de transition permet de donner aux régions et activités concernées le temps d'adapter leurs structures.

I. LES PERIODES DE TRANSITION

Sous l'impulsion de la France, la Communauté a fini comme on l'a vu par se rallier à un *système de transition « à deux vitesses »*, comportant deux phases : ce n'est qu'après une première phase de gel de la situation existant avant l'adhésion, que l'on entrerait dans la phase de rapprochement effectif, c'est-à-dire d'abaissement des barrières tarifaires ou paratarifaires et d'application des politiques communes.

Les modalités particulières du régime finalement proposé par la Communauté à l'Espagne en février 1984 seront précisées dans la seconde partie du rapport.

Ce qu'on peut dire dès maintenant c'est que la solution retenue est moins *critiquable* par sa durée globale — 10 ans — que du fait que ce mécanisme ne concernerait actuellement qu'un *seul secteur celui des fruits et légumes* et que le *passage d'un plan à l'autre est automatique*.

Sur le premier point, il est clair que d'autres produits que les fruits et légumes devraient pouvoir être soumis à une transition par étape et cela pas seulement en fonction des résultats de la négociation et des efforts d'adaptation (1) effectués par les Espagnols mais

(1) La Communauté se réserve toutefois en fonction du déroulement de la *négociation* d'apprécier s'il y a lieu de proposer selon les cas des modalités de transition spécifique.

également au cours de la période transitoire. En cas de nécessité — dûment constatée par des indices objectifs tel l'augmentation des courants d'importation dans une zone donnée — il devrait être possible de geler le processus de démantèlement des barrières et du rapprochement des prix voire de revenir au statu quo ante. On aboutirait ainsi à une procédure analogue à celle dite de « sortie de panier » pour l'accord multifibre qui consiste, en cas de troubles, à faire passer un produit sensible mais non soumis à encadrement a priori à un régime de quota négocié. En l'état des propositions communautaires, il existe bien un *mécanisme complémentaire aux échanges* qui permet en cas de situation de déséquilibre potentiel du fait du dépassement de plafond indicatif d'importation de prendre des mesures conservatoires et des mesures appropriées. Il faudrait que parmi les mesures appropriées figure la possibilité de rétablir pour le vin — qui en l'état actuel des choses devrait être soumis uniquement à une transition classique — un régime de transition par étapes en cas de perturbation grave et donc qui puisse être interrompu — dans la limite de ce qui eût été possible en cas d'application du régime de transition spécifique — le processus de réalisation de l'union douanière et de convergence des politiques.

Par ailleurs, il conviendrait également selon votre Délégation de pouvoir revenir sur le principe admis par la Communauté d'un passage automatique de la première à la seconde phase en cas de régime de transition spécifique. Actuellement, il est prévu que la première phase puisse donc durer quatre ans sans possibilité de prolongation, ce qui laisse automatiquement une seconde phase de six ans, compte tenu de la durée de dix ans prévue pour cette transition spécifique. Il y a là un facteur de rigidité inutile. On ne voit pas pourquoi il ne serait pas possible de prolonger de quelques années — une, deux ou trois — la situation de gel, qui caractérise la première phase, dès lors que la fragilité des structures productives concernées le justifierait et que le pays demandeur pourrait faire état d'efforts d'adaptation considérables en cours et dont il ne faudrait pas compromettre la réalisation ou que la convergence des économies serait insuffisante.

2. UN DELAI DE GRACE POUR LA NECESSAIRE ADAPTATION DES STRUCTURES

Cette prolongation n'a que peu d'intérêt si le temps gagné n'est pas utilisé activement au renforcement de la compétitivité des entreprises ou des exploitations concernées. Et il est clair que si l'on ne peut arracher aux Espagnols une augmentation de la durée totale des périodes de transition au-delà de dix ans, la contrepartie en sera un démantèlement plus rapide et donc un choc plus brutal avec la concurrence espagnole. Il faut donc accentuer notre effort de rentabilisation et de restructuration notamment au niveau régional. Le plan Grand Sud Ouest constitue une tentative pour organiser cet effort.

Un certain nombre de programmes d'action, d'un coût annuel de 3,2 milliards de francs pour l'Etat ont été engagés notamment grâce à l'utilisation d'une réserve interministérielle dotée respectivement en 1982 et 1983 de 300 et 320 millions de francs. Or ces crédits ont fait les frais des mesures de régulations budgétaires prises au cours de ces deux années qui se sont traduites par des réductions de 75 et 80 millions de francs. Cela tend à montrer, une fois encore, que les priorités les plus clairement affichées ne résistent pas longtemps aux contraintes financières.

De plus le programme du F.E.D.E.R. doté de 350 millions de francs sur cinq ans se poursuit en faveur des P.M.E., de l'artisanat et du tourisme rural.

De façon précise, les crédits d'aménagement du Territoire destinés au plan Grand Sud Ouest 1982 et 1983 se composent de :

	1982	1983
- Réserve interministérielle du Grand Sud Ouest	300 MF	320 MF
- annulation de crédits	- 75 MF	80 MF
- F.E.D.E.R. Hors quota	89,3 MF	59,8 MF
- F.I.A.T.	28,3 MF	20 MF
- F.I.D.A.R.	12,3 MF	15,5 MF

On rappelle qu'il est question dans la suite du rapport MACQUART précité de rajouter une ligne supplémentaire au Budget qui pourrait venir augmenter l'aide de l'Etat en vue de préparer les régions au choc de l'élargissement. Au niveau régional et notamment pour le Languedoc Roussillon, l'effort s'effectue dans le cadre du contrat de plan : c'est ainsi que plus du tiers des fonds sera affecté au développement rural : hydraulique, promotion de produits agricoles et développement de l'industrie agro-alimentaire. Par cette stratégie qui s'inscrit dans le cadre des programmes méditerranéens intégrés, la région prend les devants pour essayer d'obtenir un soutien financier communautaire plus important.

B. — Vers de nouvelles règles du jeu communautaire

L'élargissement des Communautés ne peut que déboucher sur une hétérogénéité croissante des structures et donc des intérêts. Pour parer à ce risque de paralysie décisionnelle ou de nivellement par le bas des politiques communes, il est logique d'envisager une nouvelle pratique des procédures décisionnelles à l'intérieur de la Communauté. Mais il convient peut-être également d'évoquer ce qui serait un saut qualitatif dans son évolution institutionnelle.

1. LES CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES ET L'ADAPTATION DES PROCEDURES DECISIONNELLES

Compte tenu de l'importance de leur population soit respectivement à peu près 10 et 37 millions d'habitants, la simple application de la logique arithmétique conduirait à donner :

— *au Portugal* : 24 sièges au Parlement, 5 voix au Conseil, 1 siège à la Commission, et à la Cour de Justice ainsi que 12 membres au Comité économique et social ;

— *à l'Espagne* : 58 sièges au Parlement, 8 voix au Conseil, 1 siège à la Commission et à la Cour de Justice ainsi que 18 membres au Comité économique et social.

En ce qui concerne le Conseil et d'un même point de vue *technique*, l'élargissement devrait faire passer le nombre total des voix pondérées de 63 à 73. Pour les délibérations qui requièrent la *majorité qualifiée* des deux tiers, le seuil passerait de 42 à 51 voix. Fondamentalement, on peut dire que le rapport des forces actuel serait respecté. Dans la Communauté à Dix, les quatre grands pays ne peuvent avoir la majorité qualifiée sans s'adjoindre au moins l'un des six autres partenaires. Dans la Communauté à Douze, la situation ne se présente pas d'une façon différente dans la mesure où il ne suffirait pas d'ajouter les voix de l'Espagne pour permettre aux grands pays de réunir la majorité qualifiée. De même la minorité de blocage, qui serait de 76-51 soit 25, ne pourrait être atteinte par deux grands pays seulement sans l'appoint d'un petit pays.

On peut souligner enfin que certains évoquent la possibilité de *réduire le nombre de membres de la Commission* à 12, afin d'éviter un gonflement excessif de l'appareil administratif.

D'une façon générale, l'élargissement conduit à s'interroger sur la pratique actuelle des procédures décisionnelles communautaires. Dès 1978 dans la « fresque » la Commission mettait en garde les Etats contre l'alourdissement des procédures de décision. En mars 1983, elle a adressé une communication au Conseil qui se garde bien d'envisager une révision des Traités qui ne serait que l'occasion de conflit supplémentaire entre les Dix ; elle se contente de suggérer une simple adaptation des procédures dans le cadre prévu à cet effet par

l'article 237 du Traité de Rome (1), ce qui supposerait un accord à soumettre — conjointement — avec les conditions des admissions d'une procédure de ratification.

Les propositions de la Commission — qui n'ont encore reçu aucune réponse du Conseil — peuvent s'analyser de la façon suivante.

a) Les dispositions des traités pour lesquelles l'unanimité serait remplacée par la majorité qualifiée.

Dans certains cas, l'unanimité ne se justifierait plus du fait de l'état d'avancement de la politique ou du fait que des dispositions analogues prévoient des décisions à la majorité qualifiée. Outre quelques articles du Traité C.E.C.A., il s'agit pour le Traité C.E.E. des articles suivants :

- *Article 28 C.E.E.* en ce qui concerne les modifications ou suspensions autonomes de droits de douane. Le maintien de l'unanimité est apparu peu logique dans la mesure où des mesures analogues prises sur la base des articles 43 et 113 peuvent être décidées à la majorité qualifiée.

- *Article 51 C.E.E.* en ce qui concerne la coordination de la sécurité sociale pour les travailleurs migrants. Il s'agit d'une part de mesures de gestion des politiques existantes ; d'autre part, d'un aspect de la politique de libre circulation des travailleurs qui peut être réalisée par des discussions prises à la majorité simple.

- *Article 126 b C.E.E.* en ce qui concerne l'extension des missions du Fonds social : l'exigence de l'unanimité ne paraît pas justifiée alors qu'il suffit de la majorité qualifiée pour les réduire.

- *Article 209 C.E.E.* relatif aux règles financières et comptables qui sont de simples mesures d'application. Or, les dispositions des traités sont déjà très précises tandis que le budget est lui-même adopté à la majorité qualifiée. L'unanimité n'est donc plus nécessaire.

b) Les dispositions pour lesquelles la possibilité de décider à la majorité qualifiée serait possible en cas d'acte proposé par la Commission et d'avis favorable du Parlement.

Cette proposition concernent trois articles dont la mise en œuvre actuellement bloquée par l'exigence d'unanimité doit supposer quelques garanties. Il s'agit de l'article 57 alinéa 2 C.E.E., concernant l'accès aux activités non salariées, de l'article 99 C.E.E. sur l'harmonisation des taxes indirectes et de l'article 100 C.E.E. relatif aux directives d'harmonisation. Ces garanties seraient trouvées dans l'avis favorable du Parlement désormais élu au suffrage universel direct.

c) L'aménagement de l'article 235 C.E.E.

Ainsi que l'a proposé M. G. THORN dans son discours-programme, le Conseil pourrait, lorsqu'une politique commune est déjà suffisamment ancienne pour que le contenu en soit très largement défini, décider — à l'unanimité — après avis du Parlement européen que les actes de base encore à prendre dans ce secteur seront arrêtés à la majorité qualifiée après avis du Parlement. Ainsi, on pourrait procéder à une certaine banalisation des politiques non expressément prévues par le traité dès lors qu'elles auraient atteint une certaine masse critique.

(1) Article 237

Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

La France, pour sa part, a à maintes reprises proposé une nouvelle pratique des règles de décision prévues par le Traité ou découlant du « compromis de Luxembourg ». Ainsi M. F. MITTERRAND devant le Parlement européen a-t-il notamment déclaré :

« Il y a tout d'abord la règle de l'unanimité dont la pratique est poussée bien au-delà de ce que commandent les traités, et même que ne le prévoyait le « compromis de Luxembourg ». Comment l'ensemble complexe et diversifié qu'est devenue la Communauté peut-il se gouverner selon les règles de la Diète de cet ancien royaume de Pologne dont chaque membre pouvait bloquer les décisions ? On sait comment cela a fini. Il est temps de revenir à une pratique plus normale et plus prometteuse. Le gouvernement français, qui avait été à l'origine de ce compromis, a déjà proposé d'en restreindre l'usage à des cas précis. La pratique plus fréquente du vote sur des questions importantes annonce que le retour au Traité est lancé. »

2. POUR UNE PARTICIPATION DIFFERENCIEE AUX POLITIQUES COMMUNES

Avec l'élargissement, il est clair que si la Communauté va accroître son poids politique, elle risque de le faire au détriment de sa dynamique interne. Au noyau relativement homogène des Etats fondateurs se sont et vont encore encore s'adjoindre des pays aux structures et aux intérêts largement divergents. Il sera donc de plus en plus difficile aux membres de la Communauté de s'accorder sur une même idée de l'Europe.

Force est donc si l'on veut continuer à faire avancer l'Europe de cesser de la penser en termes d'uniformité et d'identité. Nier la diversité des intérêts, c'est se condamner à la *plus petite commune politique*. En particulier c'est s'interdire de mettre en œuvre des actions d'envergure dans le domaine des nouvelles technologies : il est déjà de notoriété publique que « la Grèce n'a pas les mêmes priorités en ce domaine que les autres membres de la Communauté dont le potentiel industriel et scientifique est plus évolué ». Aussi légitime que soient les aspirations des pays du Sud les moins développés, il ne faudrait pas qu'elles suscitent des discussions pouvant faire obstacle au processus de modernisation qui seul peut restaurer la compétitivité et donc la prospérité des économies européennes.

De même, il n'est sans doute pas économiquement réaliste de laisser les pays candidats adhérer au Système monétaire européen dès lors qu'ils ne veulent ni ne peuvent en supporter les disciplines en matière de change. Ce serait affaiblir l'Ecu et porter atteinte à la crédibilité de ce système dans son ensemble. En outre, introduire dans la composition de l'Ecu des monnaies comme la Peseta, l'Escudo — ou le drachme — c'est en accroître la complexité de gestion (1) et donc diminuer ses chances de s'imposer comme une véritable monnaie face au dollar et au droit de tirage spécial (2).

Bref, d'ici à la fin du siècle, si l'Europe veut être autre chose qu'une coquille vide ou presque, il lui faut accepter d'être à plusieurs dimensions, de devenir la superposition d'espaces économiques voire de politique de dimensions variables. Une telle complexité peu satisfaisante pour l'esprit est le prix à payer pour que la construction retrouve son dynamisme malgré et par-delà les élargissements successifs qui, délayant l'idée européenne, risquent de lui faire perdre sa substance.

DEUXIEME PARTIE

L'ELARGISSEMENT, NEGOCIATIONS SECTORIELLES

En présentant le programme de la Présidence à l'Assemblée des Communautés, M. Cl. CHEYSSON, Ministre des Relations extérieures a clairement indiqué que la France était « bien décidée à contribuer au progrès immédiat des négociations, ce qui signifie une

(1) Le marché de ces monnaies est trop peu étendu. Il en résulterait, malgré le faible poids potentiel de ces monnaies dans le panier de monnaie des difficultés en particulier pour le calcul du taux d'intérêt porté par l'Ecu.

(2) Dont la composition vient précisément d'être ramenée de 16 à 5 monnaies.

accélération des travaux en rappelant que chacun des dossiers sera traité selon ses mérites propres ». De fait, la Présidence française coïncide avec une très nette amélioration du climat des négociations. Après l'échec d'Athènes qui avait, comme on l'a vu, profondément déçu les candidats, la ferme intention affichée par la France de donner une impulsion décisive aux négociations a réussi à dissiper une part des malentendus et des incompréhensions qui avaient culminé vis-à-vis de l'Espagne avec l'incident du Golfe de Gascogne. Cette volonté de relance n'aurait pas suffi si, parallèlement, la Communauté n'était pas parvenue à débloquer la situation en définissant en février sa position de négociation sur les questions agricoles avec l'Espagne. Du coup, les négociations avec le Portugal, quelque peu léthargiques sous la Présidence grecque, ont retrouvé un certain tonus. Bref le sentiment dominant était qu'une dynamique nouvelle se fait jour, si les positions de fond des uns et des autres ne restaient pas toujours aussi éloignées. Aujourd'hui, il semble au contraire que cette relance politique se soit brisée sur les obstacles techniques provoquant un nouveau blocage des négociations avec l'Espagne.

I. — L'ETAT DES NEGOCIATIONS AVEC L'ESPAGNE

Depuis que la Communauté a réussi à définir une position de négociation en matière agricole, et malgré les premières réactions très négatives de la partie espagnole à ces propositions, les conditions semblaient réunies pour que la négociation puisse à nouveau progresser. En outre, l'amélioration des relations franco-espagnoles à la suite notamment du séminaire de Rambouillet des 11 et 12 février et des multiples déclarations officielles françaises avait accéléré le déblocage des négociations (1).

Schématiquement, on peut dire qu'après la quasi-clôture des chapitres industriels, ce sont essentiellement les dossiers de la pêche, de l'agriculture et des affaires sociales qui constituent les obstacles principaux à surmonter. Cela ne sera manifestement pas facile.

A. — Les dossiers réglés ou en voie de règlement

Sept chapitres de la négociation sont déjà réglés ou presque ; trois autres ne restent bloqués que pour des questions ponctuelles même si elles ne sont pas toujours de détail.

Ainsi, un accord a déjà été trouvé depuis mars 1982 en matière de *mouvements de capitaux*. La libéralisation des investissements immobiliers des résidents espagnols dans les Etats membres actuels pourra avoir lieu cinq ans après l'adhésion. Les opérations sur titres et les investissements directs seront libérés à l'issue d'une période de trois ans.

Dans le domaine des *transports*, la Communauté a accordé une dérogation temporaire d'une durée maximale de trois ou quatre ans pour permettre l'introduction progressive de tachygraphes en Espagne.

Au sujet de la *politique régionale*, il est prévu un protocole annexe au traité d'adhésion par lequel la Communauté mettra en œuvre tous les instruments appropriés pour favoriser la croissance des régions et des zones les moins favorisées espagnoles.

Par ailleurs, on est parvenu à un accord sur certaines *questions techniques*. Ainsi, l'Espagne doit appliquer dès l'adhésion les dispositions communautaires relatives au plomb dans l'essence pour l'ordinaire, tandis qu'une dérogation lui est accordée pour le super

(1) Ainsi le Président de la République a souhaité solennellement le 7 février à la Haye que « l'Europe accueille l'Espagne et le Portugal et qu'elle le leur dise sans tarder ».

jusqu'en 1986, date à laquelle devrait intervenir le plan espagnol de restructuration de l'industrie du raffinage.

En matière de *fiscalité*, on est d'accord sur les principes depuis le 21 juin 1983. Après avoir obtenu satisfaction en ce qui concerne les droits sur les tabacs — une dérogation de quatre ans à la directive sur l'harmonisation des accises -, les Espagnols ont confirmé qu'ils appliqueraient bien la T.V.A., dès l'adhésion, avec une simple franchise de taxe pour les entreprises artisanales. Cela dit, cet accord ne dissipe pas toutes les inquiétudes du côté de la Communauté dans la mesure où le processus législatif n'a pas abouti — le projet de loi est toujours en commission (1) — et où la réforme elle-même continue de susciter une vigoureuse opposition du patronat face à ce qu'il considère comme une concession sans contrepartie.

En ce qui concerne le droit d'établissement et la libre prestation de service, la plupart des réglementations communautaires seront appliquées dès l'adhésion. Des périodes de transition de 7 et 6 ans ont été décidées pour l'élimination des discriminations dans les secteurs des banques et des assurances. Enfin, le droit d'établissement des dentistes a été réglé, la Communauté ayant accordé à l'Espagne une dérogation temporaire de cinq ans pour lui permettre de former les premiers praticiens selon les normes communautaires. Le seul point encore en suspens concerne donc le régime des investissements communautaires dans certains secteurs comme la chimie, l'électronique et l'informatique que l'Espagne a refusé de libérer tant que l'on ne serait pas parvenu à un accord sur les brevets. Celui-ci vient d'être acquis en avril 1984 (cf. infra).

Sur le *plan monétaire et financier*, un certain nombre de questions ont pu être réglées. Ainsi l'Espagne pourra ainsi bénéficier dès l'adhésion du mécanisme de soutien monétaire à court terme ainsi que de concours financier à moyen terme. En revanche, la question de l'inclusion de la peseta dans l'Ecu a été renvoyée à une date ultérieure. La France n'y est pas favorable car, comme on l'a vu, les fluctuations de la peseta nuiraient à la stabilité de l'Ecu. Elle estime a priori que les questions monétaires ne sont pas un préalable à l'élargissement et qu'elles peuvent donc être dissociées. En tout état de cause, à défaut d'adhésion au mécanisme de change, cette inclusion ne pourrait intervenir qu'à l'occasion d'un réexamen normal de la pondération des monnaies dans l'Ecu.

Ensuite, le dossier de *l'union douanière* qui recouvre le fait des aspects industriels de l'adhésion est très avancé à ceci près que la question essentielle de la durée de la période de transition n'a pas encore été réglée. La Communauté demande officiellement une transition de trois ans tandis que de leur côté les Espagnols souhaitent obtenir une durée moins éloignée de celle qu'ils devront accepter dans le domaine agricole. En guise de compromis, la Commission a proposé avant même l'adhésion un écrêtement tarifaire modéré des droits de douane espagnols supérieurs à 20 % et un allongement de trois à sept ans de la période de transition post-adhésion. Les Espagnols n'ont pas retenu une offre qui les conduirait à procéder à un désarmement tarifaire immédiat sans aucune garantie sur la date effective de l'adhésion. En définitive, la *durée de la transition tarifaire industrielle* ne pourra être déterminée que dès lors que seront connus les résultats de la négociation agricole.

Pour *EURATOM*, le problème majeur qui restait en suspens était celui de l'acceptation par l'Espagne d'un contrôle international sur l'ensemble de ses activités nucléaires, soit par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique — A.I.E.A. -, soit par EURATOM, ce qui dans ce dernier cas supposait un accord exprès de sa part étant donné qu'elle n'est pas partie au Traité de non prolifération. Il a été réglé en décembre 1983. L'Espagne a accepté un système de contrôle fondé sur un accord tripartite passé avec l'A.I.E.A. et EURATOM.

Les Pays-Bas ont renoncé à exiger que l'Espagne ne puisse adhérer à EURATOM sans avoir au préalable signé le Traité de non prolifération. Reste encore à négocier la question

(1) Trois taux sont actuellement prévus : taux normal : 11 % ; taux réduit de l'ordre de 4 à 5 % ; taux majoré de l'ordre de 25 à 30 %.

du protocole sur la diffusion des connaissances en matière atomique et celle de la reprise éventuelle des accords internationaux de l'Espagne en ce domaine.

C'est au sujet des brevets que l'Espagne avait dénoncé la « rigidité » particulière des positions de la Communauté. Aucun terrain d'entente n'avait pu pendant longtemps être trouvé ni entre gouvernements ni entre industriels.

Mais en avril 1984, un accord satisfaisant a pu être réalisé qui renforce la protection des brevets en Espagne tout en empêchant l'arrivée dans la C.E.E. de produits de contrefaçon d'origine espagnole. Trois points méritent d'être soulignés :

- L'inversion de la charge de la preuve incombera désormais en Espagne à l'auteur de la contrefaçon, qui devra donc prouver sa bonne foi. Toutefois pour les brevets antérieurs à l'adhésion, l'Espagne pourra maintenir sa législation actuelle jusqu'en 1992, c'est-à-dire jusqu'à la date limite fixée par la Convention de Munich sur le brevet communautaire à laquelle l'Espagne doit adhérer. En revanche, le régime applicable, dès aujourd'hui, dans la C.E.E. sera appliqué dès l'adhésion aux brevets déposés en Espagne après celle-ci ;

- Les lois espagnoles protégeront plus les procédés de fabrication que les produits finis — qu'ils est toujours possible d'obtenir par des techniques légèrement différentes -, il est prévu, à partir de 1992, que la détermination de l'éventuelle contrefaçon sera faite à partir de 1992 par un expert désigné par le tribunal ;

- La libre circulation des produits chimiques et pharmaceutiques espagnols ne sera réalisée qu'à partir de 1995, date à laquelle il est prévu d'appliquer en Espagne le même régime de brevetabilité que dans la Communauté.

Ainsi a été réalisé l'accord qui conditionne l'acceptation définitive d'un certain nombre d'autres chapitres susmentionnés : droit d'établissement, libre prestation de services et libération des mouvements de capitaux.

Au cours de cette même session, on est parvenu à un accord sur le chapitre *relations extérieures*. L'Espagne devra reprendre les régimes préférentiels qui lient la Communauté aux pays A.C.P. et aux pays méditerranéens, ainsi que le système des préférences généralisées dans des conditions telles que tous les partenaires de ces accords se trouveront dans la même situation face à l'Espagne que vis-à-vis de la Communauté.

B. — Les dossiers restant à négocier

Sur un certain nombre de chapitres les positions des négociateurs sont encore très éloignées. Il s'agit essentiellement des dossiers suivants : C.E.C.A., affaires sociales, agriculture et pêche.

1. LA C.E.C.A.

Le problème fondamental consiste dans le risque d'augmentation du potentiel de production qui pourrait résulter du plan espagnol de restructuration de la sidérurgie dans la mesure où celui-ci suscitera des investissements de modernisation qui pourraient se traduire par le passage de la capacité de production espagnole de 17 millions de tonnes en 1982 à plus de 20 millions de tonnes d'ici les prochaines années.

Le taux d'utilisation des capacités de productions espagnoles — 75 % — est supérieur de plus de 10 % à celui existant actuellement dans la Communauté — 63 % -. On a donc de bonnes raisons de douter de la volonté — ou de la capacité — des autorités espagnoles à imposer le respect des objectifs généraux de la Communauté que celle-ci vient encore de devoir réviser en baisse.

Jusqu'à présent les Espagnols se sont refusés à proposer des objectifs chiffrés. Il est clair que les Dix ne pourront convaincre les Espagnols que s'ils respectent eux-mêmes ces disciplines qu'ils prétendent imposer aux autres. Au début du mois de juin, l'Espagne refusait toujours de subir les contraintes du code des aides...

2. LES AFFAIRES SOCIALES

Deux questions principales sont à considérer sous ce titre : la reprise de la réglementation actuelle en matière de prestations familiales et la libre circulation des travailleurs.

Sur le premier point, on bute sur le problème de l'adaptation du règlement communautaire de base en date du 14 juin 1971. Celui-ci prévoit que les *allocations familiales* allouées aux membres de la famille d'un travailleur qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre sont versées sur la base de la réglementation du pays employant le travailleur et non de celle du pays de résidence des ayants-droits. L'Allemagne souhaite réformer cette règle tandis que l'Italie s'y oppose farouchement. La France quant à elle bénéficie d'un régime dérogatoire qui consiste dans l'application du principe de résidence tempéré par des accords bilatéraux qu'elle a passé avec les pays candidats.

Sur le second point, celui de libre-circulation des travailleurs, l'Espagne souhaite l'application immédiate des règles communautaires. Les Dix, en revanche, voudraient une période transitoire de sept ans et même de dix ans pour le Luxembourg qui pourrait au cours de cette période conserver sa législation spécifique en matière d'accès et de changement d'emploi. Les choses ont quelque peu évolué depuis qu'en mars 1983, les autorités espagnoles ont suggéré que leurs ressortissants déjà établis dans leur communauté puissent bénéficier dès maintenant d'une garantie communautaire quant aux éléments essentiels de leur situation : renouvellement automatique des permis de séjour et de travail, non application de nouvelles mesures restrictives en matière sociale, non expulsion pour des raisons ne relevant pas de considérations d'ordre public... Un tel engagement de pré-adhésion a été accueilli avec réserve par les membres de la Communauté qui se sont simplement engagés à ne pas aggraver la situation des ressortissants espagnols pendant la période restant à courir jusqu'à l'adhésion.

3. L'AGRICULTURE

Jusqu'au 20 février 1984, c'est-à-dire jusqu'à ce que la Communauté ne parvienne à définir sa position sur le chapitre agricole, on n'avait guère dépassé le stade de l'identification des problèmes.

La position générale française pouvait avant cette date se résumer de la façon suivante ; il s'agissait d'assurer :

— *La convergence de l'agriculture espagnole vers le système communautaire*, ce qui suppose non seulement que l'Espagne soit en mesure de disposer des instruments nécessaires à l'application de l'acquis communautaire mais aussi que les échanges soient soumis à des mécanismes de surveillance quantitatifs pendant la période de transition d'une durée de dix ans ;

— *la protection nécessaire des intérêts des producteurs français* pour les fruits et légumes ainsi que par celle de *disciplines quantitatives dans le secteur du vin* comme par exemple le renforcement du régime dissuasif de la distillation obligatoire voire des limitations physiques de production ;

— *la valorisation du potentiel français à l'exportation sur le marché espagnol* par un *strict respect de la préférence communautaire*. notamment en matière de céréales fourragères, de lait et de viande ainsi que par le *démantèlement effectif des monopoles d'Etat* à la date de l'adhésion, aussi bien en ce qui concerne la commercialisation interne que l'exportation.

— *la maîtrise des risques budgétaires* résultant de l'acquis actuel par son adaptation rapide à réaliser parallèlement aux négociations d'adhésion ainsi que par la fixation de

seuils de garantie pour les produits excédentaires, tels les concentrés de tomate et par l'exclusion de toute aide communautaire à la production ou à la consommation de matières grasses pendant une période initiale à déterminer.

La position de la Communauté définie le 20 février dernier ne répond qu'en partie à ces exigences françaises par suite de certaines dissensions internes qui l'ont conduit à esquiver les problèmes notamment pour le vin et l'huile d'olive. En tout état de cause, ces propositions ont déclenché de vives réactions négatives de la part des Espagnols.

Premier point, la durée maximale de la période transitoire proposée par la Communauté est de dix ans.

Dans le cas d'une période de type classique, c'est-à-dire dans le cas de certains produits faisant l'objet d'organisation commune de marché comme le sucre, les viandes, etc., la durée de la transition en devrait pas dépasser sept ans. Elle se traduirait par une insertion progressive de ces productions dans le système communautaire par :

- le rapprochement des prix, des aides ou éléments similaires avec application de montants compensatoires adhésion ;
- l'élimination des droits de douane pour les échanges intracommunautaires ;
- et la réalisation intégrale de l'union douanière ;

Un tel système n'exclut pas que le régime de transition puisse être porté à dix ans en ce qui concerne :

- la suppression par l'Espagne des aides incompatibles et des restrictions quantitatives touchant les pays tiers ;
- la clause de sauvegarde ainci que le mécanisme complémentaire (cf. infra):

Dans le cas d'une période de *transition spécifique*, on distinguerait deux phases : la première qui durerait quatre ans serait suivie *automatiquement* d'une seconde égale à six ans.

Parmi les *produits* que la Communauté propose de soumettre à un *régime de type classique*, elle distingue les cas suivants :

1. *Les produits ne soulevant pas de difficultés majeures d'intégration : sucre, isoglucose, œufs, volailles, albumines, viandes ovines et caprine, fruits et légumes transformés, tabac, houblon, semences, lin, chanvre, coton, pois, fèves, fèveroles, fourrages, plantes vivantes, fleurs, miel et ver à soie ;*

2. *Le vin* : La Communauté n'ignore pas les problèmes spécifiques qui se posent dans ce secteur et sur lequel elle se propose de revenir à un *stade ultérieur*.

On note à ce stade de l'analyse de la position communautaire que les deux problèmes majeurs que sont le vin et les matières grasses sont évacués de la façon suivantes :

Pour le vin, la Communauté affirme que « *des problèmes spécifiques se posent en Espagne en ce qui concerne la maîtrise de l'évolution de la production, auxquels il faudra trouver des solutions en cours de négociation* ».

Certains Etats membres et, en premier lieu, l'Italie s'opposent en effet à la définition dans ce contexte des disciplines voulues par la France dans la mesure où ces principes pourraient ensuite être applicables également à la production communautaire.

La question de l'huile d'olive est également éludée il est indiqué en effet que « pour le secteur des matières grasses végétales, « *une situation particulière se présente qui a conduit la Communauté à considérer que l'élargissement aura nécessairement des conséquences sur le secteur de l'huile d'olive ; la Communauté poursuit actuellement, sur le plan*

interne ses délibérations en vue de trouver une réponse aux problèmes se posant dans ce secteur et se propose de revenir à un stade ultérieur des négociations sur l'approche à retenir pour les matières grasses végétales.

3. LE LAIT, LA VIANDE BOVINE, LES CEREALES, LE RIZ ET LA VIANDE DE PORC

Le problème majeur consiste à adapter le régime applicable en Espagne pour assurer une intégration sans heurt de l'agriculture espagnole dans la politique agricole commune.

Les objectifs essentiels sont les suivants :

— Application intégrale par l'Espagne du régime communautaire en matière de restriction quantitative, de droits de douane ou de mesures d'effet équivalent ;

— suppression des concessions exclusives de commercialisation attribuées aux centrales laitières et des régimes de fixation administrative des prix à la consommation pour les différents produits laitiers.

Pour le secteur des céréales et du riz :

— suppression du monopole national pour le blé et réduction du nombre des centres d'intervention afin d'assurer une plus grande fluidité du marché ;

— modification de la politique des prix institutionnels en vue de les adapter aux différentes variétés.

La Communauté souhaite que des mesures concrètes soient prises pour rationaliser ces secteurs ainsi que pour lutter contre la peste porcine africaine. Elle estime également nécessaire de fixer un calendrier pour atteindre ces objectifs. Toutefois, elle se réserve, en fonction du déroulement de la négociation de confirmer cette position ou de proposer, selon les cas des modalités de transition spécifique.

En ce qui concerne les modalités de *transition spécifique*, deux phases sont prévues.

Le régime de la *première phase* serait le suivant :

— dès l'adhésion, l'Espagne appliquerait les mécanismes de protection extérieure de la Communauté ;

— les interventions sur le marché espagnol seraient financées par les autorités nationales ;

— le régime des échanges entre la C.E.E. et l'Espagne serait celui en vigueur avant l'adhésion ;

— l'Espagne appliquerait à l'instar de la C.E.E. un régime de discipline de la production.

Avec la *seconde phase*, commencerait une période de transition classique assortie d'un « mécanisme complémentaire applicable aux échanges ».

Constatant l'insuffisance des mécanismes compensatoires traditionnels, que sont les montants compensatoires adhésion, et donc la nécessité d'un usage trop fréquent de la clause de sauvegarde ou de l'instauration de contingents, la Communauté propose à cet effet un mécanisme complémentaire sous la forme d'un système spécifique de surveillance des échanges applicables aux seuls produits sensibles dont la liste serait définie à un stade ultérieur des négociations.

En principe, il s'agit d'établir des perspectives de développement des échanges comportant des *plafonds indicatifs d'importation* — qui ne seraient pas inférieurs aux courants d'échanges traditionnels — dont le *dépassement serait de nature à susciter une*

situation de déséquilibre et donc à légitimer des mesures conservatoires (1). La Délégation estime que ce système s'analyse en définitive comme un régime de plafond d'importation « gachette », entraînant l'entrée en vigueur de clauses de sauvegarde. Un tel système a le mérite de rationaliser l'usage des mesures de sauvegarde en les rendant prévisibles ce qui permet le cas échéant des mesures préventives.

Ce système fonctionnerait de la façon suivante :

1/ Sur la base de règles générales à arrêter par le Conseil pour chaque secteur de produits, la Commission arrêterait suivant la procédure dite « du Comité de gestion » un calendrier prévisionnel de toutes les importations sur le marché concerné.

Ce calendrier serait établi, suivant la nature du produit ou des caractéristiques de son marché, pour la durée de la campagne de commercialisation ou pour une partie de celle-ci, sur la base d'un bilan pré-établi en fonction des prévisions de production et des capacités d'absorption du ou des marchés concernés.

Ce bilan viserait à inclure un élément de progression, à déterminer cas par cas, selon le produit en cause, de façon à garantir que la libre circulation soit totale à l'expiration de la période transitoire, tout en assurant que, pendant cette période transitoire, l'ouverture des marchés s'effectue de manière harmonieuse et sans heurt.

2/ Lorsqu'un examen de l'évolution des échanges révélerait le danger d'un accroissement significatif du volume des importations réalisées ou prévisibles et que cette situation conduirait à atteindre ou à dépasser les seuils pré-établis au titre des plafonds incitatifs d'importation, la Commission, à la demande d'un Etat membre ou de sa propre initiative, statuant selon une procédure d'urgence, déciderait :

— des mesures conservatoires, qui s'avèreraient éventuellement nécessaires dans les échanges, applicables jusqu'à la réunion du Comité de gestion ;

— de la convention du Comité de gestion qui aurait à examiner l'opportunité de prendre des mesures appropriées.

Si la Commission a été saisie d'une demande d'un Etat membre, elle en décide dans les heures qui suivent la réception de la demande.

3/ Après avoir effectué l'analyse des données de marché disponibles au niveau des prix comme des quantités la Commission déciderait, dans les délais très brefs, après avoir recueilli l'avis du Comité de gestion, des mesures les plus appropriées à prendre. En ce qui concerne le volume des échanges, la décision comporterait :

— soit la révision du calendrier prévisionnel si le marché concerné n'a pas subi de perturbations significatives à la suite du développement constaté du volume des importations ;

— soit, en fonction de la gravité de la situation, la limitation ou la suspension des importations sur le marché de la Communauté actuelle ou sur le marché espagnol. En ce qui concerne la Communauté actuelle, ces mesures pourraient être limitées à certaines de ses régions à conditions que les dispositions appropriées permettent d'éviter d'éventuels détournements de trafic. Ces mesures ne pourraient s'appliquer que pendant le délai strictement nécessaire pour mettre fin à la perturbation.

4/ Un tel mécanisme ne devrait pas conduire à traiter les produits en provenance de l'Espagne ou de la Communauté actuelle de manière moins favorable que ceux en provenance des pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée qui sont écoulés dans les régions concernées.

(1) Cf. pages suivantes

5/ Dans la mesure où la détérioration du marché de la Communauté, ou d'une de ses régions, serait également le fait des importations réalisées à partir des pays tiers, des mesures ne seraient prises à cet égard que dans le cadre et les conditions des mécanismes déjà prévus au titre des organisations communes des marchés et dans le respect des dispositions se référant aux engagements internationaux de la Communauté.

On peut souligner enfin que, soucieux de l'équilibre entre l'offre et la demande, la Communauté s'attend à ce que l'Espagne respecte des à présent certaines disciplines de production et que celle-ci lui fournisse les informations sur les actions qu'elle mène à cet effet.

Comme il fallait s'y attendre, *l'Espagne a répondu de façon très négative à ces propositions*. Elle rejette, d'une façon générale, le système d'étape prévu par la Communauté pour les fruits et légumes de demande une intégration graduelle de son agriculture qui respecte les principes d'équilibre, de réciprocité et de progressivité entre les deux parties. Bref, elle a fait savoir qu'il n'était pas question qu'elle soit traitée comme un pays tiers pendant la période transitoire.

Les positions espagnoles par produit se présentent de la façon suivante :

- *Vin* : Elle estime qu'il n'y a pas de problèmes du fait que la politique espagnole est plus restrictive que celle de la Communauté et s'oppose à la prohibition du coupage vin blanc/vin rouge voulue par les Dix.
- *Matières grasses* : Elle presse la Communauté de présenter rapidement sa position sur ce secteur en insistant pour que l'organisation commune de marché soit applicable dès l'adhésion.
- *Céréales et riz* : Un système de surveillance des échanges devrait, selon elle, être applicable pendant que sont supprimées les monopoles étatiques.
- *Produits laitiers, viandes bovines et porcines* : Elle demande un système de surveillance pendant la période de transition pour permettre la suppression ordonnée du régime de commerce d'Etat ainsi que la mise en œuvre de mesures de restructuration.
- *Fruits et légumes* : Elle accepte un système de contrôle des échanges avec application des organisations de producteurs et obtenir à cet effet un soutien financier communautaire. Elle estime que le rapprochement des prix doit se faire de manière progressive avec une moindre augmentation au cours de la période transitoire.

En ce qui concerne les mécanismes complémentaires de transition, les Espagnols acceptent en premier lieu l'instauration d'un système de vérification de la convergence des deux marchés. En second lieu, pour les produits sensibles, ils demandent l'ouverture de contingents pour toute une série de produits : lait, produits laitiers, céréales, viandes bovine et porcine, sucre et produits agricoles transformés. Ces contingents seraient établis sur la base de la moyenne des importations en provenance de la Communauté pendant la période précédant l'adhésion. Ils seraient également applicables aux produits originaires des pays tiers. Ils estiment qu'on devrait prévoir des calendriers d'importation. En dernier lieu, selon eux, le principe de la préférence communautaire doit s'appliquer dès l'adhésion.

On note, enfin, par ailleurs que le document espagnol qui date du 21 mars, ne mentionne pas de durée précise pour la période transitoire : il faut « tenir compte de la durée prévue pour les autres chapitres essentiels de la négociation ».

Au début de l'été, on avait donc pu espérer que les négociations avec l'Espagne étaient entrées dans une nouvelle phase, à la suite d'une réunion informelle tenue le 19 juin à l'initiative de la présidence française.

On était ainsi parvenu à un texte qui met en parallèle les concessions envisageables sur les bases suivantes : la négociation doit tenir compte simultanément de trois principes fondamentaux que la *délégation espagnole a exprimés ainsi* : *équilibre dans le traitement et la durée des périodes de transition, progressivité de l'intégration afin d'éviter les perturbations ou le recul des courants d'échange existants, réciprocité enfin des concessions.*

Au sujet des régimes de transitions spécifiques, on était parvenu au constat ci-dessous :

— les fruits et légumes frais pour lesquels les conditions de fonctionnement de l'organisation commune des marchés ne sont pas réunies en Espagne ; pour ces produits, la Communauté estime nécessaire que la durée de la transition spécifique soit de dix ans, la vérification de la convergence étant effectuée de manière automatique à la fin de la première année ;

— d'autres produits à énumérer par l'Espagne dans le cadre de la liste qu'elle a soumise pour un examen conjoint — soit la viande bovine, le lait et les produits laitiers, le sucre, la viande porcine et certaines céréales — pour lesquels elle considère que la transition doit également être de dix ans au titre de la réciprocité.

L'on note que la C.E.E. a proposé que le régime de transition spécifique applicable aux produits espagnols comporte dès l'adhésion, l'intervention du F.E.O.G.A. et notamment le bénéfice de la section orientation pour les aides aux groupements de producteurs ainsi qu'un début de désarmement tarifaire intra-communautaire impliquant une préférence communautaire. Les Espagnols qui avaient pris acte de cette convention s'étaient réservé la possibilité d'y revenir.

Ce constat d'accord s'est révélé d'une portée moindre que prévue dans la mesure où par suite de certaines controverses d'interprétation, il ne s'est vu finalement reconnaître qu'une valeur d'orientation.

Mais, à la fin du mois de septembre 1984, la négociation butait également sur deux dossiers au sujet desquels les Dix ne parvenaient pas à se mettre d'accord : l'huile d'olive et le vin. Très brièvement, on rappellera ainsi les données essentielles des controverses pour lesquelles on ne voit encore se dessiner aucun compromis.

• *Le vin*

La situation est bloquée par suite des difficultés que rencontrent les Dix pour se mettre d'accord dans la mesure où la définition d'une position de négociation se trouve maintenant liée à la réforme de l'organisation de marché. La France, inquiète des projets de réforme en préparation par la Commission et soucieuse d'éviter que ne soient préconisées des solutions telles l'arrachage généralisé, a fait savoir qu'elle souhaitait que le nouveau régime comporte la mise en place d'un instrument permanent de régulation : les seuils de garantie. Elle a indiqué par la voix de M. R. DUMAS que « tout retard dans l'adoption du règlement vitivinicole aurait pour conséquence inéluctable de retarder la conclusion des négociations. »

La Commission a finalement fait des propositions qui reprennent l'essentiel des demandes françaises en ce qui concerne la fixation des seuils de garanties et la pénalisation des hauts rendements. L'Italie a réagi vivement à ces propositions en allant jusqu'à contester la nécessité de toute réforme préalable à la négociation dans la mesure où l'Espagne n'est pas concernée par les hauts rendements.

• *L'huile d'olive*

Selon les dernières propositions de la Présidence irlandaise, la Communauté proposerait donc à l'Espagne une longue période de statu quo, pendant laquelle le régime communautaire actuel de l'huile d'olive serait réexaminé dans le contexte global de la politique des matières grasses. La révision envisagée pourrait comporter l'introduction de seuils de garantie. Tandis que certains pays du Nord souhaitent que ces seuils soient introduits dès maintenant, d'autres — il s'agit de l'Italie et de la Grèce — estiment qu'il n'y a là qu'une hypothèse parmi d'autres à prendre en considération exclusivement en cas d'excédents structurels de production.

4. La pêche

Bien qu'engagé depuis juin 1983, ce dossier apparaît tout aussi conflictuel sinon plus que celui de l'agriculture.

Il a d'abord fallu régler le préalable au démarrage de ces négociations qu'était la définition du régime applicable dans le cadre de la Communauté actuelle, compte tenu de la nouvelle réglementation internationale des zones économiques. Cela fut fait en janvier 1983 où les Dix sont parvenus à un accord qui règle :

— d'une part, la controverse sur le problème de l'exclusivité des pêcheurs riverains sur la bande côtière des 12 milles en la tempérant par des concessions aux pêcheurs tiers possesseurs de droits historiques ;

— d'autre part, le problème des règles de gestion et d'attribution de quotas dans les eaux communautaires comprises dans les limites des 200 milles marins.

L'obstacle majeur à la réalisation d'un accord sur ce chapitre vient précisément de ce que cet accord entre les Dix, très laborieusement acquis, n'a pas pris en compte la perspective du nouvel élargissement. La fragile et complexe clé de répartition des quotas n'a laissé aucune place pour les nouveaux venus. A priori la marge de manœuvre de la Communauté est nulle. Or, la pêche est précisément une activité très importante pour l'Espagne : 700 000 personnes — dont 100 000 marins — tirent directement ou indirectement leurs moyens d'existence de la pêche. Elle a une flotte puissante — 750 000 tonnes de jauge brute pour 17 000 unités soit les 2/3 du potentiel communautaire — qui pêche dans toutes les mers du monde y compris dans les eaux communautaires pour les espèces moins exploitées par la flotte communautaire — un marché intérieur de poisson frais très important avec une consommation de 36 kg par habitant et par an -, deux caractères qui ont tendance à amplifier encore la crise actuelle qu'ont notamment suscité l'épuisement des ressources naturelles, la crise de l'énergie et la limitation des eaux internationales. L'apparition et l'accroissement du déficit extérieur (1) en matière de produits de pêche traduit directement l'ampleur d'une crise qui réduit alors la marge de manœuvre des autorités espagnoles.

Le régime actuel découle d'un accord-cadre C.E.E.-Espagne de 1980, fondé sur le principe de dégressivité qui est contesté chaque année par l'Espagne. Il prévoit notamment :

- pour la pêche côtière, la renonciation aux droits historiques à l'intérieur de la zone des 12 milles — les Espagnols parlent de « suspension » — et la limitation de l'effort de pêche par l'octroi de licences ;

- pour la pêche hauturière, la renonciation aux droits historiques, l'instauration d'une zone spécialement protégée dite « box irlandais » interdite aux pays tiers, l'instauration de quotas de merlu et de licences de pêche ainsi que la limitation de capture d'espèces associées (telles que baudroies, congres...) au double du quota de merlu.

- A l'intérieur de cet accord, on est passé en 1980 de 130 licences pour un quota de 8500 tonnes de merlu à 106 licences et 7900 tonnes en 1984.

Ne se considérant pas comme appartenant à un pays tiers et convaincus de la persistance de la légitimité de leurs droits historiques, les pêcheurs espagnols se sont efforcés de tourner voire de ne pas respecter les nouvelles règles, engendrant de multiples conflits.

Ils ont ainsi transformé des chalutiers en palangriers, ce qui permet d'accroître le nombre de bateaux pour un même nombre de licences — une licence permettant à trois palangriers de naviguer -, or la cohabitation des deux techniques de pêche est difficile. Pour parer à ce détournement, la Communauté a modifié le ratio : depuis le 1^{er} novembre 1983, une seule licence ne permet plus qu'à un palangrier de pêcher.

(1) Alors que, en 1977, la balance commerciale de la pêche espagnole enregistrait un excédent de 6 milliards de pesetas, en 1982, le déficit atteignait 25 milliards de pesetas. Vis-à-vis de la C.E.E. les chiffres correspondant sont de + 2 milliards et - 7,8 milliards de pesetas, soit un taux de couverture qui passe de 146 à 69 %.

Par ailleurs, plus de soixante bateaux espagnols se sont fait immatriculer sous pavillon britannique et peuvent ainsi continuer à pêcher en toute légalité dans les eaux communautaires. Une loi anglaise, le British fishing boat bill obligeant notamment les bateaux battant pavillon britannique à posséder un équipage aux trois quarts anglais, est intervenue pour empêcher ces abus. Toutefois, aux termes d'un accord anglo-espagnol, les bâtiments espagnols « naturalisés » britanniques sont autorisés à pêcher le colin dans la mesure où il s'agit d'une espèce peu prisée par les anglais.

Mais il y a plus, certains bateaux espagnols pêchant sans licences ou en zones interdites. Ainsi 2700 chalutiers espagnols ont été trouvés en situation illicite dans la zone économique exclusive française depuis 1980. Les récidivistes font partie d'une liste noire établie par les autorités de Bruxelles et sont interdits de séjour dans les eaux communautaires pendant plusieurs mois. Les pêcheurs espagnols estiment ces pratiques illégales et voudront conserver leurs droits de pêche jusqu'à ce que la cour de Justice ait statué. La position de la C.E.E. s'est durcie : amendes et confiscations du matériel non conforme. La tension avait culminé en mars 1984 avec l'arraisonnement par un navire de guerre dans le Golfe de Gascogne d'un chalutier espagnol qui avait fait neuf blessés parmi les marins espagnols.

La situation est à l'heure actuelle complètement bloquée. Les Dix refusent toujours de voir remise en cause la politique commune de la pêche et restent donc tout aussi fermes sur leurs positions que dans leur déclaration de juin 1983 (1).

La C.E.E. propose une période transitoire de sept ans pour le rapprochement des prix, le démantèlement des droits de douane ainsi que la suppression des aides espagnoles incompatibles avec les aides communautaires — et celles des entreprises mixtes — qui permettent à celle-ci de réaliser 60 % de ses prises sous pavillon étranger. En outre, il n'est pas prévu que l'Espagne puisse participer à la réunion de la politique commune de la pêche prévue pour 1992.

Les Espagnols dénoncent la rigidité d'une telle attitude et considèrent de telles propositions comme inacceptables dans la mesure où elles prévoient en outre le maintien pendant 10 ans du régime actuel de licences et de quotas.

A la mi-juin les Espagnols ont fait connaître leur position :

En ce qui concerne l'accès aux zones de pêche de la C.E.E., d'une part, l'Espagne rappelle l'existence de ses droits particuliers dans la zone de douze milles français, reconnu selon elle par l'accord franco-espagnol du 20 mars 1967, d'autre part, elle demande dans la zone de 200 milles que, pour les espèces soumises à des quotas, ceux-ci soient progressifs et non dégressifs comme le prévoit l'accord C.E.E.-Espagne de 1980, tandis qu'aucun limitation ne leur serait opposée pour les espèces non soumises à quotas. Enfin, l'Espagne met en cause son exclusion du « Box irlandais » ainsi que le régime de licence de pêche que la C.E.E. veut lui imposer, qui équivaldrait selon elle, à traiter un Etat membre comme un pays tiers. En revanche, l'Espagne accepte qu'à partir de l'adhésion, les eaux espagnoles soient régies par toutes les dispositions de la politique commune de la pêche et que des T.A.C. et des quotas y soient fixés.

(1) « L'acquis communautaire concrétise un équilibre entre les intérêts de chaque Etat membre en fonction de leurs structures de pêche et de la dépendance relative des régions littorales par rapport à l'industrie de la pêche. Cet acquis est fondé sur une prise en considération d'une situation effective et récente, base d'appréciation opposable à chacun des Etats membres et qui ne peut être considérée sans remettre en cause les équilibres fondamentaux de la politique commune de la pêche (...) L'acquis communautaire existant en matière d'accès aux ressources de pêche ne permet pas d'envisager la reprise par l'Espagne de ses activités antérieures dans la zone de pêche de la Communauté, activités exercées dans un contexte international juridiquement périmé. En effet, la permanence de la stabilité des activités offre à tout partenaire de la Communauté élargie une assurance relative en ce qui concerne la participation à l'exploitation des ressources sur la base de la situation existante durant la période immédiatement avant l'adhésion en tenant compte de la situation effective de chacun des stocks concernés. Cette stabilité s'oppose dans une situation de pénurie structurelle au développement de nouvelles pêcheries ou à la reprise d'activités disparues »

Vers le milieu du mois de septembre, la Commission a, dans le but de débloquer la situation, fait une série de propositions :

- Les Espagnols pourraient pêcher des espèces que les pêcheurs de la C.E.E. n'exploitent pas ordinairement — ou qui ne sont pas soumis à des T.A.C. ou régis par des quotas mais cette possibilité serait subordonnée à l'octroi de licences pour les bateaux de plus de 10 mètres.

- Les pêcheurs de la Communauté se verraient eux aussi soumis à un régime de licence afin que les Espagnols ne puissent plus tirer argument de ce qu'ils soient soumis à un régime discriminatoire.

- L'Espagne pourrait conserver ses accords bilatéraux pendant quelques années — deux ou trois ans — avant que la Communauté ne lui soit substituée.

- Enfin, la Communauté reste très stricte sur les droits historiques qui lui paraissent définitivement caducs.

Les discussions au sein du Conseil sur la base de ces nouvelles propositions ne seront pas faciles d'autant plus que la situation est devenue plus complexe par suite de la volte-face du Portugal qui a finalement accepté les propositions initiales de la Communauté, c'est-à-dire qu'il a accepté de ne pas effectuer de captures dans les eaux de la Communauté actuelle à condition de pouvoir réserver à ses pêcheurs les captures dans ses propres eaux ... ce qui n'a pas manqué de susciter de vigoureuses protestations espagnoles.

*
* * *

En conclusion, il est clair qu'en l'état actuel des choses, la volonté politique d'aboutir manifestée clairement par les Dix et notamment par la présidence française ne suffit pas à aplanir les difficultés sectorielles : à moins d'un miracle, on ne voit pas de solutions apparaître pour ce noyau dur des dossiers d'adhésion avant le 30 septembre prochain, date que les Dix se sont donnés pour boucler les négociations d'adhésion et cela sans même tenir compte des aspects institutionnels ou budgétaires de la négociation.

Sur le plan technique, on assistait au début du mois de juin à une nette remontée de tension. Ainsi, M. Felipe GONZALEZ a-t-il, lors d'une rencontre avec le Premier Ministre néerlandais, dénoncé vigoureusement le durcissement de la Communauté face à l'Espagne en indiquant que si celle-ci était prête à comprendre que les difficultés internes de la Communauté soient à l'origine d'un retard supplémentaire, il n'était pas question d'accepter n'importe quoi. « Il n'est pas logique, a-t-il déclaré, que la Communauté paraisse s'éloigner des positions espagnoles alors que nous sommes entrés dans la phase finale des négociations... En aucun cas, on ne devrait assister à une aggravation des conditions — faites à l'Espagne — avant l'adhésion ».

II. — L'ETAT DES NEGOCIATIONS AVEC LE PORTUGAL

Bien qu'un important travail de clarification des positions respectives des uns et des autres ait été accompli au cours de l'année 1983, notamment par la Commission avec la transmission aux Etats membres de deux communications substantielles sur la pêche et l'agriculture, la négociation avec le Portugal n'avait pas fondamentalement avancé au cours des présidences allemandes et grecques. Elle avait d'ailleurs été caractérisée par un climat d'attentisme et de morosité — consécutif à la réticence de certains partenaires à faire progresser les dossiers plus vite qu'avec l'Espagne comme à la crise interne communautaire - , climat qui a d'ailleurs justifié l'annulation d'une session prévue pour le mois de décembre 1983.

La présidence française se présente sous de meilleurs auspices. Comme pour l'Espagne, les autorités françaises ont multiplié les déclarations rassurantes, ce qui a grandement

amélioré l'atmosphère politique. On semble loin des avertissements lancés fin janvier par M. M. SOARES, Premier Ministre portugais — faisant aussi écho à ceux de M. FERRER, Président du patronat espagnol... suivant lesquels, à défaut d'une décision dans les six mois, le Portugal retirerait sa candidature et se tournerait vers les Etats-Unis et le Japon.

Mais à la différence de l'Espagne, les problèmes techniques à surmonter sont d'une bien moins grande ampleur.

Trois faits témoignent de cette relance des négociations : d'une part la remise par la Communauté en novembre 1983 d'une déclaration en matière agricole complétant celle faite au début de l'année dans le même domaine ; d'autre part, par la transmission par le Portugal de déclarations sur les produits agricoles transformés, les brevets et l'agriculture.

Enfin, la visite de G. FITZGERALD à Lisbonne, le 26 septembre a confirmé cette impression favorable. Il y a notamment indiqué que la Communauté pourrait signer avec le Portugal une déclaration de caractère politique constatant l'accord sur l'essentiel des problèmes de l'adhésion. L'idée d'une telle déclaration — souhaitée et proposée par le gouvernement de M. Mario SOARES — avait déjà été évoquée par MM. G. THORN et R. DUMAS.

Dans cette perspective, M. M. SOARES a remis à M. G. FITZGERALD un projet de texte pour le « constat d'accord » dont le contenu, après un rappel des étapes du processus d'adhésion est le suivant :

« Tant la Communauté que le Portugal peuvent dès maintenant constater l'exercice d'un ample accord sur les négociations dans lesquelles ils se trouvent irrévérablement engagés. Parmi les chapitres examinés en ce moment et pour lesquels il n'était pas encore possible d'arriver à un accord complet, en particulier la pêche, il était néanmoins déjà possible de constater soit une convergence des positions sur beaucoup d'aspects soit une identification précise des domaines où il existe encore des points de désaccord. Cette situation, ensemble avec la volonté politique unanime d'aller vers l'élargissement, permet de reconnaître l'irréversibilité du processus d'intégration du Portugal dans les Communautés européennes. Cette situation permet également de fixer — sans porter préjudice aux compétences propres des Parlements nationaux — la date du 1^{er} janvier 1986 comme celle de l'entrée effective du Portugal dans les Communautés européennes. Les parties en appellent aux différents Parlements nationaux afin que soit instaurée une procédure d'urgence pour l'examen et la ratification des instruments d'adhésion, de manière à ce que la réalisation de l'objectif commun de la pleine adhésion du Portugal à cette date soit possible. La Communauté et le Portugal se félicitent de l'emprise politique et économique de l'élargissement des Communautés et reconnaissent que l'élargissement renforce l'unité politique de l'Europe, augmentera son influence dans le monde et permettra au Portugal le développement économique et social auquel il aspire légitimement. »

A. — Les dossiers réglés ou en voie de règlement

Avec le Portugal, l'essentiel des chapitres concernant *EURATOM*, la *C.E.C.A.*, les *transports* et la *politique régionale* ont pu faire l'objet d'un accord. En outre, les deux chapitres *Environnement et protection des consommateurs* — au sujet desquels la C.E.E. a accepté un certain nombre de dérogations temporaires — et rapprochement des législations ont été également conclus en juin 1983.

Le chapitre relatif aux questions économiques et financières est également réglé sauf en ce qui concerne l'inclusion de l'Escudo dans l'Ecu, qui soulève les mêmes difficultés que pour l'Espagne.

Sur le plan des *relations extérieures*, on est également proche d'un accord, sous réserve de quelques points tels le régime commercial vis-à-vis du Japon, les modalités de reprise du

système des références généralisées le statut de Macao, ou le mode d'insertion du Portugal dans les Accords Multifibres.

En matière de mouvements de capitaux, le Portugal souhaite un régime d'autorisation pour les investissements directs. Trois raisons justifieraient une telle demande :

— les secteurs d'une importance stratégique du point de vue de l'emploi, de la technologie ou des ressources naturelles doivent être protégés ;

— il est nécessaire de maîtriser d'éventuelles conséquences indésirables du point de vue de l'aménagement du territoire ;

— il est souhaitable de pouvoir orienter les investissements étrangers vers les secteurs prioritaires pour le développement de l'économie.

A ce sujet, on discute encore du contrôle, pendant quatre ans des investissements directs communautaires au Portugal. On butait encore au début de l'année sur le niveau de la définition du seuil d'application qui a été finalement fixé le 16 mai à 1 5 million d'Ecus.

Pour ce qui est du régime d'Union douanière industrielle, les négociations ont, depuis septembre 1982, abouti à un accord d'ensemble, fixant principalement la durée d'une période transitoire de sept années à compter de la date d'adhésion. Ce délai implique en principe l'achèvement complet de désarmement tarifaire que doit réaliser le Portugal, tant vis-à-vis d'une réalisation totale de l'Union douanière sur le plan intra-communautaire — y compris les produits C.E.C.A. — que pour l'adoption du tarif extérieur commun vis-à-vis des pays tiers (1).

Le rythme prévu pour le désarmement annuel des droits de douane existant s'effectuera en suivant la progression suivante en pourcentage : 10-10-15-15-10-10-15-15- les premiers 10 % s'appliquant deux mois après la date d'adhésion, les sept autres chiffres correspondant aux sept années de transition.

A la différence des Accords industriels conclus avec l'Espagne, les accords avec le Portugal n'ont prévu aucune liste autorisant des restrictions quantitatives à caractères temporaire, vis-à-vis de la C.E.E. A l'exception des mesures fixées « ad valorem » qui subiraient une dégressivité comparable à celle du tarif douanier — tels les droits fiscaux protégeant les industriels naissantes -, l'ensemble des mesures non-tarifaires devraient être supprimées dès l'adhésion : c'est le cas notamment du système de licences d'importation, qui a constitué jusqu'ici une redoutable barrière protectionniste difficilement contrôlable.

En septembre 1982, parallèlement à l'accord industriel global, un arrangement spécifique a également été conclu en ce qui concerne les textiles. Il s'agit cette fois d'une concession unilatérale du Portugal puisque ce statut spécial a été demandé par la Communauté pour le seul secteur où les exportations de ce pays, déjà fort développées, pourrait créer des troubles sérieux sur un marché par ailleurs en difficulté. L'accord textile repose sur le même mécanisme de surveillance et coopération administrative que celui pour l'Espagne. Sa durée est toutefois de trois ans (2). En outre, il n'est assorti d'aucune réciprocité en faveur du Portugal comme c'est le cas pour le secteur « coton » espagnol.

En outre, il a été convenu de fixer des taux de progression annuels des niveaux d'exportations portugais pour les produits soumis au régime de coopération administrative, sur la base des niveaux d'échanges atteints au cours de la dernière année avant l'adhésion. Ces taux, calculés pour chaque catégorie de produit A.M.F. réparties en trois zones de sensibilité, sont de l'ordre de 7 à 9 % la première année et de 11 à 13 % la troisième.

Enfin, on est parvenu le 16 mai 1984 à un accord-cadre en matière de fiscalité, parvenant ainsi à faire se rejoindre des positions au départ relativement éloignées.

(1) Au cas où la différence entre les droits portugais et ceux du tarif extérieur commun est inférieure à 15 % l'alignement s'effectuera en un an seulement.

(2) Il est cependant prévu « qu'à la demande d'un Etat membre considérant que la situation le justifie », la Commission pourra prolonger d'un an ce système.

Au début de l'année, les Portugais maintenaient encore leur demande de taux zéro de T.V.A. pour un certain nombre de produits alimentaire et d'inputs agricoles avec une procédure de réexamen conforme à celle prévue dans la Vie directive, ce qui revenait en fait à pérenniser les taux zéro dans la mesure où leur suppression aurait dépendu de l'accord unanime du Conseil.

Finalement, l'accord est le suivant : le Portugal pourra appliquer deux dérogations temporaires au système de la T.V.A. Un taux nul pour les produits alimentaires de base ainsi que — pour cinq ans seulement — sur les inputs agricoles tels les engrais et les machines.

B. — Les dossiers restant à négocier

Outre celle des brevets (1) trois questions font encore l'objet de discussions : les affaires sociales, l'agriculture et la pêche.

I. LES AFFAIRES SOCIALES

Dans ce domaine les difficultés sont de même nature que celles rencontrées pour l'Espagne. Aucun progrès n'a été enregistré depuis janvier 1983.

D'une part, pour ce qui est de la libre-circulation les négociations achoppent toujours sur la dérogation spécifique que le Luxembourg a réclamé pour maintenir pendant dix ans son régime national en matière d'accès à l'emploi (2).

D'autre part, on bute également sur l'application de l'acquis communautaire sur les prestations familiales. Les Portugais en souhaitent la reprise dès l'adhésion puisqu'il prévoit, sauf pour la France, la liquidation des allocations en fonction de la réglementation du pays d'emploi du chef de famille, ce qui est plus favorable. Comme on l'a vu pour l'Espagne, la situation est bloquée du fait par la R.F.A n'a pas renoncé à voir réformer le principe même de ce régime.

2. L'AGRICULTURE

Engagés en janvier 1983, les pourparlers ont pris du retard dans la mesure où la Commission avait voulu traiter en même temps le dossier espagnol.

Fin novembre, la Communauté faisait un certain nombre de propositions qui dans l'ensemble n'ont pas été mal accueillies par le Portugal dans la mesure où elles tiennent compte des handicaps de son agriculture- Ceux-ci sont en effet multiples :

— coexistence d'exploitations morcellées — 4/5^e du total ont une surface inférieure à quatre hectares — et de grands domaines qui avec 1 % du nombre des exploitations recouvrent 45 % de la surface agricole utile ;

— arriération technique : faible usage des engrais mécanisation insuffisante ;

— irrigation importante en pourcentage — 15 % de la surface agricole utile mais techniquement déficiente ;

— insuffisance de dynamisme commercial du fait notamment de l'intervention étatique : prix administrés pour la moitié des produits, monopole étatique du commerce extérieur quasi-total.

(1) Les autorités portugaises ont fait savoir qu'elles ne souhaitent pas adhérer aux conventions de Munich et de Luxembourg avant dix ans à compter de l'adhésion

(2) La population luxembourgeoise était en 1981 de 365 000 habitants dont 27 500 portugais. La population active portugaise atteignait près de 16 000 personnes à cette date, soit 30 % de la population active étrangère.

Sur le plan des structures, il est à craindre que l'agriculture ne puisse répondre avant une assez longue période de temps aux critères d'éligibilité qui conditionnent actuellement les interventions communautaires. D'où la nécessité d'une intervention communautaire spécifique.

Celui-ci est d'autant plus justifié qu'à cause de l'importance de ses importations, le Portugal va sans doute payer des sommes substantielles au budget communautaire au titre des prélèvements et des droits de douane — 220 millions d'Ecus en fin de période transitoire - *risquant ainsi de devenir contributeur net*. Le 15 mai, on est tombé d'accord sur une *action d'amélioration des structures « sur mesure*, financée par la C.E.E. pur 700 millions d'Ecus (1), soutien qui s'ajoute à l'aide de *pré-adhésion* (2) dont a déjà bénéficié le Portugal.

En conséquence, l'agriculture est très largement déficitaire, notamment pour le beurre et la viande bovine ; son taux de couverture actuel n'est plus que de 43 %. Toutefois, le Portugal reste excédentaire vis-à-vis de la C.E.E. : celle-ci qui absorbe près de la moitié des exportations de ce pays ne fournit qu'un dixième des achats de ce dernier.

Dès lors la problématique de la négociation pour la Communauté est très différente puisqu'il s'agit plutôt d'aider l'agriculture portugaise à supporter le choc de l'adhésion, alors que les équilibres agricoles généraux de la Communauté ne semblent pas menacés : peu d'accroissement substantiels à craindre pour les producteurs européens, sauf peut-être pour les conserves de poisson et les concentrés de tomate ; peu de possibilités d'extension globale du potentiel de production.

Les vrais problèmes sont d'ordre structurel et financier.

En ce qui concerne le régime transitoire, les propositions communautaires comportaient comme pour l'Espagne la transition classique — d'une durée prévue de sept ans — et la transition par étape.

Contrairement à l'Espagne, celle-ci ne vise pas fondamentalement à défendre des intérêts communautaires, bien qu'elle s'applique cette fois aussi bien aux fruits et légumes qu'au vin, mais plutôt à protéger l'agriculture portugaise de trop importantes perturbations comme en témoigne le fait qu'elle touche la quasi-totalité du secteur agricole portugais : céréales, riz, lait et produits laitiers, viande bovine, porcine et ovine.

Les mécanismes de cette période de transition d'une durée maximale de dix ans sont analogues à ceux prévus pour l'Espagne. Ils se résument ainsi :

- durant la première étape d'une durée de cinq ans en principe, (3), les secteurs concernés resteront hors du champ d'application de la politique commune de manière à permettre au Portugal d'adapter ses structures et son organisation de marché aux normes communautaires. Ceci implique notamment que resteront à charge du budget portugais toutes les dépenses d'intervention, d'aides, de restitutions, etc. découlant de sa propre organisation de marché.

- La première étape impliquerait cependant de la part du Portugal, l'application immédiate de la protection et des mécanismes communautaires régissant les importations en provenance de pays tiers et notamment les prélèvements tels qu'ils sont perçus par la C.E.E. dans les secteurs des céréales, du riz, du lait et des produits laitiers, des viandes bovine, porcine et ovine ;

(1) Le taux de participation communautaire sera le même que celui des autres actions structurelles réalisées dans les autres Etats membres, ce qui veut dire que le Portugal devra mobiliser pour sa part 500 millions d'Ecus

(2) Dans le cadre de cette aide, mais qui couvre aussi tous les autres secteurs non agricoles, 150 Mio Ecus ont été accordés de 1981 à 1983 sous forme de prêts de la BEI et une nouvelle tranche de 150 millions est ouverte. Parallèlement, une aide non remboursable de 100 Mio Ecus (dont plus de la moitié a été engagée) a été accordée, compte non tenu des bonifications d'intérêts.

(3) Elle peut être réduite à trois ans si le Conseil en décide ainsi à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission après avis du Parlement européen.

— les droits de douane du tarif extérieur commun pour les fruits et légumes, le vin et les viandes ;

— les taxes compensatoires en fonction du régime des prix de référence pour les fruits et légumes et le vin.

Toutefois, le Portugal aurait le droit, dans certains cas encore à définir de différer cet alignement dans ses échanges avec les pays tiers s'il existait des risques graves de perturbation de son marché.

On remarque que le Portugal conserve naturellement — puisque ces secteurs ne sont pas soumis aux régimes communautaires — un droit de perception totale sur les ressources perçues sur les importations : celles-ci qui ne seront donc pas réversées à la Communauté devraient être, en priorité affectées à la mise en œuvre des restructurations nécessaires à l'agriculture portugaise.

En définitive, le 15 mai dernier, a été adopté un *accord-cadre* admettant le principe des transitions par étapes. Il reste toutefois à négocier les régimes propres à chaque produit, celui applicable aux concentrés de tomate ainsi que, bien entendu, à résoudre la question des matières grasses végétales.

3. LA PECHE

A priori les difficultés étaient assez limitées, eu égard au caractère artisanal et côtier de la pêche portugaise. (1)

L'importance économique et sociale du secteur pour l'économie portugaise, d'une part, la crainte de la Communauté d'un risque de contagion avec le cas espagnol, explique la relative modestie des progrès accomplis dans la négociation.

Il a d'abord fallu attendre la *déclaration communautaire de mai 1983* dans la quelle la C.E.E. prend les positions suivantes :

- *sur l'accès aux eaux* : elle estime recevable la demande portugaise de réserver l'accès de la bande des douze milles aux seuls navires côtiers mais non celle concernant certaines zones autour de Madère et des Açores ; elle réserverait sa position en ce qui concerne les zones sensibles que le Portugal veut réserver à ses pêcheurs pour ne pas surexploiter son potentiel biologique vulnérable.

- *pour l'exploitation des ressources* : la C.E.E. considère qu'il n'est pas possible pas plus pour le Portugal que pour l'Espagne une reprise des droits historiques par ailleurs, elle n'admet pas de réserver l'exploitation des espèces sédentaires incorporées au plateau continental portugais, qui aux yeux du Portugal constitue des stocks indépendants aux seuls navires dont l'activité s'exerce à partir des ports de la zone côtière nationale.

- *sur les relations bilatérales* : le Portugal devra reprendre l'acquis des accords C.E.E./pays tiers sans que cela puisse s'accompagner d'une modification de l'équilibre qui se trouve à la base de l'acquis et que l'on puisse envisager une réduction des possibilités de pêche bénéficiant aux Etats membres actuels ; une adaptation de ces accords pourrait être envisagée pour tenir compte de l'adhésion du Portugal. D'autre part, pour ce qui concerne les accords de pêche passés par le Portugal la C.E.E. rappelle « qu'à partir de la date de l'adhésion, elle sera seule compétente pour négocier les accords de pêche et pour gérer ceux des accords bilatéraux qui pourraient éventuellement subsister » et « examinera les conditions de leur reprise éventuelle au plan communautaire et de leur gestion par la Communauté ou, le cas échéant, les demandes précises et dûment justifiées, notamment au

(1) Le Portugal dispose d'une flotte d'environ 18 000 unités pour un tonnage total de 220 000 tonnes de jauge brute et employant 38 000 marins. Le rendement ne dépasse pas 50 % de celui de la flotte communautaire. La production s'élève à 250 000 tonnes dont les trois quart proviennent des eaux portugaises.

regard de leur compatibilité avec l'acquis communautaire, que le Portugal pourrait présenter en vue du maintien, à titre intérimaire, de certains d'entre eux ».

- *sur les marchés et l'organisation commercial* : les régimes nationaux portugais ne paraissent pas incompatibles avec les mécanismes communautaires ; en revanche, font problèmes : les entreprises mixtes qui permettent aux Portugais d'accéder aux eaux des pays tiers ; le maintien de certaines restrictions quantitatives à l'égard de pays tiers, le marché des sardines et des anchois (1), produits pour lesquels le Portugal est particulièrement compétitif ;

- *sur les structures* : d'une part la Communauté réservait sa position sur la demande portugaise de pouvoir bénéficier pour l'ensemble de son territoire d'actions dans les mêmes conditions que les régions les plus défavorisées hautement dépendantes de la pêche, ainsi que sur celle tendant à faire participer la Communauté aux charges de surveillance des activités de pêche dans ses eaux. D'autre part, elle souhaitait des informations sur des aides nationales éventuellement incompatibles avec les règles communautaires.

A l'heure actuelle, après la session ministérielle du 15 mai et l'adoption par la Communauté d'un document pêche complémentaire la situation se présente ainsi. En ce qui concerne l'accès mutuel aux ressources, la Communauté préconise le maintien du statu quo pendant au moins dix ans, assorti de la possibilité, dans certaines limites pour les Portugais d'exploiter certaines espèces dans les eaux communautaires moyennant des licences.

Par ailleurs, la Communauté entend se réserver le droit de modifier l'acquis communautaire en matière de pêche avant l'adhésion. En outre, il est précisé qu'en ce qui concerne les espèces faisant — ou pouvant faire (2) — l'objet d'une répartition entre Etats membres, la situation de pénurie structurelle ne permet pas de les rendre accessible aux pêcheurs portugais.

Pour les sardines et l'anchois, tandis que les Portugais demandent à bénéficier du même soutien que les producteurs communautaires ainsi qu'une suppression des droits de douane, les Dix ont proposé le compromis suivant : le tarif douanier actuel de 10 % sera démantelé en deux étapes de 5 ans chacune : pendant la première, la réduction sera de 0,5 % par an, et de 1,5 % pendant la deuxième. Une aide communautaire pourrait être accordée à la production portugaise, mais le Portugal devrait alors supprimer ses aides à l'exportation de la sardine.

Ces propositions sont apparues très insuffisantes. Elles ont été jugées par le Ministre des Finances portugais M. Ernani LOPES « énormément éloignées des attentes légitimes » du Portugal.

*
* * *

Deux chapitres et non des moindres n'ont pas encore été évoqués au cours de ce rappel de l'état des négociations : il s'agit des aspects institutionnels de *l'adhésion dont on a évoqué* les grandes lignes en première partie ainsi que des relations bilatérales entre les pays candidats.

Ce dernier dossier est particulièrement délicat à négocier entre deux Etats dont on a pu dire qu'ils étaient comme des frères siamois, c'est-à-dire accolés dos-à-dos. Il ne s'agit pas seulement des conséquences des séquelles de l'histoire, d'une compétition politique et culturelle qui remonte à l'aube de temps modernes. Cela résulte également aujourd'hui

(1) Sur le total de 100 000 tonnes de sardines fraîches capturées par le Portugal, environ 35 000 tonnes sont mises en boîte, dont le Portugal en exporte 12 à 14 000 vers la C.E.E. Les Dix couvrent actuellement leur consommation interne à 61 % seulement ; avec le Portugal, la Communauté sera largement excédentaire (150 %).

(2) Certains Etats comme le Danemark veulent renforcer l'acquis et notamment étendre les TACS — les totaux de captures autorisées — aux espèces pour lesquelles il existe encore un libre-accès.

d'un déséquilibre dans le rapport de force économique entre les deux pays. L'on a tendance à ignorer en effet que le processus de désarmement douanier entrepris par l'Espagne vis-à-vis des pays de l'A.E.L.E. s'est traduit par la détérioration considérable des échanges hispano-portugais au détriment du Portugal et ce malgré les précautions dont cette libération était assortie : le taux d'ouverture bilatéral de ce dernier ne dépasse guère 18 %.

Les relations entre ces deux pays sont plutôt tendues depuis que le Portugal pour endiguer cette invasion a été contraint à pratiquer certaines restrictions administratives...

Les complications récentes du chapitre de la pêche témoignent de ce que ce dossier des relations bilatérales pour l'instant méconnu du grand public pourrait se révéler source de difficultés appréciables.

Sur le plan institutionnel, sauf en ce qui concerne sa revendication d'un parlementaire supplémentaire à l'Assemblée des Communautés, la réponse du Portugal aux propositions de la C.E.E. ne soulève pas de difficultés. Il n'en est pas de même de la position de l'Espagne. Celle-ci rejette pour l'essentiel la notion de « pays intermédiaire » et réclame dans la plupart des cas le statut de « grand pays » sur le même plan que la France, La R.F.A., le Royaume-Uni et l'Italie.

Ainsi l'Espagne a-t-elle réclamé 65 membres de l'Assemblée — au lieu de 58 —, 21 membres du Comité économique et social — au lieu de 16 — et un traitement de grand pays au sein de la Cour de Justice et des institutions de la Banque européenne. L'on note que, pour la Commission, la Communauté a proposé à l'Espagne un statut de grand pays, estimant que cette concession devrait entraîner une certaine souplesse sur les autres points.

En définitive, et cette dernière option en est tout à fait significative, il est clair que l'élargissement n'aura pas seulement des conséquences néfastes sur le plan institutionnel au niveau des procédures de décision. Un risque de paralysie institutionnelle ne paraît guère évitable, si l'on ne modifie la pratique de certaines règles du jeu politique au sein du Conseil des Ministres et, en particulier, si l'on n'interprète pas différemment le compromis de Luxembourg en prévoyant une utilisation croissante du vote à la majorité qualifiée. Mais il s'y ajoute un risque d'inefficacité administrative croissante du fait de l'alourdissement des structures. Pour des raisons politiques bien compréhensibles, on s'aligne systématiquement vers le haut — qu'il s'agisse par exemple des langues ou de la composition de l'Ecu — et cela au détriment de l'efficacité voire de la crédibilité. Bref, la Communauté n'a pas saisi l'occasion qui lui était ainsi offerte de repenser une organisation administrative qui ne peut déjà être considérée comme véritablement satisfaisante.

CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 10 OCTOBRE 1984.

Consciente des enjeux politiques associés à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, qu'il s'agisse d'un rééquilibrage interne vers le sud ou de l'intérêt éminent, notamment stratégique, qui s'attache à l'amarrage définitif pays au concert des démocraties européennes,

- consciente également de ce que les avantages économiques à long terme de l'élargissement et, en particulier, la constitution d'un grand marché de 320 millions de consommateurs ne compensent pas des difficultés immédiates d'autant plus ardues que le ralentissement de la croissance rend plus délicates les adaptations nécessaires,

- considérant, cependant, que le point de non retour politique est atteint, en ce sens qu'un échec des négociations porterait gravement atteinte au crédit international de la Communauté,

- constatant enfin un décalage inquiétant entre la volonté d'une relance politique et l'incapacité des uns et des autres à débloquer la négociation sur des dossiers aussi essentiels que l'agriculture, la pêche et les affaires sociales, estimant, à cet égard, que le non respect du calendrier annoncé pour la clôture des négociations ne peut que remettre en cause la date du 1^{er} janvier 1986 pour l'entrée effective de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté,

sur le plan des principes

La Délégation considère :

— que la volonté de conclure les négociations dans les délais ne doit, en aucun cas, nous faire aboutir à un accord qui transformerait les organes communautaires en des instances de négociation permanente de l'interprétation des traités ;

— que le souci légitime d'éviter, d'un côté ou de l'autre des situations inacceptables implique une véritable progressivité dans l'ouverture réciproque des économies ainsi que la mise en place de régimes de transition comportant des mécanismes de surveillance et de sauvegarde, étant entendu que la durée des périodes de transition ne saurait être indéfinie et que les mécanismes spécifiques ne sauraient jouer à sens unique au seul bénéfice de la Communauté.

— que le lien — établi au Sommet de Stuttgart de juin 1983 — entre l'élargissement et l'augmentation des ressources, imposé par les faits, est aussi un impératif politique dans la mesure où il ne serait pas cohérent de vouloir l'élargissement sans accepter d'en payer le prix ;

— qu'à cet égard, l'accord de Fontainebleau sur l'augmentation du plafond de la T.V.A. communautaire, s'il était bien nécessaire ne sera pas suffisant :

- d'une part, il ne lève pas définitivement l'hypothèque financière dans la mesure où, établissant un lien global entre élargissement et problèmes budgétaires, il est susceptible d'être remis en cause à l'occasion des multiples controverses que pourraient susciter l'adoption ou l'exécution des budgets 1984 et 1985 ;

- d'autre part, il n'est pas sûr que les ressources nouvelles ainsi dégagées, bien qu'appréciables, permettent de financer à la fois le développement normal des politiques communes et un élargissement dont le coût, en tout état de cause très difficile à estimer, pourrait avoir été sensiblement sous-évalué ;

— qu'une adaptation des politiques communes peut être rendue nécessaire par les admissions de l'Espagne et du Portugal mais qu'elle ne saurait être l'occasion d'une remise en cause des principes du Traité et de l'acquis communautaire, notamment en matière agricole, dont la consolidation constitue précisément un des préalables à l'adhésion,

— enfin, qu'il ne serait a priori pas réaliste d'envisager une dissociation dans le temps des deux adhésions, eu égard aux difficultés moindres que soulèvent les négociations avec le Portugal, dans la mesure où cela ne serait pas accepté par les partenaires de la France et où cela conduirait à une non moins délicate renégociation de l'accord commercial de 1970 passé avec l'Espagne.

Sur le plan industriel,

La Délégation considère :

— qu'il faut bien reconnaître que l'Espagne va avoir à faire face à des difficultés certaine quand il faudra démanteler les barrières extérieures qu'avait laissé subsister l'accord de 1970, alors qu'en revanche et, précisément parce que cet accord est particulièrement déséquilibré au détriment de la Communauté, celle-ci a déjà largement subi le choc de l'adhésion et ne devrait globalement pas se trouver confrontée à une concurrence accrue ;

— que, néanmoins, eu égard à l'existence d'unités de production modernes dans les pays candidats, il existe des risques non négligeables de difficultés et qu'il convient donc de rester vigilant en s'assurant du bon fonctionnement des clauses de sauvegarde pour protéger, le cas échéant, pendant la période de transition, des régions — comme le Sud-Ouest — ou des activités — comme le textile — particulièrement sensibles.

Sur le plan agricole,

La Délégation considère :

— que les agriculteurs sont en fait doublement menacés du fait de l'élargissement dans la mesure où celui-ci va, non seulement avoir pour conséquence l'irruption sur le marché communautaire de produits espagnols souvent très compétitifs, en concurrence directe avec ceux des régions méditerranéennes de la Communauté, mais encore comporter des risques de dérèglements des mécanismes de la P.A.C. qui pourraient être à l'origine de tentatives pour diminuer le soutien apporté à des productions méditerranéennes, pourtant déjà défavorisées par rapport à celles du Nord de l'Europe,

— que, si la position communautaire définie en février 1984 apparaît globalement satisfaisante sauf en ce qui concerne le caractère automatique du passage d'une phrase à l'autre en cas de transition par étapes, il serait inacceptable que ce que ce régime « à deux vitesses » ne concerne que les fruits et légumes ;

— qu'une réforme de l'organisation des marchés du vin reposant notamment sur la maîtrise des quantités produites (1) doit être réalisée à l'instar de ce qui a fait pour les fruits et légumes (2) sur la base des dernières propositions assez modérées de la Commission et que cette réforme constitue, à juste titre, un des préalables à l'acceptation par la France du volet agricole de la négociation ;

— que, s'il est prudent de prévoir, comme l'ont fait les Dix dans leur déclaration du 18 octobre 1983 sur l'huile d'olive, un « gel » de la situation existante pour ce produit, une telle solution ne saurait avoir un caractère définitif et qu'on voit donc mal comment on pourrait éviter d'instituer, malgré les menaces américaines de mesures de rétorsion, une taxe sur les matières grasses (3).

— Enfin, que l'élargissement suscite des craintes compréhensibles chez les partenaires méditerranéens de la Communauté et qu'il convient donc de s'efforcer de les apaiser, le cas échéant, par l'octroi, comme le propose la Commission dans son document d'avril 1984 (4), de garanties d'achat ou de compensations financières.

Sur l'adaptation de l'appareil de production français

La Délégation,

— souligne, compte tenu du calendrier probable des adhésions l'urgence d'une adaptation des entreprises et exploitations françaises menacées par la concurrence des pays candidats ;

— estime, de ce point de vue, que les actions de soutien entreprises, sur le plan régional, en faveur des secteurs menacés doivent être poursuivies, notamment dans le cadre du Plan « grand Sud-Ouest ».

Sur le plan du fonctionnement des institutions communautaires,

La Délégation considère :

— que si l'on veut éviter que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal ne rende plus difficile encore la prise de décision communautaire, il convient d'envisager résolument une nouvelle pratique des règles décisionnelles, telles qu'elles résultent des Traités ou du « compromis de Luxembourg », afin de remplacer chaque fois que cela est possible, l'unanimité par un vote à la majorité qualifiée ;

— et que, d'une façon générale, face à l'hétérogénéité croissante des structures, et donc des intérêts, au sein de la Communauté il semble difficile d'éviter l'évolution vers une Europe pluridimensionnelle, et donc de ne pas envisager, si l'on veut la faire échapper à l'immobilisme, la possibilité d'une participation différenciée des Etats membres à certaines politiques communes.

(1) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées le 20 juin 1984 sur le rapport de M. MINETTI.

(2) Cf. les conclusions de la Délégation du 14 décembre 1983 sur le rapport de M. LE GRAND.

(3) Cf. les conclusions de la Délégation adoptées le 26 mai 1982 sur le rapport de M. DAUNAY.

(4) COM.84-107.

CHAPITRE IV

ENVIRONNEMENT

LA MODIFICATION DES DIRECTIVES RELATIVES A LA TENEUR EN PLOMB DANS L'ESSENCE ET AUX EMISSIONS DES VEHICULES A MOTEUR

Rapporteur : M. Guy CABANEL, Sénateur

- I. — Plomb, gaz d'échappement et pollution
- II. — Les propositions de la Commission
- III. — Enjeux économiques et industriels des choix techniques
- IV. — La situation à la veille du Conseil du 7 mars
- . — Conclusions de la Délégation adoptées le 28 février 1985

*
* * *

Avec la question de la suppression du plomb dans l'essence, qui n'est d'ailleurs, comme on va le voir, qu'un aspect particulier du problème plus général de la lutte contre la pollution atmosphérique d'origine automobile, l'Europe de l'environnement fait une fois encore les titres de l'actualité. La prise de conscience par l'opinion publique des dégâts causés par la pollution atmosphérique et, notamment, du risque mortel que fait courir aux forêts européennes le phénomène des pluies acides — déjà évoqué par la Délégation dans ses précédentes conclusions n° 118/84 sur les actions communautaires en faveur de la forêt et de la filière bois adoptées sur le rapport de M. Michel MIROUDOT — donne sa pleine dimension politique à un problème qui, jusqu'à présent, faisait plus l'objet de colloques scientifiques que de discussions intergouvernementales.

Cette extension du débat politique *au-delà même des frontières de la Communauté* découle de la nature du phénomène de la pollution atmosphérique. Parce que la menace comme les remèdes dépassent inévitablement les frontières des Etats, il n'est de lutte antipollution qu'internationale : les efforts des uns seront de peu d'efficacité si les autres continuent d'exporter leur pollution, tandis que la sauvegarde de la libre circulation rend nécessaire la définition de nouvelles normes techniques au niveau de l'ensemble du continent européen. A cet égard, le débat politique révèle les enjeux industriels.

En quelques mois, la suppression du plomb dans l'essence est devenue dans de nombreux pays d'Europe une affaire d'intérêt national. En Allemagne, il s'agit d'un thème crucial pour les élections dans les Länder ; en Suisse, le Parlement fédéral tient une session extraordinaire sur les pluies acides. Ces exemples témoignent de la forte mobilisation de l'opinion publique dans les pays de culture germanique ou scandinave ; celle-ci contraste singulièrement avec la relative indifférence des pays de culture latine. Ce clivage Nord-Sud peut même passer à l'intérieur même d'un pays : le cas de la Suisse est significatif à cet égard, puisque l'on y voit les cantons alémaniques bien décidés à faire adopter des mesures radicales s'opposer aux cantons méridionaux peu enclins à s'imposer des restrictions ou des charges supplémentaires dans l'usage des automobiles.

Mais cette internationalisation du débat a également conduit à mettre l'accent sur les implications industrielles de la lutte contre les pollutions. Il n'est guère surprenant de constater, de ce point de vue, que les solutions techniques préconisées par les différents Etats sont, dans l'ensemble, conformes aux intérêts de leurs industries.

A l'heure actuelle, tout le monde est *d'accord sur les objectifs* : il faut limiter radicalement la pollution atmosphérique. Un consensus existe sur ce point entre tous les Etats de la Communauté. Depuis juin 1983, tous reconnaissant l'urgence du problème : le *Conseil Européen de Stuttgart avait en effet souligné « le grave danger qui menace les zones forestières européennes et qui nécessite une action immédiate »*. De fait, à l'issue du conseil Environnement du 28 juin, Mme. Huguette Bouchardeau pouvait faire état d'un large consensus : les Etats membres sont « tous d'accord sur l'introduction à terme de l'essence sans plomb. Aucun pays n'a demandé que ce soit au-delà de 1989, certains ont demandé que cela soit le plus tôt possible ».

Mais à ce consensus sur les objectifs ne correspond encore aucun accord sur les moyens, c'est-à-dire en l'occurrence sur les normes techniques et sur le calendrier. Tels sont en effet les deux plans sur lesquels se font jour de multiples divergences d'intérêt, et donc de multiples frictions que votre Délégation va précisément s'efforcer de clarifier.

*
* *

Après avoir rappelé quelques données de base sur les relations entre plomb, gaz d'échappement et pollution, l'on évoquera successivement, les propositions de la Commission et les réactions du Parlement européen, les enjeux économiques et industriels des nouvelles réglementations, avant de faire le point des négociations entre la Communauté et les Etats.

*
* *

I. — PLOMB, GAZ D'ÉCHAPPEMENT ET POLLUTION

La sensibilisation de l'opinion publique au phénomène des pluies acides a fait de la lutte contre la pollution atmosphérique un impératif politique pour tous les gouvernements européens. Cela dit, si le lien entre pluies acides et pollution atmosphérique est parfaitement évident, force est de constater qu'il est, du point de vue scientifique, beaucoup de zones d'ombre : les mécanismes des pluies acides sont encore mal élucidés ; les effets nocifs des constituants de la pollution atmosphérique sur l'homme sont certains sans que l'on puisse en toute rigueur en évaluer le degré de gravité. Deux choses paraissent cependant incontestables :

- la suppression du plomb dans l'essence est le seul moyen permettant, en l'état actuel de la technique, d'envisager un dispositif susceptible d'éliminer les émissions de gaz nocifs ;
- l'automobile est un facteur important mais non exclusif de pollution atmosphérique.

A. — La suppression du plomb dans l'essence, condition d'une élimination des gaz d'échappement nocifs

Comme l'indique le rapport établi en 1983 à la demande du Ministre chargé de l'environnement sous la responsabilité du Professeur ROUSSEL, Chef du service de l'hygiène hospitalière à la Direction des Affaires médicales, la circulation automobile, c'est-

à-dire le moteur thermique, est un élément incontestablement important de la pollution atmosphérique, même s'il n'est pas le seul.

Le plomb n'est sans doute pas la source de pollution la plus nocive ; sa suppression conditionne cependant celle d'autres émissions autrement plus dangereuses.

1. LE PLOMB

Les essences comportent un certain nombre d'additifs parmi lesquels on trouve des alkyles de plomb qui permettent d'élever l'indice d'octane et d'améliorer le pouvoir antidétonnant de l'essence, et par là d'augmenter, à travers le taux de compression, les performances et le rendement des moteurs thermiques.

C'est ainsi que les essences actuellement produites en France ont un indice d'octane qui s'échelonne de 86 à 92 ; après adjonction d'additifs au plomb, les indices atteignent 92 pour l'ordinaire et 98 pour le super.

Selon le rapport ROUSSEL, plus de 70 % du plomb utilisé comme additif pénètre dans l'environnement aussitôt après la combustion. En ce qui concerne ses effets, s'il a souligné à maintes reprises la nécessité d'investigations supplémentaires ainsi que le fait que les gaz d'échappement ne représentent pas la seule source de charge de l'organisme en plomb, le groupe n'en a pas moins :

— compte tenu ... de la toxicité certaine et bien connue de ce métal et de nouvelles données toxicologiques et épidémiologiques concernant les effets neurologiques et comportementaux notamment chez l'enfant,

— compte tenu de l'imprécision admise par tous sur l'existence d'un seuil de nocivité,

— compte tenu que le groupe considère que l'origine atmosphérique est un des facteurs importants de la pollution par le plomb,

(recommandé) de diminuer notablement la quantité de plomb dans le carburant et dans un premier temps d'adopter la teneur minimale prévue par la directive européenne. » (cf. infra)

Il y a dans ces recommandations l'expression d'une *prudence nécessaire* plus que d'une certitude scientifique. De fait, l'examen du détail des observations du rapport ROUSSEL et, en particulier, les incertitudes dont il fait état (1) n'est pas sans justifier le scepticisme des industriels. Pour ceux-ci, la nocivité intrinsèque du plomb (hors du cas de saturnisme) reste largement à démontrer, tandis que le plomb atmosphérique n'a *pas de lien direct avec les pluies acides*. Celles-ci découlent pour l'essentiel du soufre (dioxyde de soufre SO₂) pratiquement inexistant dans les essences, et des oxydes d'azote résultant du fonctionnement à la fois des moteurs des véhicules et des installations de combustion, c'est-à-dire pour l'essentiel des centrales thermiques.

Bref, la suppression du plomb dans l'essence, certes souhaitable en elle-même compte tenu des risques mal identifiés qu'il comporte, n'est *pas une fin en soi, mais un moyen* de supprimer des gaz d'échappement dont la nocivité est, elle, incontestable.

(1) le groupe note par exemple :

« les études effectuées sur l'état neurologique des enfants se sont toutes attachées à la mise en évidence d'une relation entre trouble du comportement et niveaux de plomb observés. Cependant, dans l'état actuel de nos connaissances, rien ne permet de penser que ce toxique doit être mis en cause tout particulièrement » (page 77). Et plus loin encore « Une étude récente... permet de penser que le plomb est probablement un facteur à l'origine d'enfants morts nés ou d'enfants anormaux. Cependant, si pour des taux élevés ce dernier peut être présumé comme étant une cause directe d'accouchement présentant des malformations congénitales, en présence de taux faibles on ne peut conclure » (page 78).

2. LES AUTRES EMISSIONS POLLUANTES : OXYDES DE CARBONE ET D'AZOTE, HYDROCARBURES NON BRULES

Comme d'ailleurs le plomb, les autres émissions nocives sont avant tout un *phénomène urbain* dû à la concentration des automobiles dans les villes.

Si la combustion des moteurs à explosion était parfaite, ceux-ci ne rejetteraient dans l'atmosphère que du gaz carbonique et de la vapeur d'eau ; or ce n'est jamais le cas et l'on trouve dans les gaz d'échappement des produits de combustion incomplète, tels le monoxyde de carbone ou des hydrocarbures, qui, avec les fumées noires — particules complexes renfermant du carbone — constituent ce que l'on appelle les imbrûlés. Ces émissions sont dans la plupart des cas considérées comme dangereuses : les fumées sont incriminées dans certains troubles respiratoires et soupçonnées fortement d'être cancérogènes ; la toxicité hématologique, vasculaire et nerveuse du monoxyde de carbone légitime un abaissement du taux d'émission de ce gaz ; les hydrocarbures comportent des risques neurobiologiques ainsi que des risques mutagènes et/ou cancérogènes ; des études doivent être menées en ce qui concerne les aldehydes ainsi que les oxydes d'azote, l'ozone et les oxydants photo-chimiques dont la nocivité pour la flore est par ailleurs bien établie ; Mais ces oxydes d'azote n'ont pas pour seule source l'automobile.

B. — L'automobile, un facteur parmi d'autres de la pollution atmosphérique

L'inquiétude devant les pluies acides a eu tendance à simplifier le débat en le concentrant sur les seules automobiles alors que celles-ci ne sont à l'origine que d'une part seulement de la pollution atmosphérique en général, et des pluies acides en particulier.

I. UNE RESPONSABILITE LIMITEE DANS LES PLUIES ACIDES

Malgré un effort de recherche appréciable, l'origine du mal des forêts reste très mal connu. « Si l'intervention de la pollution atmosphérique paraît hautement probable, estime le Livre blanc sur les pluies acides publié par le secrétariat d'Etat à l'Environnement (1) les mesures expérimentales ou statistiques sont encore insuffisantes pour une certitude scientifique. Il est cependant pratiquement certain que la pollution agit en synergie avec d'autres facteurs défavorables, au premier rang desquels les années de sécheresse exceptionnelle ».

L'acidité des pluies est due à des phénomènes naturels (éclairs, bactéries, volcans) ainsi qu'à des polluants chimiques (dioxyde de soufre pour 70 % et aux oxydes d'azote pour 30 %). La part de l'automobile dans ces deux types de pollution est certes appréciable mais limitée.

Elle varie selon les pays (2). Les chiffres montrent la part très importante de la pollution industrielle.

(1) juin 1984

(2) Le rapport MUNTINGH de décembre 1983 au Parlement européen donne quelques précisions à cet égard :

« Le degré de pollution résultant de ces différents facteurs varie d'un pays à l'autre, mais il est difficile d'obtenir des données comparatives. En Allemagne, 56 % de la pollution due au SO₂ sont à imputer aux centrales, 3 % à la circulation, 28 % à l'industrie et 13 % aux petits consommateurs.

Pour le NO_x, les chiffres s'établissent comme suit, toujours en Allemagne : centrales, 31 % ; circulation, 45 % ; industries, 19 % ; petits consommateurs, 5 %.

Aux Pays-Bas, le transport routier responsable pour 5 % de la pollution due au SO₂ et pour 55 % des rejets d'oxyde d'azote. Par ailleurs, 75 % de la pollution par le SO₂ et 25 % de la pollution par le (sic) NO_x sont imputables aux installations électriques ainsi qu'à l'industrie.

Au Royaume-Uni, la pollution par le SO₂ est imputable pour quelque 61 % aux centrales, pour 2 % à la circulation, pour 28 % à l'industrie et pour 3 % aux petits consommateurs. Quant au NO_x, les chiffres s'établissent comme suit : centrales, 46 % ; circulation, 28 % ; industries, 23 % ; petits consommateurs, 3 %.

En Italie, les émissions de SO₂ se répartissent comme suit : centrales, 40 % , chauffage des habitations, 20 % ».

2. LA POLLUTION INDUSTRIELLE, UN PHENOMENE TOUT AUSSI PREOCCUPANT

La gravité de la question a légitimé l'adoption en 1983 d'une proposition de la Commission relative à la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion. La proposition vise à une réduction substantielle des émissions de dioxydes de soufre, d'oxydes d'azote et de poussières. Les grandes installations de combustion sont en effet à l'origine d'environ 80 % des émissions de SO₂ et de 40 % de NO_x, une part égale étant imputable aux véhicules à moteurs.

En France, les émissions de dioxydes de soufre ont baissé de 37 % entre 1972 et 1983. Cette baisse, sensible surtout depuis 1979, est le résultat de plusieurs facteurs dont l'orientation vers l'énergie nucléaire.

*
* * *

Ainsi est-il quelque peu artificiel de se concentrer sur la seule pollution automobile, et plus encore sur le seul problème de la teneur en plomb des essences. La pollution atmosphérique étant un phénomène global, la nature des choses — et sans doute l'efficacité même des négociations où chaque Etat devra faire des concessions — conduisent à traiter simultanément des dossiers de l'essence et des grandes installations de combustion.

II. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Elles ont été jugées relativement timides par le Parlement Européen qui, consulté sur la base de l'article 100 du Traité C.E.E., a adopté une attitude maximaliste, généralement considérée comme peu réaliste.

A. — Les projets de modification des directives « plomb » et « émissions »

Le 6 juin 1984, et répondant par là aux souhaits pressants du Parlement européen ainsi qu'aux engagements pris à Stuttgart en juin 1983 par le Conseil Européen, la Commission a présenté ses propositions de modification des directives C.E.E. relatives à la teneur en plomb dans l'essence et aux émissions des véhicules à moteurs (1).

Les propositions de la Commission peuvent être résumées comme suit :

1. ELIMINATION DU PLOMB

à partir du 1^{er} juillet 1989, les Etats membres doivent offrir sur leurs marchés respectifs de l'essence sans plomb (0,01 g de plomb maximum par litre) et de l'essence avec plomb à teneur maximale de 0,15 g/l (2). Toutefois, saisie d'une demande d'un Etat membre, la Commission peut autoriser ce dernier à proroger l'utilisation sur son territoire national de l'essence avec plomb d'une teneur maximale de 0,40 g/l. Pour tous les types d'essence, la teneur en benzène est fixée à 5 % maximum en volume.

(1) COM.84/226 final

(2) La directive 78/611/CEE fixe actuellement la teneur maximale de plomb dans les essences à 0,4 g/l et la teneur minimale à 0,15 g/l. La France a adopté la teneur de 0,4 g/l, l'Allemagne, le Danemark et, en 1985, le Royaume-Uni, ont choisi celle de 0,15 g/l.

— Cependant, à partir du 1^{er} janvier 1986, les Etats membres pourront anticiper la mise sur le marché d'essence sans plomb, et les autres Etats membres ne pourront interdire la mise volontaire sur leur marché de ce type d'essence.

2. REDUCTION EN DEUX ETAPES DES GAZ D'ECHAPPEMENT

à partir du 1^{er} octobre 1989, les teneurs maximum autorisées pour les gaz d'échappement des nouveaux types de véhicules à moteur essence ou diesel seront abaissées globalement de 20 à 40 % selon la classe des véhicules (entre 20 et 50 % pour le monoxyde de carbone et entre 30 et 45 % pour l'oxyde d'azote) ;

— à partir du 1^{er} octobre 1991, tous les nouveaux véhicules mis en circulation devront être conformes aux valeurs limites précitées ;

— à partir du 1^{er} octobre 1995, les valeurs relatives aux gaz d'échappement provenant des moteurs de tous les nouveaux véhicules mis en circulation devront être alignées sur les normes américaines et japonaises.

B. — L'avis du Parlement européen

En adoptant le rapport de M. SHERLOCK (UK), la commission de l'Environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen a fixé l'année 1986 comme date pivot d'une réglementation européenne.

La commission de l'Environnement proposait de modifier comme suit la proposition de la Commission européenne :

— à partir du 1^{er} juillet 1986, la teneur maximale en plomb par litre d'essence sera de 0,15 g et la teneur en benzène n'excèdera pas 5 % en volume. Avant 1989, le Conseil décidera d'une réduction supplémentaire de la teneur en benzène. Par ailleurs, les Etats membres doivent offrir sur leur marché les deux types d'essence, avec et sans plomb, dès le 1^{er} juillet 1986 ;

— à partir du 1^{er} octobre 1986, les nouveaux modèles de véhicules qui ne répondraient pas aux normes d'émission révisées (en fait les normes américaines et japonaises) ne pourront plus être homologués et les Etats membres pourront interdire la mise en circulation de véhicules dont les niveaux d'émission ne seront pas conformes.

— Les fabricants de véhicules ayant leur siège dans la Communauté pourront demander une dérogation temporaire aux dispositions concernant les émissions de gaz d'échappement. Ces demandes de dispenses peuvent être présentées jusqu'au 1^{er} septembre 1989.

— Les Etats membres sont invités à prendre toutes mesures d'encouragement, notamment fiscales, destinées à favoriser la vente de voitures non polluantes.

— Il faudra faciliter le contrôle des différents types d'essence en les caractérisant par des colorants appropriés.

Après que le rapport ait été à la fin novembre renvoyé en commission, à l'initiative d'Alain BOMBARD (France), le Parlement a finalement adopté le rapport SHERLOCK le 13 décembre par 168 voix pour, 50 contre et 29 abstentions. Ont voté contre la résolution adoptée, les travaillistes britanniques, qui craignent une réduction des emplois dans l'industrie, et une grande partie du groupe R.D.E. — Rassemblement des Démocrates Européens — qui redoute avec le catalyseur une aventure technologique à laquelle on est mal préparé. La plupart des Conservateurs se sont abstenus, ainsi que quelques libéraux convaincus qu'il faut une législation contraignante mais sceptiques sur le réalisme du calendrier proposé.

Le Parlement a dans l'ensemble suivi les propositions de M. SHERLOCK. Il faut noter cependant qu'à la suite d'un amendement de M. PININFARINA (Italie) a été éliminée

toute référence au rôle de la limitation de vitesse proposée initialement (80 km/h sur les routes et 100 km/h sur les autoroutes).

En définitive et pour simplifier, on peut dire que le Parlement européen a voulu *anticiper de 3 ans le calendrier prévu par la Commission* en se donnant pour date pivot 1986 et non 1989.

C. — Les réactions de la Commission

Bien qu'elle estime que la date du 1^{er} octobre 1986 préconisée par le Parlement Européen pour l'introduction obligatoire de l'essence sans plomb ne soit pas réaliste, la Commission a fait savoir qu'elle pourrait avancer l'échéance actuellement prévue du 1^{er} octobre 1989. En ce qui concerne les émissions de polluants, elle est d'avis qu'il n'est pas envisageable d'atteindre pour 1986 les normes américaines en raison du temps d'adaptation nécessaire pour l'industrie automobile et de son impact technique : un tel délai conduirait à exclure l'utilisation d'autres techniques moins coûteuses que les catalyseurs.

Enfin, la Commission n'est pas favorable aux dérogations temporaires proposées par le Parlement européen. Elle craint que de larges exemptions puissent faire perdre les bénéfices de cette proposition pour l'environnement et porter atteinte à l'unité du marché intérieur.

Bref, la Commission accepte d'envisager une légère anticipation des échéances prévues dans ses propositions initiales ainsi qu'une certaine différenciation en fonction de la taille des moteurs.

En réalité, même si le débat a tendance à se cristalliser sur le calendrier, même si tant les propositions de la Commission que les avis du Parlement européen n'imposent l'utilisation de telle ou telle technologie, il est clair que ce sont des considérations techniques qui conditionnent l'attitude des Etats et des industriels.

III. — Enjeux économiques et industriels des choix techniques

Derrière les discussions actuelles il est deux controverses techniques sous-jacentes : la première concerne le pot catalytique, seule technique opérationnelle permettant d'éliminer radicalement les émissions de polluants ; la seconde, moins importante touche au degré d'octane des essences. Ces deux controverses donnent lieu à des oppositions entre pays et entre industries qui témoignent des intérêts objectifs des uns et des autres et de la volonté de chaque partie prenante de minimiser le coût d'adaptation de l'appareil de production.

A. — La controverse sur les catalyseurs

Aux Etats-Unis et au Japon, les normes prescrites quant aux émissions de polluants ont pu être atteintes en utilisant la technologie des catalyseurs. Il s'agit de catalyseurs trifonctionnels dont l'objet est de brûler les polluants avant qu'ils puissent être libérés dans l'air. Ils filtrent les gaz d'échappement et convertissent en bioxyde de carbone, en azote et en vapeur d'eau inoffensifs, les principaux polluants : hydrocarbure, monoxyde de carbone, oxyde d'azote. Ils ne peuvent fonctionner qu'à l'essence sans plomb, d'où la nécessité d'introduire sur le marché une essence sans plomb.

Peut-on échapper à cette technologie qui, aux dires des constructeurs automobiles français comporte pas mal d'inconvénients ?

Le *prix des catalyseurs* est appréciable. Selon les constructeurs automobiles français, le supplément de prix associé à l'installation d'un catalyseur trois voies — du type de ceux en usage aux Etats-Unis et au Japon —, se situe entre 3 800 et 6 100 F. hors taxes. Ce type d'équipement *exige en effet un carburateur avec un système d'injection électronique* qui compte pour une part importante du surcoût. On note que les catalyseurs d'oxydation, qui traitent l'oxyde de carbone et les hydrocarbures imbrûlés mais non les oxydes d'azote, ne représentent qu'un surcoût, hors taxes, de 3 000 à 3 700 F.

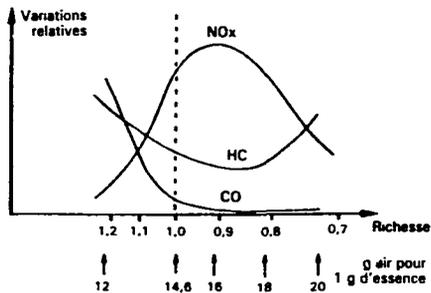
— *La construction des catalyseurs* soulève un certain nombre de difficultés. Elle nécessite d'abord une quantité non négligeable de *platine*, métal rare fourni pour l'essentiel par l'Afrique du Sud et par l'Union Soviétique. La généralisation de la technique des catalyseurs pourrait déclencher une forte hausse des cours et accroîtrait la dépendance de l'Europe vis à vis de ces deux pays. En outre, selon la profession, le montage d'un convertisseur catalytique ne peut se faire qu'au niveau de la production. Sur les véhicules du parc, il ne serait pas envisageable dans la mesure où les catalyseurs ne peuvent être placés que sur des véhicules à injection électronique et où ils pourraient même s'avérer inefficaces si le véhicule a été précédemment alimenté à l'essence plombée. D'une façon générale on peut souligner que l'efficacité et la fiabilité des catalyseurs sont très sensibles aux conditions dans lesquelles ils sont utilisés : une étude réalisée aux *Etats-Unis* en 1982 a démontré que *près de la moitié des catalyseurs en service dans le pays étaient mal réglés ou ne fonctionnaient pas du tout*. La tentation est grande en effet pour de nombreux automobilistes de mettre hors circuit, voire d'enlever le catalyseur qui équipe leur véhicule afin d'en augmenter les performances. Il est non moins tentant d'utiliser du carburant plombé (pratique dite du « *misfueling* ») moins cher. Deux pleins suffisent à mettre hors d'usage le catalyseur : la pollution dégagée est alors supérieure. On ajoutera volontiers que *la qualité de fabrication devrait être plus rigoureuse qu'aux Etats-Unis* : la vitesse moyenne des voitures en Europe étant deux fois plus rapide sur les autoroutes et deux fois plus lente en ville, les catalyseurs devraient fonctionner à la fois à plus basse température en ville et à plus haute température sur autoroute.

Cela dit, même si les technologies américaines et japonaises ne sont pas directement transposables en Europe, il est probable que les constructeurs étrangers devraient profiter de la généralisation d'une technologie qu'ils maîtrisent déjà. De plus, bien qu'une filiale de Rhône-Poulenc fabrique des composants, il n'existe aucune fabrication industrielle française de tels dispositifs.

Malgré tous ces inconvénients, force est de constater qu'il n'est pas à court terme de technologie alternative véritablement efficace.

Les constructeurs français placent certains espoirs dans les moteurs à *mélange pauvre*, les émissions de polluants varient en effet selon la richesse du mélange air/essence (1).

(1) Le graphique ci-dessous montre :



qu'en mélange stœchiométrique, les émissions d'oxydes de carbone et hydrocarbures sont faibles, mais celles d'oxydes d'azote élevées du fait de la température élevée dans les cylindres.

— qu'en mélange riche la combustion étant incomplète par défaut d'air, les émissions d'oxydes de carbone et d'hydrocarbures sont importantes. En revanche, la température étant relativement basse, les quantités d'oxydes d'azote émises, sont relativement limitées,

— qu'en mélange pauvre ou très pauvre, il y a peu d'émissions d'oxydes de carbone, beaucoup d'hydrocarbures et peu d'oxydes d'azote du fait des basses températures.

Tous les problèmes ne seraient pas réglés avec la combustion pauvre. Celle-ci a l'avantage de permettre des économies de carburants mais elle suppose l'utilisation de catalyseurs à oxydation pour obtenir des résultats du même ordre que les pots catalytiques trifonctionnels.

On comprend alors les causes objectives des divergences qui séparent la France et la R.F.A.

La mise en place de catalyseurs pénaliserait surtout les voitures de la gamme moyenne et basse : le surcoût serait de près de 20 % pour celles-ci contre 5 % seulement pour le haut de gamme. Brutalement décidé, l'équipement des petites voitures pourrait susciter *des perturbations sérieuses du marché des faibles cylindrées* et affecter même le marché global d'une industrie dont en France du moins, on mesure aujourd'hui la vulnérabilité.

Les constructeurs sont inégalement affectés : ceux d'entre eux disposant d'une gamme complète tels British Leyland, Fiat, Ford, Opel et Volkswagen et pas seulement Renault ou Peugeot, seraient particulièrement touchés à la différence de marques spécialisées dans le haut de gamme comme B.M.W. et Mercedes.

Globalement plus saines financièrement et peut-être aussi plus solides technologiquement, les firmes allemandes apparaissent beaucoup moins vulnérables aux perturbations du marché que leurs concurrentes françaises et ce d'autant plus que leur production est plus orientée vers le haut de gamme. Ainsi objectivement *la France se trouve en situation défavorable*. Tel est également le constat que l'on peut faire lorsque l'on examine l'autre problème technique important relatif à la fixation du degré d'octane des essences.

B. — La détermination d'un indice d'octane

Un carburant est un mélange de plusieurs bases dont le nombre et les caractéristiques, notamment l'indice d'octane, dépendent essentiellement de la nature des pétroles bruts, de la complexité des raffineries et des performances des unités de fabrication. Par mélange des différentes bases (1), le raffineur constitue un ensemble — un « pool » — de carburants.

En France, l'octane moyen « clair » — c'est-à-dire sans plomb — de ce « pool » est d'environ 91. L'effort à effectuer par les raffineries pour élever le degré d'octane moyen dépend alors non seulement de celui imposé à la pompe par la réglementation en vigueur mais encore du partage de la consommation entre super et ordinaire. Avec en France un partage du marché 85 %/15 %, c'est actuellement l'introduction de 0,4 g/l de plomb qui permet d'atteindre les spécifications de 97 et 89, indice d'octane respectivement en vigueur pour le super et l'ordinaire. On peut souligner qu'avec un ratio de consommation de 55 %/45 %, le raffineur allemand qui a un « pool » d'octane clair à peine supérieur n'a besoin d'introduire que 0,15 g de plomb par litre pour arriver au même résultat.

En théorie la suppression du plomb devrait ramener l'octane moyen du « pool » à 91. Si les automobilistes français se contentaient de cette qualité moyenne les raffineurs pourraient fournir sans difficulté et sans surcoût le carburant sans plomb demandé par le marché. Mais cela n'est pas possible. D'une part la plupart des voitures tomberaient en panne par suite des phénomènes de « cliquetis » qui surviendraient si le plomb n'était plus là pour lubrifier les sièges de soupapes. D'autre part, *l'abaissement de l'indice d'octane n'est pas compatible avec la production automobile française*. Celle-ci se caractérise en effet par des moteurs à haut taux de compression et à fort rendement qui exigent du super comme en témoigne le ratio de consommation super/ordinaire 85/15 mentionné plus haut.

(1) Les principales bases disponibles en raffinerie sont : le butane, les essences de distillation directe, les essences de craquage, les essences de réformage.

Le choix d'un indice d'octane suppose donc des arbitrages entre les intérêts des pétroliers et des constructeurs automobiles. Cet arbitrage est particulièrement délicat en France où ces deux industries stratégiques traversent une passe délicate. Les difficultés de l'industrie automobile sont bien connues ; celles de l'industrie du raffinage le sont moins ; sans doute parce que l'enjeu n'est pas le même en termes d'emplois : 75 milliards de F. 1984 de pertes cumulées depuis 1973.

Les uns et les autres s'opposent aux propositions de la Commission en ce qui concerne l'indice d'octane. En septembre 1984, celle-ci fait connaître sa position. Compte tenu du calendrier prévu et du fait que dans certains pays l'introduction de deux catégories d'essence sans plomb ne s'impose pas, en raison de la structure du marché, la Commission se propose de définir *seulement la qualité d'une essence super*. Ce super devra satisfaire aux critères suivants :

— un même véhicule devra pouvoir circuler dans l'ensemble de la Communauté sans avoir à subir d'adaptation technique, ni de modification de réglage ;

— la qualité retenue devra correspondre à l'état actuel de la technique tant pour les raffineries que pour les moteurs. Compte tenu de la spécificité de la production automobile européenne, il s'agit de fixer un indice minimum d'octane au niveau le plus élevé possible. Sur ces bases la Commission s'est prononcée en faveur de l'introduction d'une essence super ayant un indice d'octane minimum de 95. (1)

Les constructeurs automobiles français critiquent ces propositions. D'une part, l'indice d'octane serait insuffisamment élevé, d'autre part on laisserait le champ ouvert à une variété de carburants super et à l'introduction optionnelle d'un carburant ordinaire mal défini. En fait dans la mesure où les pétroliers allemands se sont engagés à distribuer du super à un indice d'octane de 96 — ce qui leur est plus facile qu'en France compte tenu du partage de la consommation entre super et ordinaire — il faudra :

— soit faire rouler avec du super à 96 des voitures prévues pour du super à 95 — c'est techniquement possible mais revient à perdre l'avantage de consommation et de puissance lié au point d'indice d'octane supplémentaire.

— soit produire des véhicules spécifiques pour le marché allemand, ce qui ne va pas dans le sens de la libre circulation des produits à l'intérieur du marché commun.

Les raffineurs, au contraire, sont favorables à un indice d'octane moins élevé, au maximum égal à 95 comme proposé par la Commission. Il s'agit pour eux de limiter les investissements nécessaires à la suppression du plomb comme additif anti détonnant et de se rapprocher des indices optimum définis pour le « pool » moyen des essences sorties des raffineries : ainsi il a été calculé, dans le cadre du groupe ERGA, réuni à l'initiative de la Commission, que l'*optimum énergétique* — c'est-à-dire tenant compte de la somme des consommations des véhicules et du raffinage — s'établit à 94,5 tandis que l'*optimum économique* — c'est-à-dire incluant le coût des investissements — se situe à 93,5.

La préférence des pétroliers aurait été la mise sur le marché d'un carburant unique d'un indice octane 94 proche des optimum. Cette solution « italienne » recueillait l'adhésion de l'ensemble des raffineurs sauf en Allemagne où la répartition équilibrée du marché entre super et ordinaire rendait facilement envisageable des indices d'octane de 92 et de 96 pour l'ordinaire et le super.

Le fait que cette solution n'ait pas été adoptée a conduit les raffineurs à faire certaines propositions tenant compte de l'importance des investissements à réaliser.

Pour faire baisser la teneur en plomb au dessous de 0,4 g/l, il faudra procéder à la construction de nouveaux réformateurs plus performants et d'unités nouvelles (alkylation,

(1) En outre, pour éviter que les automobilistes puissent s'approvisionner en essence avec plomb dans des véhicules conçus pour fonctionner exclusivement sans plomb, l'essence avec plomb sera colorée en rouge pour la qualité super et en jaune orange pour la qualité normale.

isomérisation, polymérisation) ou utiliser des produits oxégénés (MTBE). En tout état de cause la courbe d'augmentation des coûts ne sera pas linéaire dans la mesure où, plus on enlève du plomb, plus il est difficile de compenser l'octane perdu correspondant.

Les raffineurs évaluent à 2,5 milliards de francs hors distribution les investissements nécessaires pour atteindre un indice d'octane de 94 pour le super carburant. Ils estiment que la fixation d'un indice plus élevé signifierait une réduction considérable d'activité du raffinage national au profit de l'importateur de carburants en provenance notamment des nouvelles raffineries d'exportation des pays de l'O.P.E.P.

Dans ces conditions, ils préconisent trois mesures :

— conserver le super carburant plombé à 0,4 g/l tant que les véhicules actuels existeront et ce sans abaisser la teneur en plomb à 0,15 g/l, mesure qu'ils jugent coûteuse et de faible intérêt pour l'environnement ;

— ne pas mettre sur le marché un super carburant sans plomb d'un indice d'octane supérieur à 95 ;

— inverser l'évolution actuelle allant vers la disparition de l'essence ordinaire en remplaçant celle-ci par une essence sans plomb à 91 d'indice d'octane. Ainsi améliorée, cette essence ordinaire devrait à terme représenter 40 % du marché. Une telle évolution suppose une fiscalité adaptée favorisant l'utilisation de l'ordinaire plutôt que du super et une gamme de nouveaux modèles adaptés à l'essence ordinaire.

*
* * *

En définitive, à l'issue de ce tour J'horizon des problèmes techniques et de leurs enjeux industriels, votre Délégation souhaite souligner deux aspects importants de cette controverse européenne autour de la « voiture propre » :

1/ Quelle que soit la technique adoptée, la suppression du plomb dans l'essence et l'élimination des émissions de polluants va *coûter cher* aux européens. Il y a d'abord *l'augmentation des investissements*, déjà évoquée tant dans le secteur de l'automobile que dans ceux du raffinage proprement dit et de la distribution où il faudra mettre en place un *réseau comportant au moins trois circuits* pour le super plombé, le super non plombé et l'ordinaire non plombé. Mais à cela s'ajoutent des coûts aussi bien du point de vue de la collectivité nationale que de celui des consommateurs. Ainsi :

— pour la France, un *accroissement de la consommation d'énergie* d'environ 1 million de tonnes d'équivalent pétrole, voire 1,5 million si l'usage du pot catalytique se généralise. Il y a là une source d'importation supplémentaire qui s'additionne à celle de platine nécessaire à la fabrication des pots catalytiques ;

— pour les Français, une *augmentation des dépenses de consommation* — consommation d'essence accrue du fait des pots catalytiques (+3 %) et de la baisse d'indice d'octane (+1 % par point d'octane) — ainsi que des *dépenses d'investissement* — coût des véhicules accru par les dispositifs anti pollution. On ne tient pas compte d'une baisse possible des performances des véhicules.

2/ La « dépollution » de l'essence est devenue une *affaire politique*. Il est trop tard pour avancer des arguments par trop techniques pour convaincre l'opinion publique d'une bonne partie des pays du Nord de l'Europe. Celle-ci est trop mobilisée et les Gouvernements qui en dépendent trop soucieux de la satisfaire immédiatement pour reculer. Dès lors on peut douter du réalisme de l'attitude des constructeurs automobiles et des raffineurs français qui croient possible d'isoler et donc de faire reculer la R.F.A. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas réagir, lorsque celle-ci prend, pour des raisons de politique intérieure, des mesures unilatérales.

IV. — La situation à la veille du Conseil du 7 mars

En décidant l'instauration d'un dispositif fiscal d'incitation à l'utilisation d'essence sans plomb, la R.F.A. a pris le *risque calculé de porter atteinte au principe de l'unité du marché intérieur Communautaire*. Cet acte unilatéral prouve sa détermination politique. De son côté, la France s'efforce par tous les moyens d'obtenir une solution négociée qui tienne compte des intérêts des autres parties en cause.

A. — Les mesures unilatérales allemandes

Le 19 septembre dernier les autorités allemandes annonçaient leur intention de faire cavalier seul pour l'introduction de l'essence sans plomb. Elle comporte deux volets — adoptés successivement — relatifs aux voitures neuves et aux voitures anciennes.

1. POUR LES VOITURES NEUVES « NON PEU POLLUANTES »

Pour celles qui sont immatriculées en 1985 la vignette est égale à 14,4 D.M. par 100 Cm³ de cylindrée, soit le taux normal actuel ; elle passe à 18,8 D.M. les années suivantes. Pour celles qui sont immatriculées en 1986 et à partir des années suivantes jusqu'à l'entrée dans la période obligatoire, la vignette est fixée au taux de 21,6 D.M./100 Cm³.

2. POUR LES VOITURES NEUVES « PEU POLLUANTES »

L'aide est dégressive en fonction de l'année d'immatriculation :

- 1985 et 1986 — exonération de la vignette de 3 000 D.M. soit une libération de l'impôt pour une période allant de 2 à 10 ans selon la cylindrée ;
- 1987 — diminution de l'exonération de 25 % ;
- 1988 — diminution de l'exonération de 50 % pour les cylindrées inférieures à deux litres, aucune exonération pour les cylindrées supérieures entrées dans la phase obligatoire au premier janvier 1988 ;
- 1989 — Entrée en vigueur de l'obligation pour les cylindrées supérieures à deux litres et généralisation de la vignette au taux de 13,2 D.M./100 Cm³.

3. POUR LES VEHICULES ANCIENS

Le système est complexe et distingue trois cas selon l'effort d'adaptation :

- les véhicules de « niveau A », c'est-à-dire se situant à hauteur de 50 % au moins du niveau de réduction exigé par la nouvelle réglementation, la vignette est fixée au taux de 13,2 D.M. pour toute la durée de vie du véhicule ;
- les véhicules de « niveau B », c'est-à-dire se situant entre 30 et 50 % du niveau de réduction exigé, sont soumis pendant trois ans à la vignette au taux de 13,2 D.M. puis après, au taux de 18,8 D.M. ;
- les autres véhicules anciens non adaptés en fonction des nouvelles normes seront soumis à la vignette au taux de 18,8 D.M.

L'adaptation des véhicules aux niveaux A et B qui donne donc droit à la vignette aux taux réduits doit être effectuée avant 1988.

Pour résumer, on soulignera que le système prévu débouche sur une *obligation générale d'appliquer les normes américaines au premier janvier 1989 quelle que soit la cylindrée*. On notera également que *par anticipation la vignette n'est plus perçue depuis janvier sur les véhicules nouveaux satisfaisant aux normes américaines*.

Le projet de loi actuellement examiné par la Commission des Finances du Bundestag pourrait entrer en vigueur à la fin du mois de mars de cette année.

L'Autriche a « emboité le pas » à la R.F.A. en instituant de 1985 à 1987 une prime de 7 000 schilling pour l'achat de toute voiture non polluante et en se ralliant aux normes américaines.

L'Autriche — où toutes les pompes distribueront de l'essence sans plomb dès septembre 1985 —, l'Allemagne — où 2 000 pompes à essence sans plomb seraient en service à la fin 1985 et les pays scandinaves commencent à adapter leurs circuits de distribution (1). Force sera donc pour les autres pays européens de suivre ces initiatives qui, même non communautaires, contribuent à renforcer une position allemande qu'il n'est pas facile de combattre.

B. — De difficiles négociations en perspective

A l'heure actuelle, les négociations se poursuivent laborieusement, d'abord au niveau bilatéral franco-allemand, ensuite sur le plan communautaire en vue de la préparation du Conseil « Environnement » du 7 mars 1985.

Dès septembre dernier, le Premier Ministre Laurent FABIUS a adressé une lettre au Chancelier KOHL pour le mettre en garde contre toute décision unilatérale. De son côté, Mme Huguette BOUCHARDEAU pensait que la volonté allemande de faire « cavalier seul » risquait de provoquer le « fractionnement de l'Europe ».

Ainsi, même si d'autres pays, tel le Royaume-Uni, ont également critiqué les mesures allemandes, c'est principalement la France qui s'est chargée d'exprimer, au niveau politique, les inquiétudes manifestées par les professionnels, qu'ils soient français ou étrangers. C'est ainsi que les constructeurs automobiles français et allemands ont dénoncé l'entrave à la circulation qui risque d'entraîner la décision unilatérale de la R.F.A. Mais ils redoutent également la *concurrence étrangère*, notamment des Japonais : « ceux-ci pourront présenter leurs modèles sur le marché allemand à des prix plus compétitifs que les nôtres puisque nous devons intégrer dans nos tarifs les coûts de recherche de ces nouvelles techniques » a même précisé le porte parole des industriels allemands.

Dans un deuxième temps, le 1^{er} février dernier, sur la base du principe du stand still en matière de normes nationales, le gouvernement français vient d'émettre un avis circonstancié à l'encontre des décisions unilatérales allemandes (2).

(1) En particulier au Danemark la Koweit Petroleum Company — K.P.C. — après rachat du réseau de la Gulf Oil a décidé de distribuer dès le 1^{er} janvier 1985 de l'essence sans plomb dans certaines stations service.

(2) l'article 9 de la directive 83/89 du Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques dispose en effet :

Article 9

1. Sans préjudice du paragraphe 2, les Etats membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de six mois à compter de la date de la communication visée à l'article 8 paragraphe 1 si la Commission ou un autre Etat membre émet dans les trois mois qui suivent cette date un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée doit être modifiée afin d'éliminer ou de limiter les entraves à la libre circulation des biens qui pourraient éventuellement en découler

2. Le délai visé au paragraphe 1 est de douze mois si la Commission dans les trois mois qui suivent la communication visée à l'article 8 paragraphe 1 fait part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive sur cette question.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne sont pas applicables lorsqu'un Etat membre, pour des raisons urgentes ayant trait à la protection de la santé publique ou à la sécurité, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les instaurer aussitôt sans qu'une consultation soit possible. L'Etat membre indique dans la communication visée à l'article 8 les motifs qui justifient l'urgence des mesures.

La situation des mesures allemandes au regard du droit communautaire peut d'une façon générale s'analyser de la façon suivante :

— en tant qu'elles édictent de nouvelles normes, les autorités allemandes doivent respecter une période d'attente de trois mois qui vient à expiration, à la fin du mois de janvier 1985 ;

— en tant qu'elles constituent des mesures fiscales, elles sont soumises au contrôle de la Commission sur la base des articles 92 et 93 du Traité de Rome. Celle-ci peut, jusqu'à la fin janvier, ouvrir une procédure d'infraction.

Cela dit, le sentiment dominant est que si les mesures allemandes devaient être considérées comme des aides publiques, elles devraient être conformes parce que non discriminatoires.

Enfin, la question de la voiture propre a été un des points importants de la rencontre entre MM. KOHL et FABIUS du 6 février dernier. Certes, les deux chefs de gouvernement ont réaffirmé leur espoir d'arriver, notamment à l'occasion du Conseil environnement du 7 mars, à une action commune et à un calendrier européen. Mais M. Laurent FABIUS a précisé que le désaccord entre les deux pays se situait à deux niveaux. La France souhaite que les moyens soient européens et que les mesures ne soient pas prises par un seul pays, ce qui créerait des distorsions. Elle souhaite également que ces moyens soient diversifiés et qu'au-delà du catalyseur à trois voies on envisage également une limitation de vitesse et une distinction entre les voitures selon la cylindrée.

C'est d'ailleurs également dans cette dernière voie que s'orientent actuellement les efforts déployés au niveau européen pour aboutir à un compromis.

Lors du *Conseil du 6 décembre*, les Dix ont d'abord confirmé leur accord sur 1989 comme date limite pour l'introduction de l'essence sans plomb. Mais ils ont surtout chargé un groupe de travail d'approfondir différents problèmes techniques tels la densité des pompes à essence sur le territoire communautaire ou de la différenciation des régimes selon la cylindrée. Cette possibilité de distinguer les grandes et les petites cylindrées constitue un élément d'ouverture, même si persiste l'opposition entre deux attitudes fondamentalement différentes : celle des délégations belge, française, grecque, italienne, irlandaise et britannique qui sont prêtes à accepter le principe d'une *réduction graduelle par étapes successives* des valeurs limites d'émissions de polluants, et celle des délégations allemande, danoise, luxembourgeoise et néerlandaise qui plaident en faveur d'une réduction importante en une seule étape.

A la fin du mois de janvier, le nouveau Commissaire, M. Stanley Clinton Davis, a fait savoir que la Commission était disposée à envisager, d'une part d'accélérer quelque peu l'introduction des nouvelles normes pour satisfaire la revendication du Parlement européen et, d'autre part, une différenciation selon la taille du moteur.

Selon certaines informations, le groupe de travail — dont les propositions devraient avoir été remises pour la mi-février — a marqué une préférence générale pour une approche différenciée, tenant compte de la cylindrée des véhicules, des valeurs d'émission et du calendrier. Une solution de compromis pourrait établir une distinction entre trois catégories de véhicules :

— les voitures de plus de 2 000 cc, pour lesquelles les normes américaines, recalculées selon le cycle de test européen, pourraient être appliquées à partir de 1988 (les nouveaux modèles devant être conformes au type) et un an plus tard pour toutes les nouvelles voitures ;

— les voitures moyennes pourraient descendre jusqu'à 1 400 cc (proposition britannique) ou 1 100 cc (proposition allemande). Les valeurs d'émission et le calendrier n'ont pas encore été suffisamment examinés pour permettre de tirer des conclusions ;

— les petites voitures qui, pour des raisons économiques plutôt que techniques poussent plusieurs Etats membres à rejeter l'utilisation de convertisseurs catalytiques.

En définitive, votre Délégation souhaite souligner l'importance des enjeux et faire deux séries d'observations ayant respectivement trait aux perspectives de négociation et aux conséquences des changements en cours pour l'économie française.

Les enjeux s'apprécient en termes d'emplois dans les secteurs concernés et de charges supplémentaires pour les balances commerciales des pays européens par rapport au but recherché : la réduction de la pollution atmosphérique. Le prix à payer peut paraître bien lourd pour l'opinion publique française ; mais il est proportionné à la menace. Cela dit, celle-ci ne légitime pas que, pour des raisons politiques, un certain nombre d'Etats membres prennent des mesures unilatérales au détriment de l'unité du marché commun et ce, alors même que des négociations sont en cours au niveau communautaire. En s'efforçant de faire aboutir des solutions européennes, le gouvernement ne défend pas un principe abstrait, celui de l'unité du marché intérieur communautaire, mais une liberté de circulation concrète et quotidienne — essentielle dans une civilisation de l'automobile.

En ce qui concerne la négociation en cours, il apparaît d'abord souhaitable de faire prévaloir une *approche différenciée des normes techniques*. C'est d'ailleurs ce que s'efforce de faire, à juste titre, le gouvernement français. Il n'est pas logique en effet d'imposer les mêmes contraintes aux petites et aux grosses voitures. Par leur cylindrée et leur vitesse supérieure — surtout en l'absence de limitation — celles-ci sont à l'origine d'une pollution atmosphérique plus importante. Cette distinction est d'autant plus justifiée que leur prix, plus élevé, permet à ces voitures de ne pas voir leur marché perturbé. Par ailleurs, il conviendrait si possible de parvenir à une *globalisation des négociations touchant à la pollution atmosphérique* et ce, conformément à la nature globale du phénomène : en la matière, la situation de la France devrait en théorie se trouver meilleure dans la mesure où l'effort entrepris dans le domaine de l'énergie nucléaire devrait en principe lui rendre plus facile de respecter des normes globales antipollution pour les grandes installations de combustion.

Cela dit, du point de vue de la réduction de la pollution automobile, la France se trouve — à l'instar de l'Italie ou du Royaume-Uni — dans une situation objectivement défavorable. En tout état de cause, il lui faudra adapter son économie. Tel est le sens général des observations que votre Délégation souhaite faire pour clore son rapport :

1) Une solution raisonnable consisterait sans doute à ne mettre sur le marché que *trois types d'essence* : ordinaire sans plomb, super sans plomb et super plombé dont la teneur resterait au niveau actuel de 0,4 g/l. Compte tenu en effet de ce que la nocivité intrinsèque du plomb n'est pas établie de façon incontestable, compte tenu également de la part élevée que représente le super dans la consommation française de carburant, mieux vaut semble-t-il obtenir des assouplissements des règles communautaires sur ce point et faire porter l'effort des raffineurs sur les indices d'octane des carburants sans plomb afin de ne pas dissuader les usagers d'en consommer : tandis que l'ordinaire devrait atteindre l'indice 91, le super devrait, lui, tendre vers 96, c'est-à-dire l'indice retenue par les Allemands. La charge supportée par le secteur du raffinage se trouverait allégée, d'une part par l'éventuel maintien d'un super à 0,4 g de teneur en plomb par litre et, d'autre part, par une modification de la structure de la consommation en faveur de l'ordinaire.

2) Une *réorientation de la consommation des Français vers l'essence ordinaire* est indispensable. Elle suppose que soit réuni un certain nombre de conditions. En premier lieu il convient que l'essence ordinaire sans plomb soit de bonne qualité, c'est-à-dire d'un indice d'octane se situant autour de 91. En second lieu, il faut que les constructeurs automobiles soient en mesure de proposer au public des *véhicules fonctionnant à l'essence ordinaire plus attractifs*. En dernier lieu, cette modification des habitudes de consommation ne s'effectuera que s'il est prévu des incitations fiscales.

3) La *fiscalité pétrolière* doit au minimum se révéler incitative pour l'ordinaire et non dissuasive pour un super sans plomb, dont le coût de fabrication est naturellement plus élevé. En particulier, si le super sans plomb est plus cher que le super actuel il y a fort à craindre que non seulement on freinera l'évolution des comportements, mais encore on

augmentera les tentations pour les consommateurs d'utiliser abusivement de l'essence plombée — de pratiquer le « misfueling » — au risque de diminuer l'efficacité du système.

4) Même si l'on parvient à faire prévaloir une différenciation des régimes selon la cylindrée, il est clair que les grosses voitures seront équipées de *pots à catalyse* et qu'il convient donc de se préparer à leur *production industrielle*. Parallèlement, les efforts pour développer des technologies alternatives, telle la *combustion pauvre*, devraient être poursuivis activement, eu égard à ses avantages annexes en matière de consommation d'essence. On note également que la surconsommation de pétrole, consécutive aux nouvelles normes antipollution, pourrait se trouver diminuée en pratique du fait de la diffusion de l'allumage électronique et donc d'un meilleur réglage moyen des véhicules.

5) *Les circuits de distribution vont évoluer*. A court terme, il va falloir installer très rapidement des stations à essence sans plomb, ne serait-ce que dans une *perspective touristique*. En outre, il ne serait pas inconcevable que le climat de concurrence accrue résultant de la libération des prix n'interfère avec l'introduction de l'essence sans plomb : des distributeurs ne pourraient-ils pas trouver quelque avantage — publicitaire ou autre — à introduire sur le marché français de l'essence sans plomb en provenance des pays du Golfe ? A plus long terme et compte tenu des effets de la libération des prix, il est probable que l'introduction de l'essence sans plomb va accélérer la *contraction du réseau de distribution* dans la mesure où on n'équipera pas les petites stations avec une cuve supplémentaire.

6) Enfin, même si l'affaire a pris un tour hautement politique, il est difficile de ne pas être frappé par l'ignorance dans laquelle on se trouve sur la pollution atmosphérique, sur ses mécanismes comme sur ses effets sur l'homme et sur l'environnement. On n'a pas percé le mystère des pluies acides, même si la causalité globale paraît bien établie. On ne sait rien de précis sur la nocivité des émissions de polluants et sur celle des additifs : ne risque-t-on pas de remplacer le plomb, dont la nocivité reste discutable, par d'autres additifs peut-être aussi dangereux, tel que le méthanol ?

Des recherches sont donc indispensables, aussi bien en ce qui concerne le plomb ou les oxydes d'azote et de carbone qu'en ce qui concerne d'autres émissions a priori suspectes comme celles par exemple émanant des moteurs Diesel. Cet effort de recherche est sans doute ingrat eu égard à la difficulté de dissocier les facteurs, mais il est nécessaire pour mieux protéger la santé des Européens et prendre des décisions sur des bases plus rigoureuses.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 28 FEVRIER 1985

Considérant,

- que les pluies acides qui menacent l'existence même des forêts européennes (1) sont directement liées à la pollution atmosphérique,
- que la circulation automobile est à l'origine d'une part appréciable de la pollution atmosphérique, même si le fait qu'elle ne rejette pas d'oxyde de soufre et qu'elle dégage plutôt moins d'oxydes d'azote que les grandes installations industrielles, semble limiter sa responsabilité dans les pluies acides,
- que les produits rejetés dans l'atmosphère par le fonctionnement imparfait des moteurs à explosion, tels les oxydes d'azote et de carbone, les hydrocarbures imbrûlés, le plomb ou les fumées noires, sont, dans l'ensemble, dangereux pour la santé surtout en zone urbaine, ou du moins comportent des risques mutagènes ou cancérogènes suffisants pour justifier leur élimination,

(1) cf. conclusions de la Délégation n° 188/84 sur les actions communautaires en faveur de la forêt et de la filière bois.

- que dans le cas particulier du plomb, c'est moins sa nocivité intrinsèque qui rend nécessaire sa suppression que son incompatibilité avec les pots catalytiques, seule technologie aujourd'hui disponible pour éliminer les émissions de gaz d'échappement,

- qu'étant donné le caractère éminemment transfrontalier de la pollution atmosphérique comme de la circulation automobile, la définition de nouvelles normes techniques pour l'essence et les automobiles doit être décidée au niveau communautaire et même européen,

- qu'à cet égard, même justifiées par l'inquiétude des opinions publiques, des mesures nationales unilatérales risqueraient de porter atteinte à l'unité du marché intérieur communautaire dans un de ses aspects les plus quotidiens et les plus concrets : la liberté de circulation des personnes,

- enfin, que la volonté d'aboutir à une réduction radicale de la pollution d'origine automobile, et donc la nécessité d'accepter d'en payer le coût en termes de facture énergétique et d'investissements accrus, ne doit pas conduire à méconnaître les enjeux économiques sous-jacents aux options techniques et, notamment, qu'il convient de ne pas ébranler par des mesures trop hâtivement décidées l'assise industrielle, déjà très fragile, des principales branches concernées, construction automobile et raffinage,

La Délégation,

- juge globalement satisfaisantes les propositions de directives « plomb » et « émissions » en ce qu'elles prévoient, notamment, un calendrier raisonnable pour l'introduction de l'essence sans plomb et la liberté de choix des technologies utilisées ;

- considère en revanche comme peu réaliste l'avis du Parlement européen tendant à avancer à 1986 la date pivot du calendrier d'introduction de l'essence sans plomb et des nouvelles normes d'émission ;

- déplore vivement que le gouvernement allemand ait cru devoir prendre des mesures unilatérales en la matière, potentiellement discriminatoires et de nature à fractionner le marché intérieur communautaire, sans attendre le résultat des négociations en cours à Bruxelles ;

- invite le gouvernement français à continuer de faire preuve de fermeté dans cette affaire et à faire pression par tous moyens juridiques et politiques sur le gouvernement allemand pour aboutir à une solution négociée au plan communautaire ;

- estime qu'une solution acceptable doit être à la fois progressive et différenciée et, en particulier, qu'il convient de combiner limitation de vitesse et renforcement des normes en fonction de la cylindrée des véhicules ;

- note, à cet égard avec intérêt, que la Commission estime acceptable une différenciation des normes suivant les catégories de véhicules et que le groupe de travail chargé d'étudier certains problèmes techniques dans la perspective du Conseil Environnement du 7 mars envisage de distinguer grosses, moyennes et petites cylindrées ;

- souligne que le problème de la réduction de la pollution atmosphérique doit être considéré dans son ensemble et donc qu'il serait artificiel de dissocier l'examen des propositions de directives « plomb » et « émissions » de celle relative aux grandes installations de combustion ;

- estime que l'introduction en France de l'essence sans plomb et des nouvelles normes techniques doit se faire progressivement, compte tenu de la situation économique difficile des industries de la construction automobile et du raffinage et que, en l'occurrence, une solution raisonnable pourrait consister à ne distribuer que trois essences — ordinaire sans plomb, super sans plomb et super avec plomb au taux de 0,4 g/l ; l'obtention d'une dérogation sur ce dernier point permettrait d'alléger la charge que devront supporter les raffineurs si on leur demande de s'aligner sur l'indice d'octane de 96 prévu par les Allemands pour le super ;

— attire, en dernier lieu, l'attention sur la nécessité de tirer les conséquences sans attendre de l'introduction des nouvelles normes pour l'appareil de production et de distribution français et, notamment, sur les points suivants :

- développement d'une production nationale de catalyseurs et accélération des recherches sur les technologies alternatives telle la combustion pauvre,
- adaptation de la fiscalité pétrolière, d'une part pour compenser le surcoût du super sans plomb et, d'autre part pour inciter les Français à consommer, à l'instar des Allemands, plus d'essence ordinaire, ce qui suppose par ailleurs un effort tant des raffineurs pour distribuer de l'ordinaire de meilleure qualité que des constructeurs pour mettre sur le marché des modèles de voitures fonctionnant à l'essence ordinaire plus attractifs,
- prise en compte d'une évolution du réseau par suite de l'effet cumulé de la libération des prix de l'essence et de l'introduction de l'essence sans plomb qui risque de ne pas être rentable et donc de ne pas se faire dans les petites stations services,
- utilité, enfin, de multiplier les études scientifiques sur les mécanismes de la pollution atmosphérique et sur ses effets sur l'homme et son environnement, faute desquelles il est difficile de prendre des décisions sur des bases vraiment rigoureuses.

A N N E X E

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- M. Aubin, Délégué Général de la chambre syndicale des constructeurs d'automobiles**
- M. Kanas, Organisation « Green peace »**
- M. de Perthuis, Délégué Général de l'Union des Chambres syndicales des industries du pétrole**
- M. Philippon, Chambre Syndicale des industries du pétrole**
- M. Puzenat, Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé de l'énergie**
- M. Rafin, Fédération française des sociétés de protection de la nature**
- Mme. Roccati, journal « Que Choisir »**
- M. Vesseron, Cabinet du Ministre de l'Environnement**
- M. Zolty, Organisation « Amis de la terre ».**

CHAPITRE V

INDUSTRIE

LA CRISE DE LA CONSTRUCTION NAVALE EUROPEENNE

Rapporteur : M. Guy CABANEL, Sénateur

- I. — Un secteur de l'industrie européenne menacé de disparition
- II. — Des chantiers navals français au bord du gouffre
- III. — Les possibilités d'action au niveau communautaire : un contrôle des aides inopérant sans une action sur les causes et les effets structurels de la crise
- IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 novembre 1984

*
* * *

La Commission vient de publier un rapport au Conseil sur l'état de l'industrie de la construction navale dans la Communauté (1). Ce sixième rapport présenté en application de la résolution du Conseil du 19 septembre 1978 (2) apparaît particulièrement important non seulement en ce qu'il sert de toile de fond à la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 81/383 concernant les aides à la construction navale (3) mais encore parce qu'il intervient à un moment où ce secteur traverse la plus grave crise de son histoire.

De fait, pour le rapporteur de votre Délégation, cette question ne saurait se réduire aux seules considérations abstraites que suscitent ou contiennent les documents émanant des institutions européennes. La crise des chantiers navals est avant tout un drame vécu, vécu par des hommes, des entreprises et même bien souvent par des régions entières. *C'est parce qu'il ne lui a pas paru possible de méconnaître cet aspect humain de la crise que le rapporteur de votre Délégation a tenu à entendre ou recueillir les observations tant des membres du Sénat dont la région ou le département se trouve particulièrement touché par la crise (4) que des représentants qualifiés des organisations syndicales du secteur (5). Cette information directe a été complétée par des contacts avec des représentants du Ministère de tutelle et des entreprises (6).*

A l'issue de ces investigations, le rapporteur est en mesure de faire un *double constat* qui fait l'objet des deux premières parties de cette analyse : toutes les constructions navales

(1) COM (84) 550 final du 10 octobre 1984.

(2) J.O.C.E. Communication 229 du 27 septembre 1978.

(3) COM (84) 13 final du 7 mars 1984

(4) le rapporteur de la Délégation tient à remercier pour leur contribution : M. Jean LECANUET, Sénateur de la Seine maritime, Georges LOMBARD, Sénateur du Finistère, Pierre MATRAJA, Sénateur des Bouches du Rhône, Louis MINETTI, Sénateur des Bouches du Rhône, Francis PALMERO, Sénateur des Alpes maritimes, Josselin de ROHAN, Sénateur du Morbihan et Frédéric WIRTH, Sénateur des Français de l'étranger.

(5) Le Rapporteur a entendu : MM. DUCROCQ, C.G.T. ; HUC, C.G.T.-F.O. ; JORIS, C.G.C. et GUIHE-NEUF, C.F.D.T.

(6) C'est ainsi qu'ont été entendus le Conseiller technique compétent au cabinet du Ministre du redéploiement industriel et du commerce extérieur et M. Dominique de MAS LATRIE, délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires, ainsi que M. Philippe de DIETRICH, directeur des Affaires économiques et commerciales du Comité central des Armateurs de France.

des pays de la Communauté sont frappées par une *crise mondiale qui les menace dans leur existence même* ; pour des raisons structurelles et malgré la qualité d'ensemble de son outil de production, la France apparaît plus durement touchée que les autres : la situation est à ce point critique qu'il est difficilement concevable que se prolonge longtemps encore une *politique gouvernementale qui s'épuise à colmater des brèches financières et à désamorcer des conflits sociaux sans déboucher sur des solutions véritablement industrielles*. A l'évidence, devront être faits dans un proche avenir, des choix aussi douloureux que nécessaires, sur lesquels il n'appartient pas à votre Délégation de se prononcer mais dont elle ne peut manquer de souligner qu'ils ne peuvent être indéfiniment reportés. A cet égard, il est clair que des possibilités d'actions communautaires existent pour atténuer la crise, qui ne consistent pas seulement à s'efforcer de maîtriser la surenchère des subventions nationales par une police des aides mais également à s'attaquer à certaines de ses causes structurelles en aval ; mais que, à elle seule, l'Europe n'est pas une solution miracle, qui permettrait au Gouvernement d'éluider les choix nécessaires pour l'adaptation de la construction navale française.

*
* * *

Bref, partie de constats dramatiques — l'industrie européenne est menacée de disparition par une crise mondiale dont on n'est pas près -semble-t-il — de voir la fin, les entreprises françaises ne doivent leur survie qu'à une « perfusion financière » dont tout le monde s'accorde à penser qu'elle ne pourra durer indéfiniment, l'analyse reste fondamentalement pessimiste : aussi utile soit-elle l'intervention de la Communauté ne saura dispenser les constructions navales européennes et, en particulier, française des restructurations nécessaires.

I. — Un SECTEUR DE L'INDUSTRIE EUROPEENNE MENACE DE DISPARITION

En 1983, la construction navale employait plus de 122 000 personnes ; compte tenu de la réparation navale ce sont donc — sans même tenir compte des emplois induits — près de 200 000 emplois qui sont en jeu.

La crise, qui dure maintenant depuis presque dix ans, menace désormais l'existence même d'un secteur qui, malgré d'importantes réductions d'effectifs — 90 000 emplois ont disparu dans la construction navale depuis 1975 — ne doit sa survie dans tous les pays de la Communauté qu'à des aides publiques massives. En effet, si la crise est effectivement mondiale, c'est l'Europe qui en est la principale victime.

A. — Une crise mondiale sans issue prévisible

Les causes de la crise sont bien connues : ralentissement de l'activité économique générale, et en particulier des transports maritimes, apparition de nouveaux concurrents hautement compétitifs dans le Sud-Est asiatique ; ce qui l'est moins, ce sont les caractéristiques spécifiques des marchés concernés qui font que cette crise est beaucoup plus difficile à gérer que celle par exemple de l'industrie sidérurgique.

I. UN SECTEUR DES TRANSPORTS MARITIMES DURABLEMENT DEPRIME

Depuis 1980 on enregistre une *sensible détérioration* du marché des transports maritimes et ce *malgré la reprise de l'activité économique mondiale constatée en 1983* : la baisse a ainsi atteint cette année, 2,6 % en tonnes et 3,8 % en tonnes milles. Le secteur le plus

touché par la contraction du volume des échanges par mer a été celui des vracs solides qui a connu des régressions de 4,1 % en tonnes et 5,9 % en tonnes milles. Les reculs accusés par le secteur pétrolier sont plus faibles, soit respectivement 2,7 % et 3,6 %. A compter de 1979, le tonnage brut transporté par voie maritime a regressé de 16 %, tandis que l'utilisation des flottes évaluées en tonnes milles diminuait de 25 % du fait du raccourcissement des distances et du ralentissement des vitesses des bateaux.

Cette diminution du transport maritime ne s'est pas traduite par la baisse correspondante de la flotte mondiale. *En dépit d'une légère* diminution de la flotte mondiale — 10,4 millions de tonnes de port en lourd -, l'offre de tonnage reste largement excédentaire par rapport à la demande des transports. En 1983, les *excédents de capacité* s'élèveraient à 120 millions de tonnes de port en lourd pour atteindre en pourcentage de la flotte totale 30 % pour les pétroliers, 22 % pour les navires combinés, 20 % pour les paquebots et 7 % pour les transporteurs en vrac. Le tonnage des navires envoyés à la démolition en 1983 a atteint 32,7 millions de tonnes de port en lourd — 15,5 % de plus qu'en 1982, essentiellement des pétroliers — soit, pour la première fois depuis le début de la crise, un volume supérieur à celui des commandes.

Un tel déséquilibre exerce des *pressions à la baisse sur les taux de fret*, dont la chute amorcée en 1981 touche à peu près tous les segments du marché. On note que la diminution des parcours d'exploitation des navires ainsi que l'allongement du temps de séjour dans les ports continuent de neutraliser une part importante de l'offre de tonnage, en particulier pour les transports pétroliers pour lesquels l'excédent réel de capacité est évalué par certains experts à 50 %. Cette surcapacité neutralise toute velléité de reprise des taux de fret.

2. UNE DEMANDE DE TONNAGE NEUF MAL ORIENTEE

Dans ces conditions, le marché mondial de la construction des navires ne peut, sur la moyenne période, qu'être orienté à la baisse. Après une hausse en 1981 et en 1982 à la suite d'une reprise de la demande de tonnage neuf en 1979 et 1980 d'origine largement spéculative (cf. infra), la production a marqué une chute de 10 % en 1983 pour se situer au niveau le plus bas enregistré depuis le début de la crise, soit 12,9 millions de tonnes de jauge brute compensée ; la régression substantielle des mises sur cales en 1984, — 15 %, laisse présager un recul encore plus net de la production en 1984.

A moyen terme, il paraît difficile de faire preuve d'optimisme dans la mesure où il est peu probable que la demande dépasse en moyenne le niveau de 13 millions de tonnes de jauge brute compensée autour duquel elle fluctue depuis 1975.

De fait, les prévisions effectuées par l'A W E S — Association of West European Shipbuilders — et par la S.A.J. — Shipbuilders Association of Japan — pour l'horizon 1990 ont été à plusieurs reprises rectifiées en baisse.

3. DES MARCHES STRUCTURELLEMENT TRES CONCURRENTIELS

Cela dit cet environnement économique particulièrement défavorable n'aurait pas des conséquences aussi néfastes sur la construction navale en général et sur la construction navale européenne en particulier s'il ne s'appliquait à des mécanismes de marché très spécifiques, tant au niveau de l'industrie navale proprement dite qu'au niveau du transport maritime.

D'une part, les marchés pertinents, qu'il s'agisse de ceux de la construction neuve ou des navires de seconde main, des démolitions ou des affrètements, sont *éminemment internationalisés*.

Le navire, véhicule du commerce mondial, est un produit pour lequel sauf aux Etats-Unis, il n'existe pas de marché intérieur susceptible d'être protégé de la concurrence

étrangère par des droits de douane ou des accords de contingentement (1). Il en est de même pour les services de transport maritimes internationaux, parce qu'ils s'effectuent eux aussi dans un contexte de concurrence la plus libre et donc sur la base de barèmes les plus contraignants. Ne pas mettre en mesure les armateurs de passer leurs contrats d'achat de navires aux conditions en vigueur sur le marché, c'est porter gravement et directement atteinte à leur compétitivité.

On note également que les navires échappent à un nombre de contraintes qui tendent en général à affaiblir la concurrence : marques de fabrique, frais de livraison...

Bref, les constructeurs se trouvent donc en confrontation directe avec leurs concurrents étrangers, du moins pour les produits de technologie standard, sans que des barrières douanières ou l'éloignement géographique ne viennent atténuer la compétition. Telles sont effectivement les raisons majeures qui font que les industries communautaires subissent de plein fouet le choc d'une concurrence qui a fait baisser d'environ 30 % les prix depuis 1981.

B. — L'Europe victime d'une concurrence destructrice.

L'industrie navale européenne est en danger. La concurrence s'est à ce point exacerbée que c'est l'Europe qui supporte tout le poids de la crise. Elle se voit contrainte aux ajustements les plus douloureux. Ce recul de l'Europe s'est effectué en dépit d'interventions publiques toujours plus onéreuses.

1. L'EMERGENCE DE NOUVEAUX PRODUCTEURS

Dans un marché qui, on l'a vu, a tendance à stagner, voire à se contracter, ce recul est d'abord la conséquence de l'apparition de nouveaux producteurs dans le Sud-Est asiatique : l'ascension du Japon, puis celle de la Corée du Sud constituent la cause directe du déclin européen. En 1965, l'Europe représentait 50 % du marché, le Japon 41,5 % et le reste du monde 8 % du marché mondial. En 1983, le Japon absorbait 49 % des commandes mondiales tandis que la Corée du Sud et le reste du monde atteignaient respectivement 14 et 20 % environ du marché mondial. Les parts des pays de l'A.W.E.S. et de la Communauté tombaient dans le même temps respectivement à 17 et 11 %.

En d'autres termes, les deux producteurs dominants que sont le Japon et la Corée du Sud sont parvenus à faire supporter à l'industrie européenne tout le fardeau de la crise.

2. L'EFFRITEMENT DE LA PUISSANCE MARITIME COMMUNAUTAIRE

La régression de la Communauté en tant que puissance maritime a contribué à *rétrécir le débouché naturel de la construction navale européenne*. La flotte sous pavillon des Etats membres a ainsi continué de diminuer, alors même que la flotte mondiale s'est maintenue, ou même légèrement accrue en 1983. On remarque également que le taux de navires désormais mis à la ferraille par rapport à la flotte en service a été plus élevé dans la Communauté.

De plus, l'âge moyen de la flotte de la Communauté se situe maintenant légèrement au-dessus de celui de la flotte mondiale. L'équilibre financier des armateurs communautaires continue d'être particulièrement précaire dans la mesure où surtout pour les vracquiers et les pétroliers, les taux de frêt ne permettent en général pas de couvrir les frais d'exploitation

(1) à la réserve près des règles issues des conférences maritimes.

des navires. Dans bien des cas, les armateurs ont du réduire leur flotte pour survivre, compte tenu également d'un endettement élevé. Leur demande de navires neufs ne peut donc qu'être plus ou moins artificiellement stimulée par des aides publiques.

3. UN DIFFERENTIEL DE COMPETITIVITE IRREDUCTIBLE

Privée de débouché naturel à la mesure de ses capacités de production, la construction navale communautaire se trouve donc obligée de se tourner vers le marché international où elle doit affronter des compétiteurs dont les coûts de production sont structurellement plus faibles que les siens. A travers une concurrence par les prix s'exerce en réalité une *concurrence par les structures*. Telle est la conclusion que l'on peut tirer d'études faites par le Boston Consulting Group à la demande de l'administration sur la position concurrentielle des grands chantiers français, position assez peu différente de celle des autres chantiers des pays de la Communauté.

Le différentiel de compétitivité peut s'expliquer essentiellement par trois paramètres :

— *les différences de coûts des facteurs* qu'il s'agisse de la main-d'œuvre — En Corée du Sud les charges salariales sont environ huit fois plus faibles que dans les pays d'Europe occidentale — ou des matières premières pour lesquelles l'avantage est estimé à 10 % du prix de revient européen ;

— *la qualité de l'outil industriel* résultant notamment de l'utilisation de formes plutôt que de cales ainsi que de la possibilité de préfabriquer et d'assembler des sous ensembles de grande taille ;

— *la taille du site et le volume de production* plus importants, qui permettent d'amortir la charge des frais fixes.

Il ressort de ces analyses que *les prix de revient s'établissent respectivement pour la Corée du Sud et pour le Japon à 42 % et 64 % des prix des chantiers français :*

— L'écart de 58 % avec la Corée du Sud s'explique à raison de 35 % par le coût des facteurs (25 % pour la main d'œuvre et 8 % pour les matières premières), de 6 % par la qualité de l'outil et de 17 % par la taille du site.

— L'écart de 36 % avec le Japon s'explique, de son côté, à raison de 16 % par le coût des facteurs (6 % pour la main d'œuvre et 10 % pour les matières premières) de 6 % par la qualité de l'outil et de 17 % par la taille du site.

Pour les navires simples, auxquels correspondent les chiffres ci-dessus, le combat est donc inégal et cela indépendamment de toutes pratiques commerciales ou industrielles abusives. Il tend également à le devenir pour les navires sophistiqués.

Force est donc pour les chantiers navals européens de s'aligner, s'ils veulent continuer à exporter, sur des conditions de prix déterminées par des concurrents dominants dont les conditions de production sont sans rapport avec les leurs. Force est donc aussi pour les Etats européens de compenser financièrement cet alignement par des aides de plus en plus coûteuses. Cela ne suffit pas dans la plupart d'entre eux à éviter la compression des effectifs employés.

4. L'ACCROISSEMENT DES AIDES NATIONALES

Dans toute l'Europe, les Etats s'efforcent d'aider leurs chantiers navals à traverser la crise.

En Grande Bretagne, l'industrie est largement nationalisée, notamment depuis qu'une loi de 1977 a créé les British Shipbuilders. La production a diminué des deux tiers entre 1975 et 1982. La situation actuelle est si grave que le gouvernement britannique a demandé à la C.E.E. l'autorisation de porter de 17 à 35 % les subventions qu'il verse aux chantiers

navals. Le Bilan de British Shipbuilders ferait apparaître un déficit record de 150 millions de livres malgré l'apport des chantiers spécialisés dans la construction de navires de guerre. Or ceux-ci demeurant rentables, le gouvernement britannique se propose de les privatiser, ce qui ne pourra que rendre le financement de British Shipbuilders encore plus problématique.

En Italie, l'industrie navale relève également du secteur public par l'intermédiaire de l'I.R.I. Située encore au septième rang mondial en 1975, elle a vu sa production diminuer des quatre cinquièmes en sept ans. Il y existe un régime de subvention à la production — en principe 25 % du prix contractuel, 30 % pour le mezzogiorno.

En République fédérale d'Allemagne, l'industrie des chantiers navals ne relève qu'en partie du secteur public. HOWALDTSWERKE DEUTSCHEWERFT appartient à 75 % à Salzgitter — qui est nationalisé à 100 % et à 25 % au Land Schleswig-Holstein. Des aides publiques existent qui, pour certaines ont la particularité de tendre à la reconversion des chantiers navals vers d'autres activités. Bien que sa production ait été divisée par trois entre 1975 et 1982, l'Allemagne reste avec 450 000 tonnes en 1983 le premier producteur européen.

Tous les pays européens complètent leur aide directe aux chantiers par des facilités de crédits à la vente ou l'achat, conformément aux tableaux ci-joints. Une conséquence directe de cet état de chose est que les armateurs de la Communauté commandent soit dans leur pays, soit hors de la Communauté, ce qui signifie en d'autres termes que le *marché commun de la construction navale n'existe pas*.

Facilités de crédit à l'achat comportant une aide à la construction navale

	Description de l'aide	Niveau de l'intervention	remarques
Allemagne	facilités au financement des investissements des entreprises d'armement allemandes lors de l'achat d'un navire dans un chantier communautaire ou un pays tiers	Subvention de 12,5 % du prix contractuel (subventions spéciales : max 5 % du prix contractuel)	
Belgique	facilités de crédit pour armateurs belges lors de l'achat d'un navire dans un chantier communautaire ou pays tiers.	crédit de 4 à 5 % pour 15 ans (avec une année de franchise) sur 80 % du prix contractuel (loi du 23/4/1948)	
Danemark	facilités de crédit pour armateurs belges lors de l'achat d'un navire dans un chantier communautaire	crédit à 8 % pour 12 ans (2 ans de franchise de remboursement) sur 80 % du prix contractuel.	
France	facilités au financement des investissements des entreprises d'armement françaises lors de l'achat d'un navire dans un chantier communautaire ou pays tiers.	subvention de max 7,5 % du prix contractuel	Le montant global de l'aide ne peut excéder 30 Mio de FF
Royaume-Uni	facilités de crédit lors de l'achat de navire par un armateur britannique auprès d'un chantier national (Home Credit Scheme)	conditions OCDE du 18/7/1974 en outre, un régime de subvention a été mis en œuvre par la section 25 de l'Industry Act 1975	L'application de ce régime ne peut conduire à des conditions plus favorables que celles contenues dans l'aménagement OCDE
PAYS-BAS	facilités au financement des investissements des entreprises d'armement néerlandaises lors d'un achat d'un navire dans un chantier communautaire ou pays tiers.	subvention de 12 % du prix contractuel prime à l'investissement : 2,3 % pendant cinq ans	

	Description de l'aide	Opérat. bénéf.	Niveau de l'intervention	de
Allemagne fédérale	bonification d'intérêt	toutes les ventes	bonification d'intérêt max. 2 % (limite cond OCDE) (1)	régime spécifique
Belgique	bonification d'intérêt	vente autres Etats	conditions OCDE	régime spécifique
Danemark	crédit préférentiel	membres et pays tiers	conditions OCDE	régime général
France	crédit préférentiel	toutes les ventes	conditions OCDE	régime spécifique
Irlande	crédit préférentiel	ventes autres Etats	conditions OCDE	régime spécifique
Italie	crédit préférentiel	membres et pays tiers	bonification d'intérêt max 2 %	régime spécifique
Pays-Bas	bonification d'intérêt	toutes les ventes	(limite cond. OCDE)	
Royaume-Uni	crédit préférentiel	vente à l'exportation	conditions OCDE	régime général

(1) durée 8 1/2 ans, taux 8 %, acompte 20 %

5. D'IMPORTANTES REDUCTIONS D'ACTIVITE

Malgré les efforts des Etats, on n'a pu éviter d'importantes *réductions d'effectifs*. De 1975 à 1983, elles atteignent : — 32 % pour la BELGIQUE, — 32 % pour le DANEMARK, — 35 % pour la FRANCE, — 44 % pour la R.F.A., — 48 % pour l'ITALIE, — 42 % pour les PAYS-BAS et — 54 % pour le ROYAUME-UNI.

Il est intéressant de confronter ces réductions aux *contractions de la production* entre 1976 et 1983 (chiffres O.C.D.E.) : + 8,5 % pour la BELGIQUE, — 4,5 % pour le DANEMARK, — 66 % pour la FRANCE, — 43 % pour la R.F.A., — 58,9 % pour l'ITALIE, — 19,7 % pour les PAYS-BAS, — 57,6 % pour le ROYAUME-UNI.

De la confrontation de ces données, il résulte que *la France est un des seuls grands pays constructeurs qui a vu l'emploi décroître sensiblement moins vite que la production*. Même en tenant compte du phénomène du rapatriement des sous-traitances, il est donc évident que ses performances actuelles — maintien de sa part dans la production communautaire à 14 % en moyenne entre 1978 et 1983 — apparaît particulièrement précaire.

*
* *

Si la France a mieux résisté que ses partenaires de la Communauté en terme d'emploi, elle risque maintenant d'en payer le prix plus brutalement. A cet égard, *il serait imprudent de compter sur un retournement de tendance du marché mondial* pour venir à la rescousse des chantiers navals français. D'une part, les perspectives rappelées sur le graphique de la page 4 montrent bien que les experts ont naturellement tendance à prédire le retournement pour après-demain, d'autre part, *les reprises d'origine spéculative, constatées en 1982 ont été absorbées par les chantiers du Sud-Est asiatique*. Comment ne pas craindre qu'il en soit de même, lorsque le renversement de tendance aura réellement lieu ? La dépression actuelle est certes trop profonde pour correspondre à un équilibre à long terme du marché ; son maintien, en dépit d'une certaine reprise de l'activité économique mondiale, tient sans doute à la conjonction de surcapacité de transport et au contrecoup de certains comportements par trop spéculatifs d'amateurs notamment japonais. Mais exciper de ce décalage entre situation à court terme et équilibre à long terme pour différer tout ajustement, reste un pari hasardeux.

II. — Des chantiers navals français au bord du gouffre

Le deuxième volet de ce constat concerne la situation française. Il prend l'allure d'un cri d'alarme : l'industrie navale française ou, du moins ses cinq plus grands chantiers, est en passe de s'effondrer. Comme on va s'efforcer de le montrer brièvement, il y a menace de rupture. La qualité de l'outil technique n'est pas en cause : la compétence des hommes comme l'état des équipements souffrent la comparaison avec les plus efficaces des chantiers mondiaux. *Des spécialisations enviées ont été acquises par les chantiers navals français pour des navires sophistiqués* comme les méthaniers (La Ciotat) ou Dunkerque (les produits chimiques).

Il n'appartient pas à la Délégation de juger de la politique gouvernementale : force est cependant de constater que, si l'on se trouve dans un tel état d'urgence commercial, financier et, bien entendu, social, c'est parce qu'elle a eu systématiquement tendance à sous-estimer l'ampleur de la crise.

A. — Une politique qui tend à sous-estimer l'ampleur de la crise

La construction navale française a, de longue date, bénéficié d'un important soutien de l'Etat.

1. UNE TRADITION D'INTERVENTION

Ainsi, la loi du 24 mai 1951, dite loi Defferre, qui définit encore aujourd'hui le statut de l'aide à la construction navale, n'est que l'adaptation d'une série de textes antérieurs. Mais celle-ci n'a pas toujours coûté si cher au budget de l'Etat, notamment au début des années soixante-dix, lorsque le marché international était particulièrement porteur.

2. DES HANDICAPS RELATIFS

A cet égard, il convient de remarquer que pour un certain nombre de raisons d'ordre structurel qui, pour quelques unes d'entre elles correspondent à des handicaps appréciables, l'aide publique aux chantiers navals français est plus visible que dans les autres pays. La France est un des rares pays où l'existence des arsenaux crée une *séparation entre construction civile et militaire*, certes en voie d'atténuation certes, mais qui empêche de soutenir de façon systématique le plan de charge des chantiers en difficulté par des commandes nationales de navires de guerre. L'exportation de matériels militaires utile dans cette perspective, n'offre pas les mêmes possibilités d'actions. En outre, l'existence de *mécanismes de garantie de prix à l'exportation spécifiques* ou la *dissociation géographique entre grands chantiers et grands ports* — qui ne permet pas de mettre à la charge de ces derniers certains travaux d'aménagement — constituent des caractères propres à la situation française qui fait encore apparaître plus nettement l'aide reçue par ce secteur industriel.

3. UNE PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE DES AJUSTEMENTS NECESSAIRES

Un coup d'œil rétrospectif sur la politique française montre clairement que l'on a mis du temps à prendre la mesure de la crise.

Certes, la compétitivité des chantiers français s'était suffisamment améliorée pour que *l'aide spécifique* dont ils bénéficient ait *pratiquement disparu en 1975 et 1976* et que le budget n'ait à supporter qu'une substantielle — compte tenu de l'accélération de la hausse des prix — *garantie de prix à l'exportation*.

Dans ces conditions, il convient de saluer rétrospectivement la clairvoyance du plan défini en 1978 par M. Joël LE THEULE, ministre des Transports, qui n'en envisageait pas moins une réduction des capacités de production, même s'il était précisé qu'il n'était pas question de plan de restructuration comportant la fermeture de tel ou tel chantier et le regroupement des autres.

En 1981, un ministère de la mer est créé avec autorité sur la construction navale. M. LE PENSEC avait d'abord voulu relever la production à 450 000 tjb. Cette ambition s'est rapidement révélée hors de portée. Corrélativement, des mesures structurelles ont été prises pour regrouper les cinq grands chantiers français en deux ensembles : les chantiers du Nord et de la Méditerranée — NORMED — répartis sur trois sites, Dunkerque, La Ciotat et la Seyne, et les chantiers de l'Atlantique et de Dubigeon Normandie installés à Saint Nazaire et à Nantes. Ces deux sociétés représentent 17 000 emplois. Avec les autres chantiers de taille moyenne, notamment, les Ateliers et Chantiers du Havre (sites du Havre, de la Rochelle et de Marseille) les Ateliers français de l'Ouest, la construction navale française emploie près de 23 000 personnes.

En 1984, vu l'ampleur de la crise, le nouveau ministre de la Mer M. LENGAGNE a dû réajuster ces perspectives en baisse et fixer un objectif de 270 000 tonnes pour les deux

à trois années à venir. Or, actuellement, seulement 73 000 sont en voie de réalisation, ce qui ne peut que rendre problématique les deux autres objectifs gouvernementaux : pas de fermetures de sites ; par de licenciements « secs ».

4. TROUVER DES COMMANDES A TOUT PRIX

Les carnets de commandes des chantiers navals français s'effondrent malgré les efforts des pouvoirs publics : de 139 000 tjbc en 1983 (contre 215 000 tjbc en 1982 et 403 000 tjbc en 1981), on en est à 74 000 tjbc au premier semestre 1984, l'année n'est pas terminée et des commandes d'un montant approximatif de 150 000 tjbc sont en cours de négociation. Le gouvernement, face aux *multiples menaces de ruptures de charge*, a tendance à parer au plus pressé en annonçant cinq commandes : deux d'entre elles correspondent à deux grumiers vraquiers que l'armement Delmas-Vieljeux a fait réaliser par Alsthom-Atlantique St Nazaire ; l'armateur paye environ 152 millions de francs chaque navire, soit 17 millions de plus que le prix de deux autres grumiers commandés en Yougoslavie ; l'Etat doit, selon certaines informations, verser 235 millions d'aides à la construction ; une troisième commande consiste en une drague pour le port autonome de Bordeaux ; les deux dernières vont à NORMED et sont des unités destinées à la marine nationale, un pétrolier ravitailleur et un transporteur de chalands de débarquement ; il s'agit de commandes en anticipation pour lesquelles il faudra bien trouver un financement relais.

Cette course à la commande a des effets pervers sur les coûts, générateurs de pertes financières supplémentaires, sur lesquels certaines personnes entendues par le rapporteur de votre Délégation ont mis l'accent.

*
* * *

On ne remarque que peu de mesures spécifiques à caractère structurel :

— La politique de regroupement de la construction française en deux pôles s'est révélée décevante ;

— L'accent sur la modernisation ne s'est traduit que par la rédaction d'un intéressant rapport sur la recherche technique en construction navale (1) ;

— des initiatives sont, semble-t-il, restées sans suite, qu'il s'agisse du souhait exprimé en 1981 par les pouvoirs publics de voir la profession s'engager à accomplir des progrès de productivité de 15 % par an ou de l'intention manifestée en avril 1984 d'assurer, dans le cadre d'un contrat triennal passé avec les deux groupes la modernisation des entreprises et la réduction des capacités de production de 30 %.

Bref, la politique actuelle se résout essentiellement en une série de mesures à court terme, prises sous la pression des événements. Cela n'a permis ni de stopper l'hémorragie financière ni de désamorcer les conflits sociaux, dès lors que se profilent quand même les suppressions d'emplois.

B. — Des entreprises sous perfusion financière massive

Désormais la construction navale est rattachée au ministère du redéploiement industriel et du commerce extérieur.

(1) rapport de M. VIEILLARD-BARON — Documentation française

1. DES SUBVENTIONS BUDGETAIRES CROISSANTES

MME Edith CRESSON a annoncé que le projet de budget pour 1985 comporterait pour 3,5 milliards de francs de crédits.

Pour 1984, compte tenu des lois de finances rectificatives et des reports de crédits, ce sont 3,5 milliards de francs en autorisations de programmes et près de 6 milliards en crédits de paiements qui sont déjà prévus pour le secteur de la construction navale.

2. DES DEFICITS PERMANENTS

Ainsi NORMED a-t-il fait au cours de sa première année d'existence, 1983, pour 744,2 millions de francs de pertes. En mai 1984, c'est près de 2 milliards de francs qu'a reçus ce groupe. Parallèlement, en 1983, la division navale d'Alsthom Atlantique accusait 377 millions de francs de pertes.

Certes, les six milliards de francs de crédits de paiements inscrits au budget 1984 correspondent dans certains cas à des frais *exceptionnels dus à une restructuration*, mais globalement cela reste à long terme hors de proportion avec le chiffre d'affaires d'une branche qui a fait en 1983 7,5 milliards de chiffre d'affaires et dont — au niveau des deux grands groupes — la masse salariale avoisine 50 % de ce chiffre pour 17 000 personnes. Sans doute faut-il tenir compte des emplois indirects — évalués en général au double de ceux fournis par les chantiers eux-mêmes (1) —, il n'en reste pas moins que la plupart des interlocuteurs ont estimé qu'une pareille injection de crédits budgétaires ne pouvait se prolonger indéfiniment.

C. — Les limites du traitement social de la crise

L'inflexion de la politique gouvernementale annoncée par le Président de la République dans sa conférence de presse du 4 avril 1984, s'est traduite par une prise en considération accrue des impératifs de modernisation et de redéploiement industriel. Pour les chantiers navals, cela veut dire que, cessant de nier la réalité de la crise, on envisage sinon des licenciements du moins des suppressions d'emplois.

Cette révision déchirante des ambitions gouvernementales n'est pas exempte d'ambiguïtés, voire de contradictions, en ce qui concerne la politique de congés de conversion ou celle d'adaptation de l'outil industriel, tant il est vrai qu'il est difficile d'aborder de front sur le terrain la situation dramatique de régions de mono-industrie.

1. DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS SANS LICENCIEMENTS

Dès la fin janvier, des réductions d'effectifs sont annoncées. C'est ainsi que, au départ, il était respectivement question de 3 325 et 2 100 suppressions d'emplois pour NORMED et Alsthom Atlantique.

Le Secrétaire d'Etat à la mer avait alors précisé qu'il n'y aurait *pas de licenciements « secs »* et que les dispositifs adoptés seraient décidés site par site. On annonçait des diminutions d'effectifs étalées dans le temps, obtenues soit par des départs à la retraite anticipée, soit par des mesures individuelles prises dans le cadre du volet social d'accompagnement des mutations industrielles.

(1) Rapport de M. Bertrand VIEILLARD-BARON sur la Recherche technique en construction navale. Les sources syndicales mentionnent un coefficient multiplicateur bien supérieur, en tenant compte des emplois induits dans les services. La question est alors de savoir si ces emplois induits dans les services ne sont pas ceux que suscite toute activité économique locale quelle que soit sa nature.

2. DES CONGES DE CONVERSION QUI NE SONT QUE DES MISES ENTRE PARENTHESES

Le principe des congés de conversion a été défini lors du Conseil des ministres du 17 mars 1984 afin de faire face aux conséquences sociales des restructurations industrielles.

Il s'agit, pour les secteurs de la sidérurgie, des charbonnages et des chantiers navals de permettre aux travailleurs concernés par une réduction d'effectifs de bénéficier pendant deux ans de la possibilité d'acquérir une formation ou de se voir offrir un reclassement hors de l'entreprise. Pendant le congé de conversion, le salarié percevra une rémunération égale à 70 % de sa rémunération brute antérieure, avec un plancher égal au S.M.I.C. La couverture sociale sera normalement assurée. Une convention entre l'Etat et l'entreprise définit les conditions de formation et de reclassement ; elle détermine l'aide de l'Etat (jusqu'à 50 % du coût de la formation et 30 % du coût de la rémunération). L'entreprise est exonérée de cotisations sociales. Pendant le congé de conversion, le lien juridique avec l'employeur demeure. Le cas échéant, la rupture du contrat de travail intervient selon les règles de la procédure normale de licenciement.

Le 9 novembre, quatre syndicats sur cinq ont donné un avis favorable à un projet d'accord sur les congés de reconversion.

Le Ministre du travail ayant, dès le 28 octobre, décidé du principe de l' *extension des congés à l'ensemble de la branche, petits chantiers et réparation navale compris*, il ne restait que deux points en discussion.

D'une part, afin de réduire le nombre de salariés concernés — en principe de l'ordre de 2 500 — les syndicats ont obtenu que ceux d'entre eux qui auront atteint *53 ans au 31 décembre 1986 seront dispensés de formation et bénéficieront, à l'issue des deux ans, d'un contrat de retraite du Fonds national de l'emploi*. Selon le délégué général de l'Union des industries métallurgiques et minières, cette mesure concernerait les seules catégories excédentaires. Au total, le nombre des salariés en formation pourrait se réduire à seulement un millier de personnes.

D'autre part, au prix d'une rédaction habile, les négociateurs ont (1) trouvé une formule qui constitue une solution particulièrement ambiguë à la délicate question de l'emploi des salariés à l'issue de la formation : *aucune demande d'autorisation de licenciement ne pourra être effectuée pendant la période des congés de reconversion* et, de plus, six mois avant la fin de celle-ci, un examen des cas difficiles sera effectué conjointement par les directions des chantiers et les syndicats afin de s'efforcer d'y trouver des solutions.

Certains syndicats en concluent qu'un tel dispositif devrait éviter la totalité des licenciements à l'issue des congés de conversion. Cette ambiguïté est celle du principe même des congés de conversion qui servent tout autant à reconvertir les hommes qu'à mettre entre parenthèses les problèmes.

3. LE DRAME DES REGIONS A MONO-INDUSTRIE

Le traitement social du chômage trouve rapidement ses limites quand la réduction d'activité porte sur la seule industrie d'une région. La Seyne n'a pas d'alternative à la construction navale ; Dunkerque est doublement frappé par la crise de l'industrie navale et par celle de la sidérurgie ; à Nantes et Saint-Nazaire la construction navale continue d'occuper un salarié sur trois : le bassin d'emploi compte 16 % de chômeurs, soit près du double de la moyenne française.

On ne voit guère a priori d'activité de substitution : la diversification — vers les plates-formes pétrolières a fait long feu — les rares autres activités industrielles sont en crise, le

(1) La C.G.T. n'a pas signé l'accord.

tertiaire cesse de servir d'amortisseur à la crise. La mobilité est de surcroît d'autant moins bien perçue que, de plus en plus, la famille constitue le dernier rempart contre le chômage.

4. L'ABSENCE DE SOLUTIONS VÉRITABLEMENT INDUSTRIELLES

Tout entier absorbé dans le colmatage des brèches financières et commerciales, le gouvernement a de la difficulté à dépasser le stade des mesures au jour le jour. On cherche en vain un projet d'ensemble industriel dans une politique écartelée entre les impératifs économique et social : il faut à la fois moderniser et réduire les capacités — -30 % en trois ans — tout en maintenant l'activité sur les cinq grands sites.

Cette réduction linéaire n'est certainement pas la plus efficace sur le plan industriel. Comme un certain nombre de personnes l'ont fait remarquer au rapporteur de la Délégation, il est clair que l'on risque de descendre en dessous d'un seuil d'efficacité optimale en faisant travailler des ouvriers trop peu nombreux sur des sites surdimensionnés. L'accroissement de la part des frais fixes semble inévitable. *Le problème des cinq sites est désormais posé.* Les atouts des uns et des autres sont bien connus, il revient au gouvernement de faire ses choix et de prévoir les moyens d'accompagner les reconversions indispensables : certains éléments sont déjà en place avec la définition de 14 pôles de reconversion qui comprennent désormais non seulement Dunkerque et La Seyne

On note également que dans certains cas la *rigidité de certaines règles administratives constitue un handicap commercial appréciable* : ainsi la limitation draconienne de l'emploi des intérimaires a, semble-t-il, empêché un chantier de profiter de certaines opportunités commerciales.

En tout état de cause, la situation actuelle paraît tout à fait intenable à long terme. La systématisation d'une aide de l'Etat à la fois massive et au « coup par coup » aboutit à *priver les chefs d'entreprises et les actionnaires de tout critère pour apprécier la gestion de l'entreprise.* il y a là un frein puissant à la modernisation du secteur.

Un effort de réflexion paraît s'imposer pour trouver des solutions d'ensemble aux problèmes des industries navales — la distinction entre grands et petits chantiers tend à s'estomper, tandis que construction et réparation navales rencontrent des difficultés du même ordre. Elles pourraient utilement bénéficier des possibilités d'action au niveau communautaire.

III. — Les possibilités d'action au niveau Communautaire : UN CONTROLE DES AIDES INOPERANT SANS UNE ACTION SUR LES CAUSES ET LES EFFETS STRUCTURELS DE LA CRISE

Le contrôle des aides que les Etats membres apportent à leurs industries navales est une préoccupation ancienne de la Communauté qui trouve principalement son fondement dans l'article 92 paragraphe 3(c) du Traité C E E (1). L'aggravation de la crise du secteur

(1) TRAITE C.E.E.

Article 92

1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

3c) Les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Toutefois, les aides à la construction navale existant à la date du 1^{er} janvier 1957, pour autant qu'elles ne correspondent qu'à l'absence d'une protection douanière, sont progressivement réduites dans les mêmes conditions que celles applicables à l'élimination des droits de douane, sous réserve des dispositions du présent traité visant la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers.

rend ce contrôle déjà très souple suffisamment inopportun pour que la Commission se contente de demander la simple prorogation de la directive actuellement en vigueur.

En réalité un renforcement des disciplines en matière de subvention est inconcevable sans une action structurelle sur les causes et les effets mêmes de la crise, action que la puissance économique et commerciale de la Communauté permet d'envisager avec plus de succès.

A. — L'impossible renforcement des disciplines en matière d'aides à la construction navale

1. LE PRECEDENT DE 1982.

Sur proposition de la Commission, le conseil avait déjà prorogé le 21 décembre 1982 jusqu'au 31 décembre 1984, la cinquième directive sur les aides à la construction navale en date du 28 avril 1981. (1) Mais il avait également indiqué qu'il y avait lieu d'accélérer la réalisation des objectifs consacrés par cette directive, à savoir la restauration de la compétitivité de l'industrie navale dans la Communauté et l'abandon des aides en sa faveur. En fait, la crise a transformé ces objectifs en simples vœux pieux : les contrôles existent mais eu égard à l'enjeu social des plans d'aide soumis à la Commission, celle-ci fait preuve, au regard des principes officiellement affichés d'une indulgence avec les Etats membres qui serait surprenante si elle ne procédait pas d'un réalisme bien compris. La Commission admet la légitimité de l'attitude des Etats qui estiment que l'effondrement de larges pans de leur industrie est « inacceptable en raison de ses répercussions politiques et sociales et aussi en raison de l'importance d'une construction navale de taille adéquate et viable pour les échanges maritimes pour la Communauté ». Tels sont les termes mêmes utilisés par la Commission dans l'exposé des motifs du projet de directive par lequel elle se propose de proroger à nouveau la directive de 1981 (2).

2. LA NOUVELLE PROROGATION DE LA DIRECTIVE DE 1981

La Commission tire les conséquences de la crise et de l'incapacité des Etats membres à restaurer la compétitivité de leurs industries navales en leur laissant un *décal supplémentaire de deux ans* pour préparer les adaptations structurelles nécessaires.

En d'autres termes, pour répondre aux exigences particulières de ce qu'elle a appelé « *la crise dans la crise* » la Commission, confrontée aux nouveaux projets d'aides, applique la notion d'un « *moratoire* » de deux ans au principe de la *dégressivité des aides*, qui aurait dû entraîner le passage à la sixième directive, *dès lors qu'il s'accompagne d'efforts de restructuration*. Elle annonce qu'elle pourra accepter des aides de montant relativement élevé mais limitées dans le temps, à condition que celles-ci soient accompagnées de « *plans de restructuration détaillés, prévoyant des réductions significatives des capacités de production assorties d'objectifs chiffrés et vérifiables* ». A l'issue de cette période de grâce, c'est-à-dire après le 31 décembre 1986, on pourra prévoir l'entrée en vigueur d'une nouvelle directive, dont l'objectif essentiel sera de restreindre très sérieusement les aides. La Commission indique que cette directive devra s'appliquer à toutes les aides, *directes ou indirectes* et proposer une harmonisation des facilités de crédit, ainsi que des aides aux armateurs, au sens de l'article 8 de la cinquième directive.

Bref, ici encore il s'agit de tenir deux ans, le temps que se profile la reprise de la demande si souvent annoncée par les experts. La Commission fait donc confiance aux

(1) Directive 363/81/CEE — J.O.C.E.n(137 du 23 mai 1981 ;
Directive 880/82/CEE — J.O.C.E.n° 371 du 30 décembre 1982
(2) proposition de directive C E E — COM (84) 73 final

forces du marché et aux actions volontaristes des Etats membres, dont elle estime qu'ils « devraient accorder une plus grande priorité à la nécessité de recréer sur le plan régional une base industrielle alternative ». On ne peut que regretter à cet égard, que la Commission se contente d'exhorter les Etats membres à créer de nouvelles industries » sans envisager de donner l'envergure nécessaire aux actions qu'elle met en œuvre au titre du F E D E R.

Bref, la Communauté a tendance à se cantonner dans un rôle de gendarme des aides de l'Etat. Or elle pourrait faire beaucoup plus.

3. LES CRITIQUES DU RAPPORT THEOBALD-PAOLI

L'insuffisance de l'action de la Communauté a été parfaitement souligné par Madame Theobald-Paoli dans son rapport devant l'Assemblée des Communautés européennes (1) en mars 1984.

« Sans vouloir mettre en cause un certain immobilisme de l'action passée de la Commission, on se bornera à mentionner de nombreux obstacles, notamment au Conseil, qui n'ont pas permis d'atteindre une réelle efficacité dans le but de mieux cerner la nature de l'impulsion communautaire qu'il est possible de donner.

La Commission a eu jusqu'à présent une action de police des aides par ses Directives en recherchant surtout à diminuer ou à contrôler les aides à la construction navale. Elle n'a jamais pratiqué une vraie politique industrielle ayant un véritable effet de soutien à cette industrie.

Dans son rapport « Orientations de la politique de restructuration dans le secteur de la construction navale » (COM (83) 65 Final — 7 1983), la Commission reconnaît elle-même l'utilisation insuffisante des fonds structurels (FEDER, Fonds social européen, facilités de la Banque européenne d'investissements et du Nouvel Instrument communautaire). Elle souligne notamment l'absence de coopération du Conseil qui a refusé certaines mesures en faveur des travailleurs âgés devant quitter la profession, et n'a pas inscrit de crédits dans le budget de 1983 sur la ligne budgétaire créée par le Parlement européen pour moderniser les industries en crise.

En ce qui concerne le volet externe de l'action communautaire, la construction navale n'a, jusqu'à présent, jamais été mise dans les priorités des négociations commerciales et industrielles ni avec le JAPON (avec lequel les rapports sont institutionnalisés et périodiques) ni avec la COREE (avec laquelle des rapports plus suivis s'établissent). »

Le rapport comporte également des propositions qui visent à inciter la Communauté à agir en vue non seulement d'atténuer les conséquences sociales de la crise par une aide à la reconversion mais encore de s'attaquer à ses causes profondes au niveau international.

B. — L'indispensable intervention sur les structures

Une série de mesures peuvent être envisagées tant sur le plan interne qu'externe. Elles sont toutes relativement complexes à définir et à mettre en œuvre.

I. LES AIDES A LA MODERNISATION ET L'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ET RECONVERSIONS

La stimulation de la recherche-développement

C'est le domaine dans lequel l'action de la Communauté s'est le plus développée ces dernières années. Une étude a été commandée au cabinet français BOSSARD sur les

(1) Doc. I - 1492/83

nouvelles technologies dans la construction navale. Le projet **ESPRIT**, financé à 50 % par la Communauté, comporte un programme de 500 millions d'écus tendant à développer des systèmes de robotisation. Un autre programme de recherche, **B R I T E**, pour lequel les crédits C E E devraient tourner autour de 150 millions d'écus, devrait être mis en œuvre prochainement pour le développement de projets communs avec d'autres branches intéressant notamment des techniques comme celles de la soudure.

• *Les interventions des Fonds structurels*

En ce qui concerne le Fonds de développement régional, il existe des *précédents* d'intervention mais *sans portée générale*.

En 1980 le Conseil a accepté que figure à la section hors quota du F E D E R une *action spécifique en faveur des régions particulièrement touchées par la crise de la construction navale* au Royaume Uni.

Le 18 janvier dernier, le Conseil a adopté une deuxième tranche d'actions spécifiques hors quotas (1). Les zones visées ne concernent qu'un nombre limité de pays : le *ROYAUME UNI* et la *REPUBLIQUE FEDERALE*. (2) L'aide est accordée sur présentation de programmes spéciaux par les gouvernements. Mais on devine qu'il n'y a là qu'un habillage juridique pour trouver des moyens de *diminuer la contribution nette* de ces deux pays.

Pourtant, il y a là un besoin objectif pour tous les pays de la Communauté. Aussi le principe de telles actions devrait être impérativement étendu à d'autres zones répondant à des critères objectifs analogues à ceux qui ont conduit à la sélection des sites anglais et allemands.

L'objet de telles interventions serait double : modernisation de l'outil de travail notamment par l'utilisation des nouvelles technologies ; (3) créations d'emplois de substitution par l'implantation d'activités nouvelles dans les sites à reconvertir.

Sans doute de telles interventions pourraient-elles être complétées par une aide du Fonds social à la formation des travailleurs touchés par les mesures de reconversion. On remarque que dans son avis du 11 septembre 1984 (C E S 580/84) le Comité économique et social préconise « dans le cadre de la réforme du Fonds social des mesures spécifiques, parmi lesquelles, par exemple, on peut citer la pré-retraite. »

L'origine des ressources nouvelles nécessaires reste problématique. Madame-**THEOBALD-PAOLI** propose l'instauration d'un « fonds de crise » alimenté, notamment, par une taxe prélevée sur tous les navires européens. Les problèmes soulevés par une telle mesure seront évoqués lors de l'examen des possibilités d'actions communautaires sur le plan externe.

• *des facilités de crédits tendant à inciter les armateurs à commander des navires fabriqués dans la Communauté.*

Le rapporteur de la Délégation n'est pas resté insensible au fait que les sommes considérables dépensées par l'Etat pour permettre aux chantiers français de s'aligner sur les prix internationaux, servent à moderniser les flottes étrangères. Ce paradoxe, mis en avant

(1) Règlement C E E n° 217/84 du Conseil du 18 janvier 1984 modifiant le règlement C E E n° 2617/80.

(2) Le premier règlement ne couvrait que des zones situées au Royaume-Uni et le coût de la contribution communautaire aux premières mesures a été estimé à 17 millions d'écus pendant une période de 5 ans. Le Royaume-Uni est également, et de loin, le principal bénéficiaire du deuxième règlement (cf. J.O.C.E. Communication n° 188 p. 17).

(3) Depuis 1975, la Banque européenne d'investissement — B E I — n'a accordé aucun prêt pour des investissements dans les chantiers navals. Cependant la B E I indique que, de 1975 à 1983, 34 crédits d'un montant global d'environ 15 millions d'écus ont été tirés sur des prêts globaux provenant des ressources de la B E I et du nouvel instrument communautaire pour contribuer à financer les investissements de petites et moyennes entreprises de construction et de réparation navales de la Communauté.

par certains milieux syndicaux pour la France vaut également pour la Communauté. Sans doute serait-il inopportun d'obliger les armateurs communautaires à prendre des commandes pour des navires dont ils n'ont pas l'usage ou à des niveaux de prix qui compromettraient gravement leur compétitivité. Mais la stimulation de la demande des armateurs européens pour des navires fabriqués dans la Communauté n'en paraît pas moins souhaitable. *De tels systèmes existent déjà au Danemark et en Belgique* (1) Au niveau français, on devrait en attendre des effets favorables certes mais qui pourraient se révéler d'ampleur encore limitée dans la mesure où l'armement français a besoin surtout de navires peu sophistiqués pour lesquels nos chantiers navals sont les moins compétitifs.

• *des incitations à la destruction des capacités de production excédentaires.*

L'idée de soutenir la demande de navires en liant commandes de bâtiments neufs et destruction de bâtiments anciens est très séduisante. La Commission l'avait d'ailleurs suggéré dans sa communication du 25 septembre 1979 relative à une action visant à promouvoir la démolition et la construction des navires de haute mer (2) tel système va conduire naturellement non à une reprise immédiate de la demande mais à un simple assainissement de marché, dont les effets bénéfiques ne se manifesteront qu'au moment où se fera jour la reprise mondiale que l'on ne finit pas d'attendre. De plus on se heurte à certains *obstacles techniques* qui, s'ils ne sont pas insurmontables n'en rendent pas moins l'opération délicate : le prix de la ferraille qui sert de référence au prix de reprise est éminemment variable, ce qui rend complexe la gestion de l'intervention ; les chantiers de démolition qui sont situés essentiellement dans le Sud est asiatique pourraient chercher à profiter du système pour augmenter leur prix ; en l'occurrence la solution pourrait consister à susciter la création d'un chantier de démolition dans des pays africains, qui trouveraient dans le projet à la fois une source d'emplois et de devises et un moyen de s'approvisionner en matières premières de bonne qualité.

Cela dit, la mesure peut être intéressante pour certaines catégories de navires. Elle ne l'est pas pour les vacquiers pour lesquels la surcapacité est faible. En revanche, pour les navires pétroliers, une incitation à la destruction des navires immobilisés peut préparer la réanimation d'un marché actuellement déprimé par les surcapacités et permettre d'anticiper, si l'on peut établir un lien avec la construction, (3) sur une demande de navires sensiblement différentes : on a désormais besoin de navires de tonnages moyens — 140 000 tonnes — pour des moyennes distances (mer du Nord) ou capables de transporter des produits raffinés quand les pays producteurs exporteront des produits transformés.

2. LE RECOURS A LA COOPERATION INTERNATIONALE

Négocier avec les producteurs dominants du Sud Est asiatique pour prévenir toute concurrence déloyale et adapter les capacités de production.

Il est de l'intérêt bien compris de tous les producteurs de procéder à une *remise en ordre du marché des constructions neuves*. Le Japon, lui-même, devrait en être persuadé. En tout état de cause, la Communauté, première puissance commerciale mondiale, ne manque pas en théorie d'arguments pour l'en convaincre. S'ils voulaient joindre leurs efforts, Japonais et Européens ont, vis-à-vis de la Corée du Sud notamment, un poids économique suffisant pour faire prévaloir leur point de vue et mettre un terme à la désorganisation actuelle des marchés. Il reste à trouver une instance — qui pourrait être le

(1) Dans certains pays du Nord de l'Europe comme la R.F.A., il existe des incitations fiscales destinées à encourager les particuliers à investir dans l'acquisition de navires de commerce. De tels systèmes sont de nature à soutenir la demande. Le régime français de la propriété quirataire, qui organise une sorte de multipropriété indépendante du statut juridique des participants n'a pas connu le développement espéré. Une proposition de loi a été déposé au Sénat par M. Josselin de ROHAN pour en assouplir le régime juridique (n° 252 — 1983/84)

(2) COM (79) 446 final

(3) ce ne sont pas les mêmes armements qui disposent de capacités excédentaires et qui sont susceptibles de commander des navires neufs.

G.A.T.T. (et non l'O.C.D.E. (1) dont la Corée du Sud ne fait naturellement pas partie) — pour servir de cadre à des réunions informelles qui, sans nécessairement déboucher sur un accord d'autolimitation du type Accord multifibres pour les textiles, pourrait aboutir à un arrangement global tendant à une meilleure régulation du marché. Il s'agirait aussi d' *éviter les surenchères ruineuses à la baisse des prix, le contournement de l'arrangement O.C.D.E. sur le crédit à l'exportation, par le biais de l'aide au développement, voire des engagements d'autolimitation en matière d'exportation ou de capacité de production.*

Comme elle le fait savoir dans son rapport, la Commission a pris conscience du caractère indispensable d'une action à ce niveau. Elle considère « comme élément de la plus grande importance que les pays dont l'industrie exerce une influence sur le marché, s'engagent à éviter toute action pouvant fournir des perturbations, et notamment augmenter les difficultés des autres partenaires, sur le marché. C'est dans cet esprit qu'elle a renforcé ses efforts dans le cadre de la coopération internationale dans le secteur, notamment au sein de l'O.C.D.E. Dans ce contexte, a-t-elle également indiqué, le Japon a annoncé très récemment qu'il s'est décidé à renforcer les mesures de contrôle des prix pratiqués par ses chantiers navals ; d'autre part, les milieux concernés en Corée ont exprimé leur intention de ne plus poursuivre l'expansion des capacités ».

Si ce recours à la coopération internationale apparaît donc nécessaire, son efficacité reste problématique dans la mesure où la Communauté manque quelque peu de moyens de pression sur la Corée et où il ne faut pas oublier que ce pays a objectivement besoin d'exporter pour rembourser un endettement particulièrement lourd.

3. L'ACTION AU NIVEAU DES TRANSPORTS MARITIMES

Mais il est encore d'autres actions possibles au niveau des structures. Elles tendraient à s'attaquer à la crise en essayant de peser sur les conditions d'exercice des activités de transports maritimes. Ces actions se situent au niveau de l'accès aux ports de la Communauté et consisteraient dans un renforcement du contrôle des normes et éventuellement l'application d'une taxe minimale à l'entrée des ports.

• *Le renforcement du contrôle des normes de sécurité des navires.*

Il s'agit de questions connexes comme en témoigne le fait qu'elles se trouvaient en fait reliées dans les propositions qu'avait faites la Commission en 1980 :

« 1. Les Etats membres font acquitter un droit par le propriétaire ou l'exploitant d'un navire qui a été inspecté.... et sur lequel ont été constatées des déficiences... »

« 2. Les sanctions prévues... doivent être suffisamment sévères pour être dissuasives ».

A l'heure actuelle, la Commission a estimé dans sa réponse à la question écrite n° 1954/83 (2) que « cette proposition a été dépassée par les événements, lorsque le mémorandum d'entente sur le contrôle des navires par l'Etat du port a pris effet le 9 juillet 1982 après avoir été signé par les autorités maritimes de quatorze Etats, y compris les neuf Etats membres maritimes ». Elle indique qu'elle préfère pour le moment une politique de dissuasion fondée sur le mémorandum et, membre du comité de contrôle par l'Etat du port, elle veillera à ce qu'il soit appliqué d'une façon harmonisée dans les Etats membres. »

La question reste au contraire tout à fait d'actualité. Ainsi, le Comité économique et social dans son avis précité du 11 septembre 1984 propose que l'on prête attention aux

(1) Il existe au sein de cette organisation un groupe de travail n° 6 chargé de suivre les questions de construction navale.

(2) J.O.C.E. Cn° 188 p.18

« modalités de contrôle et d'inspection des navires entrant dans les ports européens afin de réduire le nombre de navires ne répondant pas aux normes de sécurité. »

La systématisation des contrôles ne peut être considérée comme une mesure protectionniste, dès lors qu'elle est *non discriminatoire* et qu'elle ne fait que *rétablir des conditions de concurrence loyales* au profit d'armateurs européens qui, dans l'ensemble, respectent les normes de sécurité, et sont donc en situation d'infériorité vis-à-vis des flottes sans pavillons de complaisance qui n'y satisferaient pas.

Ce renforcement des contrôles — voire celui des normes elles-mêmes, mais ici on se heurte à la nécessité de respecter les engagements internationaux et au risque de représailles — est de nature à conforter la position concurrentielle des armements communaux et donc leurs besoins en navires neufs. Même convenablement organisée — c'est-à-dire uniformément organisée pour éviter les détournements de trafics dans les ports dont les autorités se montreraient moins strictes (1) — une telle mesure n'est pas évidente à mettre en œuvre car il n'est pas sûr qu'elle recueille l'assentiment des Etats membres dont les flottes sont les plus puissantes, le Royaume-Uni et la Grèce, et qui, plus encore que d'autres, sont attachés au principe de la liberté des mers.

• *L'instauration d'une taxe communautaire à l'entrée des ports.*

D'une façon générale, toute mesure contraignante à l'entrée des ports — contrôles accrus ou perception d'une taxe comme celle préconisée par Mme. THEOBALD PAOLI - n'est concevable que si elle est d'application uniforme pour éviter des détournements de trafic. Or même générale, la mesure comporte des inconvénients pour les ports situés aux limites extérieures de la Communauté, en concurrence directe avec des ports scandinaves ou yougoslaves par exemple.

En définitive, il est permis de souligner les obstacles qui s'opposent à des mesures qui supposent des *arbitrages délicats entre des intérêts contradictoires*.

Il est clair que si la solidarité armateur-chargeur-constructeur devrait être renforcée, la chose est compliquée par le *caractère extra-territorial et donc très concurrentiel des marchés du transport maritime* : toute contrainte excessive imposée aux armateurs ou aux ports, *même uniforme*, risque de peser sur la compétitivité des uns ou des autres *de façon inégale*, selon le lieu d'implantation ou la nature réelle de l'activité. Bref, on débouche naturellement sur un paradoxe qu'il ne sera pas facile (2) de dépasser : une mesure n'est efficace que si elle est générale ; dès lors qu'elle est générale, elle recouvre des situations suffisamment différentes pour susciter les divergences d'intérêt qui vont y faire obstacle.

•
•

A l'issue de cet examen de la situation et des perspectives des industries navales communautaires, il est difficile de faire preuve de beaucoup d'optimisme. La crise est profonde et probablement durable ; elle fait peser une menace véritablement mortelle sur un nombre considérable de chantiers navals ; des remèdes — partiels — existent, notamment sur le plan communautaire, mais ils sont difficiles à mettre en œuvre et d'efficacité aléatoire. Bref, il n'y a pas de solution miracle pour sauver la construction navale communautaire du naufrage et préserver le capital de compétences techniques et d'emplois qu'elle représente.

La construction navale a déjà coûté beaucoup d'argent. Nul doute qu'elle continuera de le faire pour ces prochaines années. Les enjeux économiques et sociaux associés à la

(1) On remarque que le renforcement des contrôles peut comporter des inconvénients pour les autorités du port obligées d'immobiliser des navires non conformes, ce qui occupe de l'espace et est donc source d'un manque à gagner qui peut être appréciable.

(2) L'entrée de l'Espagne dans la C.E.E. ne peut que susciter de nouvelles divergences.

survie de ce secteur justifient pleinement un effort national. La généralité des aides publiques à travers la Communauté montre bien que tous les Etats membres en sont bien conscients...

Cela dit, même si l'on affirme clairement que la construction navale ne doit pas disparaître en Europe, le temps est sans doute venu de se poser une question fondamentale : quel niveau de production et à quel prix ? Cette question ne peut être indéfiniment éludée. Gagner du temps comme on semble le faire actuellement de tous côtés, c'est plus qu'une facilité coûteuse ; gagner du temps c'est, en l'occurrence, en perdre, dès lors qu'il s'agit de décider des réformes de structures qui seules permettront de renflouer durablement un secteur industriel en difficulté.

IV. — Conclusions de la Délégation adoptées le 21 novembre 1984

Emue par l'ampleur de la crise que traverse actuellement la construction navale communautaire sous l'effet conjugué du ralentissement du trafic maritime mondial, générateur de surcapacités, et d'une concurrence, toujours plus vive, des pays du Sud est asiatique,

— Notant, à cet égard, que cette concurrence, qui a provoqué dans certains cas une baisse des prix des navires neufs de 30 % en trois ans, est d'autant plus irrésistible qu'elle est parfois déloyale et qu'elle tend, en tout état de cause, à confronter la construction navale communautaire avec des producteurs hautement compétitifs, capables, en ce qui concerne la Corée du Sud, d'offrir des prix inférieurs de 60 % aux coûts de fabrication européens.

— Consciente de l'enjeu économique et social d'une crise qui, après avoir provoqué la disparition de près de 90 000 emplois depuis 1975 dans la Communauté, menace aujourd'hui l'existence d'un secteur où l'Europe a pourtant accumulé un potentiel de compétences techniques considérable,

— Tout spécialement inquiète pour l'avenir de la construction navale française dont le plan de charge n'est, malgré d'importantes subventions publiques, assuré qu'au jour le jour, sans qu'aucun projet industriel à moyen terme ne semble avoir encore été défini,

— Constatant, d'une façon générale, l'impuissance des Etats membres à éviter, malgré des subventions toujours plus importantes, la dégradation de la situation de leur construction navale,

— Estimant, de ce point de vue, que ces aides publiques massives, qui ne sauraient être indéfiniment maintenues à leur niveau actuel, sont véritablement à fonds perdus, si elles ne s'inscrivent pas dans un projet industriel d'ensemble permettant à la fois de fixer des objectifs de modernisation, de dégager des critères de gestion clairs et de prévoir les réorganisations indispensables,

— Considérant, enfin, que par sa généralisation à tous les Etats membres comme par ses implications internationales, cette crise présente un caractère éminemment communautaire,

La Délégation

— Regrette que la Communauté persiste à n'envisager effectivement le problème de la construction navale en Europe que sous l'angle d'une police des aides sans intervenir au niveau des structures afin de s'efforcer d'agir sur les causes de la crise ou d'en compenser les effets, notamment sur le plan social ;

— Observe en conséquence que l'application souple du dispositif existant et, en particulier la prorogation de la 5^e directive jusqu'à la fin 1986, est indispensable pour donner aux gouvernements le délai de grâce dont ils ont besoin. En l'état actuel des choses, le passage à la 6^e directive et donc à un régime de dégressivité effective des aides est inconcevable sans qu'en contre-partie des contraintes accrues qu'elle veut imposer, la Communauté ne fasse l'effort d'utiliser tous les moyens que lui procurent sa puissance commerciale et son poids financier pour lutter contre la crise ;

Met en garde contre des solutions trop simples qu'il faut envisager avec prudence, eu égard à leurs effets pervers sur les transports maritimes, aux risques de représailles internationales qu'elles comportent, ou aux divergences d'intérêts qu'elles suscitent et qui ne manqueraient pas d'en compromettre l'aboutissement :

Considère cependant que s'il convient d'éviter une ruineuse surenchère de subventions par une meilleure transparence des aides et par le renforcement de la surveillance exercée par la Commission, cela n'est pas concevable sans que soient mises en œuvre ou étudiées sérieusement dès maintenant un certain nombre de mesures parmi lesquelles on peut citer :

- la stimulation de la Recherche développement,
- la systématisation des interventions du F. F. D. E. R., ainsi que du Fonds social et de la Banque européenne d'investissement,
- l'instauration de facilités de crédits tendant à inciter les armateurs à commander leurs navires à des constructeurs de la Communauté,
- des incitations à la destruction des capacités de transport excédentaires,
- le recours à une coopération internationale accrue avec les pays producteurs dominants en vue d'éviter les dérèglements des marchés internationaux,
- le renforcement du contrôle des normes de sécurité des navires, et éventuellement l'instauration d'une taxe à l'entrée des ports communautaires.

— Attire enfin l'attention sur le fait que de telles mesures ne sauraient dispenser les pays de la Communauté et, en particulier, la France des réformes de structure nécessaires à la modernisation et donc à la restauration de la compétitivité du secteur ; la légitime prise en compte de considérations sociales ou à caractère stratégique ne permet pas d'éluder une question fondamentale : quel prix la Communauté doit-elle être prête à payer pour quel niveau de production dans la construction navale ?

CHAPITRE VI

CULTURE

L'ARRET DE LA COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTES EUROPEENNES DU 10 JANVIER 1985 ET LE REGIME DU PRIX DU LIVRE EN FRANCE ET DANS LA C.E.E.

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur

- I. — Le régime du prix du livre dans les pays de la C.E.E. et l'arrêt de la Cour de Justice du 10 janvier 1985
- II. — Les conséquences de l'arrêt de la Cour de Justice sur le système de prix fixe du livre et les mesures envisagées pour la mise en conformité de la législation et de la réglementation française
- III. — Conclusions de la délégation adoptées le 28 février 1985

.
.
.

Dans l'ensemble des pays de la Communauté, à l'exception toutefois de la Grèce, la fixation du prix des livres échappe largement, selon des mécanismes et des pratiques divers, à la « loi du marché ». La Commission avait relevé ce point — non sans quelque regret — dans son douzième rapport sur la concurrence (1982). Le Parlement européen, qui pour sa part a adopté le 13 janvier 1981 sur le rapport de sa Commission économique et monétaire une résolution favorable au prix fixe du livre, en résumait les raisons dans les termes suivants (Rapport Beumer sur les prix fixes pour les livres, doc. 1 554/80) : « Il faut bien être conscient des implications d'une gestion purement économique du secteur (du livre) sur l'avenir et le contenu de la lecture. Une concentration excessive des éditeurs, l'élimination progressive des petits libraires au profit des grandes surfaces, la recherche exclusive du fort tirage et de la rotation rapide des stocks comportent de graves risques pour le contenu culturel du livre et sa vocation essentielle (...) « Le produit va sans cesse gagner sur l'œuvre » déclarait récemment Armand Lanoux Président du Conseil permanent des écrivains français ».

Culture et concurrence, œuvre ou produit, le débat était donc ouvert depuis plusieurs années au sein de la C.E.E.

Dans une certaine mesure, l'arrêt de la Cour de Justice du 10 janvier 1985 tranche cette controverse, en faisant le départ entre ce qui, dans le régime de « prix unique » du livre, peut être considéré comme acceptable au regard des principes communautaires et ce qui ne peut pas l'être.

Mais cette distinction n'est pas aussi facile à appliquer qu'il y paraît, et l'arrêt de la C.J.C.E. ouvre incontestablement une brèche sérieuse dans le régime du prix du livre, et qu'il ne sera pas facile de combler.

I. — LE RÉGIME DU PRIX DU LIVRE DANS LES PAYS DE LA C.E.E. ET L'ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE DU 10 JANVIER 1985

A l'exception de la Grèce, tous les Etats membres appliquent depuis longtemps, sous des formes diverses, une réglementation du prix des livres tendant à restreindre ou à supprimer la concurrence par les prix. La France, toutefois, s'est singularisée ces dernières années par les variations extrêmes — du « prix conseillé » au prix fixe en passant par la liberté de prix — du régime du prix du livre. C'est peut-être du reste cette instabilité qui est pour une part à l'origine de la contestation qui a été tranchée le 10 janvier dernier par la Cour de Justice des Communautés.

A. — Le régime du prix du livre dans les pays de la communauté

I. LE PRIX DU LIVRE DANS LES ETATS MEMBRES AUTRES QUE LA FRANCE

La Grèce est le seul Etat membre où le secteur du livre ne constitue pas une exception à la règle en matière de politique des prix qui interdit les accords de fixation des prix de vente. Partout ailleurs, des réglementations ou des accords professionnels ont imposé des systèmes de prix unique ou de « prix minimum au détail ».

- En R.F.A., le régime du prix du livre constitue une dérogation à l'interdiction des prix imposés. Les éditeurs peuvent en effet appliquer un système de *prix imposé*, qui s'étend obligatoirement et automatiquement à tous les acheteurs potentiels. Un contrat uniforme (Sammelrevers) impose à tous les libraires et à tous les intermédiaires de respecter ou de faire respecter le prix imposé, même en cas de réimportation. Aucun prix fixe ne s'appliquerait en revanche aux livres importés.

- Au Royaume-Uni, le régime de prix applicable au livre constitue également une exception à l'interdiction générale de fixation d'un prix de vente au détail : un accord professionnel, le « Net Book Agreement » permet en effet à chaque éditeur de fixer un *prix minimal de vente* au détail qui doit être respecté par tous les détaillants pendant une période de 12 mois. Cet accord s'applique à la très grande majorité des livres vendus au Royaume-Uni. Il prévoit certaines exceptions en faveur des bibliothèques (remise de 10 %) des livres scolaires ou de certains livres religieux. De plus, certains détaillants pratiqueraient parfois des baisses de prix avant le terme de la période de 12 mois.

- En Irlande — où le marché est largement dominé par les importations en provenance de Grande-Bretagne, le « Net Book Agreement » est également d'application pour les livres irlandais et pour les livres importés de Grande-Bretagne dont le prix est fixé sur la base d'un taux de conversion déterminé chaque semaine. Cependant, en raison des variations de change entre Livre sterling et Livre irlandaise, le « Net Book Agreement » ne permet pas toujours, dans la pratique, d'assurer l'établissement d'un prix unique pour chaque édition importée en Irlande.

- En Italie aucune disposition légale n'interdit les prix imposés, qui s'appliquent aux livres en vertu d'un accord collectif entre éditeurs et libraires.

- Aux Pays-Bas, une réglementation de 1978 (Règlement Handelsverken) prévoit que chaque éditeur doit fixer un prix minimum de vente qui s'applique à toutes les ventes au consommateur final pendant une période de deux ans, avant la fin de laquelle il ne peut être organisé de soldes. Des exceptions sont cependant prévues, dont la plus importante intéresse les « clubs de livres » qui peuvent fixer leurs prix de façon autonome — et pratiquent des remises allant jusqu'à 50 %. Le prix des livres importés (les livres néerlandais importés de Belgique représentent 7 % du marché) est le prix de détail imposé par l'éditeur converti sur la base d'un taux déterminé périodiquement, ce qui aboutit à fixer un « prix

maximum » des livres importés basé sur le prix public du pays d'origine. Les livres de poche importés sont également astreints au respect d'un prix maximal, mais leur prix peut être fixé par l'importateur, à condition qu'il soit importateur exclusif et s'engage à reprendre les invendus.

- En Belgique, le marché du livre néerlandophone est organisé selon des principes analogues à ceux appliqués aux Pays-Bas, avec un système de prix minimal fixé par l'éditeur, et de prix maximal fondé sur la conversion du prix éditeur pour les livres importés. Le marché du livre francophone applique, avec des bonheurs divers, un régime de prix minimum (prix conseillé) fixé par l'éditeur et résultant d'accords professionnels. Mais ce régime n'est appliqué ni par les clubs de livres ni par les grandes surfaces, spécialisées ou non, qui ne sont pas soumises aux règlements des associations professionnelles relatifs au prix conseillé.

- Le Luxembourg applique un régime de prix imposés.

- Au Danemark, un accord dérogeant aux règles de droit commun relatives à la concurrence à établi, depuis 140 ans, un régime de prix imposé fixé par l'éditeur, et, pour les prix des livres importés, par l'importateur principal ou exclusif.

2. L'ÉVOLUTION DU RÉGIME DU PRIX DES LIVRES EN FRANCE

Le régime français des prix du livre n'a pas connu, ces dernières années, l'enviable stabilité du régime danois... Il est en effet passé, depuis 1978, du système du « prix conseillé » à celui du « prix net » et de la liberté des prix, pour en venir, avec la loi du 10 août 1981, au régime du prix unique et fixé par l'éditeur.

a) *Le prix conseillé*

Depuis 1945 — et la prohibition des prix imposés — le livre était placé sous le régime du « prix conseillé », déterminé de façon indicative par l'éditeur et en fait largement appliqué à la vente au détail. Ce système a été mis en cause à la suite, notamment, de la politique de « discount » suivie par les grandes surfaces, principales bénéficiaires des remises consenties par les éditeurs pour les achats en quantité.

b) *La liberté des prix et l'interdiction du prix conseillé*

Après que libraires et éditeurs aient cherché, en 1978, divers compromis destinés à limiter l'influence du « prix conseillé » — jugé source de tous les maux puisqu'il permettait le « discount » — la controverse a été tranchée par un arrêté du 27 février 1979 (arrêté « Monory ») interdisant à compter du 1^{er} juillet suivant la pratique du prix conseillé : les livres devaient être vendus par les éditeurs à un prix de cession de base, assorti éventuellement de remises, le détaillant étant pleinement responsable de la fixation de son prix de revente.

La réforme n'a pas donné les résultats escomptés : elle n'a pas réduit l'emprise sur le marché des grandes surfaces, qui ont substitué au « discount » le « prix d'appel » ou le « prix coûtant », elle n'a nullement favorisé une baisse du niveau de prix des livres (que le « prix conseillé » était accusé de gonfler) (1), elle a en revanche entraîné de très importantes disparités des prix au détail (jusqu'à 135 % pour un même ouvrage) et accentué l'inégalité des conditions d'achat entre libraires et grandes surfaces. Elle a donc rapidement suscité le mécontentement aussi bien des libraires que du grand public, au départ plutôt favorable à la suppression du prix conseillé.

(1) la hausse du prix des livres au détail a été en 1979 de 8,3 % et en 1980 de 16 %, et il a été calculé que la liberté des prix avait conduit à une augmentation finale des prix de 4 % en moyenne

c) *La loi du 10 août 1981*

Ces déconvenues expliquent le ralliement au système du prix unique instauré par la loi du 10 août 1981, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1982, qui prévoit que :

— le prix de vente au public des livres est fixé par l'éditeur et, pour les livres importés, par l'importateur — entendu comme le dépositaire principal à qui incombe l'obligation de dépôt légal.

— le prix des livres français réimportés doit être fixé à un niveau au moins égal à celui fixé par l'éditeur.

— les détaillants doivent pratiquer un prix effectif de vente au moins compris entre 95 et 100 % du prix fixé par l'éditeur ou l'importateur, sauf dans le cas de vente de livres scolaires à certaines associations, ou de livres acquis par certaines collectivités (l'Etat, les collectivités locales, les établissements d'enseignement, les syndicats, les comités d'entreprises ou les bibliothèques)

— l'interdiction de pratiquer des prix inférieurs, sauf pour les livres édités ou importés depuis plus de 2 ans et non réapprovisionnés depuis plus de 6 mois.

— l'interdiction de fixer à un niveau inférieur à celui de la première édition le prix des livres publiés en vue de la diffusion par courtage, abonnement ou correspondance, dans les neuf mois suivant cette première édition.

3. L'ATTITUDE DE LA COMMISSION

Bien qu'elle n'ait « engagé aucune procédure au titre de l'article 85 du Traité visant à interdire des systèmes ou pratiques nationaux de fixation des prix des livres » (arrêt de la C.J.C.E. du 10 janvier 1985), la Commission a toujours émis des réserves quant à ces pratiques, dont elle conteste l'utilité et l'opportunité. Lors du débat sur le prix fixe des livres devant le Parlement européen, elle avait exprimé ces doutes en soulignant la diversité des systèmes nationaux, qui démontrerait que les systèmes les plus restrictifs ne sont pas les seuls efficaces, et indiqué que si les Etats membres, ou certains d'entre eux, peuvent accorder au facteur culturel une priorité sur les considérations de concurrence, elle ne pouvait s'associer à cette conception, car elle s'est toujours opposée aux systèmes de prix imposés au consommateur final.

Mais, tout en « réservant sa position » sur les systèmes nationaux, la Commission se réserve, aussi, le droit d'intervenir dès lors qu'un système de prix imposé « entrave la concurrence et affecte le commerce entre les Etats membres » (réponses aux demandes de la Cour de Justice dans l'affaire VBVB et VBBB — arrêt du 14 janvier 1984) car « l'intérêt général de la libre circulation doit l'emporter sur les avantages que certains secteurs peuvent retirer d'un tel régime ».

Cette vigilance s'est vue aduée par la décision de la Commission (25 octobre 1981) d'interdire un accord collectif d'exclusivité et de prix imposé dans le commerce du livre néerlandais entre Belgique et Pays-Bas — décision qui a été confirmée par la Cour de Justice par l'arrêt « VBVB et VBBB ».

Mais elle a aussi conduit la Commission à entamer une procédure d'investigations à l'encontre des régimes néerlandais et belge de fixation du prix des livres et à adresser à la France une mise en demeure, selon la procédure de l'article 169, « en raison de l'incompatibilité avec l'article 30 du Traité de certains aspects du régime du prix des livres ». (mise en demeure du 17 avril 1984)

B. — **L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés du 10 janvier 1985**

L'arrêt de la Cour de Justice des Communautés du 10 janvier 1985 a levé le doute qui subsistait quant à la licéité des régimes nationaux de prix fixes des livres — et qui était, en France notamment, un obstacle de fait à une bonne application de ces systèmes. Mais, en distinguant le cas des livres nationaux et celui des livres importés ou réimportés, il a en même temps ouvert une brèche dans le système du prix unique du livre.

1. LES CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE

La Cour de Justice des Communautés avait été saisie de la question du prix fixe des livres par une question préjudicielle qui lui avait été soumise en octobre 1983, conformément à l'article 177 du Traité, par la Cour d'Appel de Poitiers, à l'occasion d'une affaire opposant des libraires et l'Union Syndicale des libraires à un Centre de distribution Leclerc.

À la demande des libraires, le Président du Tribunal de Grande Instance de Bressuire, statuant en référé commercial, avait interdit au Centre Leclerc de Thouars, sous peine d'astreinte, de pratiquer des prix de vente des livres non conformes à la loi du 10 août 1981.

Saisie en Appel par l'Association des centres distributeurs Leclerc, la Cour d'Appel de Poitiers a infirmé les ordonnances de référé, et a sursis à statuer en attendant la réponse à la question préjudicielle suivante :

« Les articles 3 sous f et 5 (1) du Traité C.E.F. doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils interdisent l'institution dans un Etat membre, par voie législative ou réglementaire, pour les livres édités dans cet Etat membre et pour ceux qui y sont importés notamment des autres Etats membres, d'un système qui oblige les détaillants à vendre les livres au prix fixé par l'éditeur ou l'importateur sans pouvoir appliquer à ce prix un abattement supérieur à 5 % ? »

2. L'ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE

L'arrêt de la Cour de Justice présente la particularité d'avoir été salué à la fois par les partisans et les adversaires du prix fixe du livre : ce paradoxe s'explique par le fait que la Cour n'a pas condamné les systèmes nationaux de prix fixe du livre — mais à condition que les mesures prises dans ce but ne puissent faire obstacle à la libre circulation des livres dans la C.E.E.. Or, cette condition aboutit inévitablement, à la satisfaction des adversaires du prix unique, à faire largement échapper à ce régime les livres importés ou réimportés.

Observant que « les articles 2 et 3 du Traité visent la création d'un marché où les marchandises circulent librement dans des conditions de concurrence non faussée », la Cour a en effet examiné la loi du 10 août 1981 sous le double aspect de sa conformité aux articles 3, 5 et 85 du Traité (règles de concurrence) et aux articles 30 et suivants (interdiction des restrictions à la libre circulation).

a) Les règles de concurrence prévues par le Traité

Sur la compatibilité de la loi du 10 août 1981 avec les dispositions du Traité relatives à la concurrence, l'arrêt conclut qu'« en l'état actuel du droit communautaire, les obligations des Etats membres découlant de l'article 5, en combinaison avec les articles 3 f et 85 du Traité ne sont pas suffisamment déterminées pour leur interdire d'édicter une législation du type de celle litigieuse en matière de concurrence sur les prix de vente au détail des livres ».

À cet égard, la Cour note en particulier que « la Commission qui a annoncé publiquement son intention d'entreprendre une étude de l'ensemble de ces systèmes et pratiques, n'a pas encore été en mesure ni de mener à terme cette étude, ni de déterminer une ligne de conduite en la matière ». Elle n'a fait aucune proposition au Conseil, et n'a pas non plus engagé de procédure « visant à interdire les pratiques ou systèmes nationaux de fixation des prix des livres ». Par ailleurs, ni la décision de la Commission ni l'arrêt de

(1) L'article 3 f du Traité inclut dans l'« action de la Communauté » « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun » et l'article 5 fait obligation aux Etats membres de prendre les mesures assurant l'exécution du Traité et leur interdit « toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent Traité ».

la Cour dans l'affaire intéressant les accords transnationaux belgo-néerlandais (affaire VBVB et VBBB), « n'ont pris position sur la compatibilité avec l'article 85 du traité d'accords purement nationaux de fixation des prix du livre ».

En somme, le prix fixe des livres est acquitté au bénéfice du doute, « en l'absence d'une politique communautaire de concurrence concernant les systèmes ou pratiques purement nationaux dans le secteur des livres que les Etats membres seraient tenus de respecter ».

Mais encore faut-il, et c'est l'objet de la deuxième partie de l'arrêt, que cette réglementation ou ces pratiques respectent les autres dispositions du Traité et notamment celles qui concernent la libre circulation des marchandises.

b) La libre circulation

L'article 30 du Traité interdit les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent dans le commerce entre les Etats membres, une jurisprudence constante de la Cour ayant défini les « mesures d'effet équivalent » comme « toute mesure nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intra communautaire ». Cette définition recouvre entre autres le cas des réglementations nationales qui « règlent différemment la situation des produits nationaux et celle des produits importés » ou qui « défavorisent, de quelque façon que ce soit, l'écoulement sur le marché des produits importés par rapport aux produits nationaux ». Or, selon la Cour, tel est le cas des dispositions de la loi qui s'appliquent d'une part aux livres édités à l'étranger et importés en France, et, d'autre part, aux livres français réimportés en France après exportation.

• Les livres étrangers importés en France

La Cour observe que la disposition conférant à l'importateur principal la responsabilité de fixer le prix de vente au détail des livres importés crée pour ces livres une réglementation distincte — puisque le prix est fixé à un autre stade de la chaîne commerciale que l'éditeur — et susceptible d'entraver le commerce entre les Etats membres, parce qu'elle « met tout autre importateur de ce même livre dans l'impossibilité de pratiquer le prix de vente qu'il juge adéquat à son prix de revient dans l'Etat d'édition pour l'écoulement sur le marché de l'Etat d'importation », et leur interdit, en somme, de fixer, comme peuvent le faire les éditeurs pour les livres français, le prix permettant une diffusion optimale des livres qu'ils importent.

La Cour conclut donc que cette disposition constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative.

• Les livres français réimportés

Le cas des livres français réimportés est différent, puisque, comme le relève la Cour, le prix fixé pour leur vente au détail reste celui fixé par l'éditeur.

Mais elle considère que cette disposition désavantage néanmoins l'écoulement sur le marché national du livre réimporté, « dans la mesure où elle prive l'importateur d'un tel livre de la possibilité de répercuter sur le prix au détail un avantage tiré d'un prix plus favorable obtenu dans l'Etat membre d'exportation ».

Cette disposition doit donc également, selon la Cour, être considérée comme une « mesure d'effet d'équivalent à une restriction quantitative contraire au Traité » — à l'exception du cas où « des éléments objectifs » établissent que l'on est en présence d'un trafic commercial artificiel uniquement destiné à tourner la loi ».

On notera que, quelque peu paradoxalement, le respect de la libre circulation semble exiger, dans le cas de livres français réimportés, une réglementation différente de celle applicable aux livres édités et commercialisés en France, aussi bien en ce qui concerne le niveau du prix de détail que le « stade de la chaîne commerciale » où il est fixé...

II. — LES CONSEQUENCES DE L'ARRET DE LA COUR DE JUSTICE SUR LE SYSTEME DU PRIX FIXE DU LIVRE ET LES MESURES ENVISAGEES POUR LA MISE EN CONFORMITE DE LA LEGISLATION ET DE LA REGLEMENTATION FRANCAISE

L'arrêt de la Cour de Justice ouvre à l'évidence dans le système de la loi de 1981 une « brèche » non négligeable : d'autres systèmes de prix fixes nationaux pourraient d'ailleurs être partiellement remis en cause sur la base de la jurisprudence de la Cour. De surcroît, il ne sera sans doute pas aisé de mettre au point, sous le contrôle sourcilieux de la Commission, des mesures nationales permettant d'assurer à la fois un système de prix unique pour tous les livres et le respect des principes dégagés par l'arrêt du 10 janvier 1985. La recherche d'une réglementation à l'échelle de la Communauté, souhaitée par le gouvernement français, ne pourrait sans doute apporter qu'une solution partielle à ce problème.

A. — Les conséquences de l'arrêt de la cour de justice

L'arrêt de la Cour de Justice a incontestablement eu le mérite de lever le doute sur la conformité au droit communautaire d'un régime national imposant le prix fixe des livres, et donc de mettre un terme au climat d'incertitude juridique résultant de ce doute : comment en effet sanctionner efficacement les infractions à une législation qui risque d'être remise en cause ?

Mais, en interdisant, en fait, d'assujettir au système du prix fixe la vente au détail des livres importés ou réimportés, l'arrêt pourrait priver le système d'une partie de son efficacité, en France, mais aussi dans les pays de la Communauté appartenant, comme la France, à une « communauté linguistique » qui dépasse leurs frontières, et où les importations de livres étrangers peuvent exercer une certaine concurrence sur la « production » nationale. A ce titre, l'arrêt de la Cour de Justice pourrait même menacer davantage les éditeurs belges ou irlandais que les éditeurs français.

I. LE PROBLEME DES IMPORTATIONS DE LIVRES

L'arrêt de la Cour de Justice, en condamnant le système de fixation du prix du livre importé prévu par la loi Lang, aboutit à la suppression du régime du prix unique pour la vente du livre importé d'un pays de la Communauté. Il pourrait donc favoriser en France le développement de la concurrence résultant de l'importation de livres francophones belges, dont les détaillants français pourraient librement fixer les prix.

Cette hypothèse est d'ailleurs envisagée sans faveur par les éditeurs belges, qui ne tiennent pas à voir leur production faire l'objet, dans certains circuits commerciaux, d'une politique de « discount » qui les priverait, à terme, de débouchés dans d'autres circuits de distribution.

Certes, compte tenu de la structure de la production belge de livres francophones, et de celle des importations de livres belges en France (1), la concurrence du livre belge ne se

(1) Les importations de livres francophones (en provenance de Belgique, surtout, mais aussi du Luxembourg) représentent 71 % des importations françaises de livres en provenance de la C.E.E., soit une valeur de quelques 375 M.F. en 1982 (cf. Annexe)

ferait pas sentir dans tous les secteurs de l'édition et il convient de ne pas exagérer la portée des campagnes portant sur les « livres à prix européen » que l'on a vu fleurir au printemps dernier. Mais dans certains domaines (bande dessinée, livres pratiques) elle pourrait porter un préjudice certain à la production française, d'autant que dans le secteur de la bande dessinée, par exemple, les prix de revient de l'édition sont en Belgique nettement inférieurs à ce qu'ils sont en France.

Il est à noter que la possibilité de « discounter » les livres importés serait plus catastrophique encore dans un pays comme la Belgique, où les livres édités en France occupent une part très importante du marché des livres francophones, comme du reste les livres édités aux Pays-Bas sur le marché du livre néerlandophone. L'arrêt de la Cour de Justice inquiète donc vivement les partisans belges d'un système de prix fixe inspiré de la « Loi Lang », puisque ce système serait totalement inopérant s'il devait s'appliquer aux seuls livres édités en Belgique.

2. LE PROBLEME DES LIVRES REIMPORTES

L'arrêt de la C.J.C.E. établit une distinction permettant de continuer d'appliquer le régime de la loi de 1981 aux livres français qui ne seraient réimportés que dans le but de « tourner » l'obligation du prix fixe.

Mais, dans la pratique, la distinction entre la réimportation « légitime » et la réimportation « frauduleuse » peut n'être pas toujours facile à opérer, surtout si la Commission estime — comme il est probable — que la formulation de l'arrêt exclut tout contrôle systématique des opérations douanières. Certes, normalement, toute réimportation de livre comporte un surcoût (frais de port, de manutention, de stockage, intervention d'un intermédiaire supplémentaire) et on pourrait même s'étonner que la Cour de Justice ait tenu à réserver à l'importateur de livres français préalablement exportés à l'étranger la faculté de répercuter « l'avantage tiré d'un prix plus favorable obtenu dans l'Etat membre d'exportation », tant cette hypothèse apparaît a priori difficile à réaliser dans des conditions économiques normales.

Mais on ne peut exclure que la possibilité ainsi donnée de pratiquer une politique de « prix d'appel » sur des livres réimportés ne constitue une incitation à la constitution de réseaux « artificiels » permettant l'achat en grandes quantités (et donc avec une remise importante) de livres français par un « prête nom » étranger, suivi de réimportation par le détaillant français.

B. — La mise en conformité de la loi et de la réglementation française

L'intervention de l'arrêt du 10 janvier 1985 impose des modifications des dispositions légales et réglementaires relatives à la fixation des prix des livres importés et réimportés.

1. LES LIVRES IMPORTES

En ce qui concerne les livres importés, le gouvernement aurait déjà envisagé des modifications des textes d'application de la loi du 10 juillet 1981, destinées à respecter l'arrêt de la Cour de Justice tout en évitant les inconvénients d'une « libération » pure et simple des prix des livres édités à l'étranger. Il reste à savoir si cette modification sera jugée par la Commission conforme à la jurisprudence de la Cour et aux exigences de la libre circulation.

• *Les modifications envisagées par le gouvernement français* •

Le gouvernement français envisagerait d'instituer par voie de modification du décret d'application de la loi du 10 août 1981 (D.n° 81-1068 du 3 décembre 1981) un nouveau régime pour la fixation du prix de vente au détail des livres importés édités dans la Communauté, le régime des livres importés de pays tiers demeurant quant à lui inchangé (1).

Ce nouveau dispositif prévoirait l'obligation pour les importateurs de livres en provenance des autres Etats membres de fixer un prix de vente au public qui ne pourrait être inférieur soit au prix de vente au public dans le pays d'édition — que ce prix soit un « prix fixe » ou un « prix conseillé » — soit, éventuellement, au prix d'exportation fixé par l'éditeur.

Il s'agirait donc d'instaurer, pour les livres « communautaires » un « prix minimum » de vente au détail fondé sur la conversion du prix national, afin d'éviter le risque du « discount » sans pour autant imposer un prix unique et fixé par un seul importateur.

Ce dispositif s'inspire en fait largement du système dit « de la table » qui est un système traditionnel de calcul du prix des livres étrangers, en France et dans d'autres pays, et qui consiste à appliquer au prix de vente dans le pays d'origine un taux de conversion, la « table », déterminé par application au taux de change monétaire d'un coefficient représentatif des coûts supportés par l'importateur (frais de transport, de stockage, etc.)

Actuellement, la pratique de la table sert de base au calcul des prix des livres importés dans beaucoup de pays de la C.E.E., où elle est souvent appliquée de manière à faire apparaître un « prix minimum » des livres importés :

- en Belgique, la table est fixée par le ministère de l'Economie.
- en Italie, elle est déterminée par un accord professionnel et aboutit à fixer un « prix minimum » des livres importés.
- au Danemark, le non-respect du taux imposé par l'association des importateurs danois est sanctionné par l'exclusion de cette association.
- aux Pays-Bas, le taux est déterminé par un accord professionnel et régulièrement publié au Journal Officiel.
- en R.F.A., au Royaume-Uni et en Grèce, le taux de la table est fixé de manière coutumière ou par voie d'accord entre les importateurs.

Mais il n'est pas pour autant certain qu'un tel système puisse être considéré comme conforme à l'arrêt de la Cour de Justice. Celui-ci précise en effet que l'importateur doit pouvoir « pratiquer le prix de vente qu'il juge adéquat à son prix de revient dans l'Etat d'édition pour l'écoulement sur le marché d'importation » : or l'obligation de pratiquer un prix égal ou supérieur au prix de vente au public dans l'état d'origine ne lui permettrait pas, par exemple, de répercuter d'éventuelles remises de l'éditeur ou de pratiquer un prix plus bas en diminuant ou en supprimant sa marge.

La Commission aurait d'ailleurs entamé dans plusieurs Etats membres (Belgique, Pays-Bas, Italie...), des investigations portant sur le mode de fixation du prix de vente des livres importés. S'agissant d'accords « privés » ou de pratiques coutumières, ces investigations risquent d'être longues et peu fructueuses. Mais, malheureusement pour la France, il serait beaucoup plus aisé pour la Commission de poursuivre une disposition réglementaire jugée non conforme à l'article 30 du Traité, d'autant plus qu'une procédure sur la base de l'article 169 du Traité est déjà en cours depuis avril 1984.

Il n'est donc nullement certain que l'adoption de mesures de la nature de celles qui sont actuellement envisagées par le Gouvernement français mette un terme aux controverses

(1) mais qu'en sera-t-il des livres édités dans un pays tiers et mis en libre pratique dans la C.E.E. ?

et aux contestations et qu'elle puisse être considérée comme une « mise en conformité » avec l'arrêt de la Cour de Justice, qui exclut en fait l'imposition aux livres importés de la C.E.E. de tout régime de prix unique ou de prix minimum.

2. LES LIVRES REIMPORTES

La disposition visant le prix de vente des livres réimportés figure dans l'article 1^{er} de la loi du 10 août 1981. Le gouvernement français devra donc déposer un projet de loi pour assurer la mise en conformité avec l'arrêt de la Cour de Justice, mais le dispositif de ce projet de loi n'est pas connu pour l'instant.

Il sera également nécessaire de modifier le décret n° 82-1176 du 29 décembre 1982 relatif aux infractions à la loi du 10 août 1981 et qui prévoit l'application des peines d'amende prévues pour les contraventions de deuxième classe aux contrevenants à la loi et, notamment, à « tout importateur qui aura fixé pour un livre édité en France un prix de vente au public inférieur à celui qu'a fixé l'éditeur ».

C. — Les propositions françaises relatives à un « espace européen du livre »

En proposant aux Ministres de la Culture des Dix réunis en Conseil de promouvoir un « espace européen du livre », le Gouvernement français ne se limite pas au problème du prix du livre », puisqu'il suggère aussi, par exemple, de développer une politique active de coopération dans le domaine de la traduction, de favoriser les échanges permettant la connaissance de la littérature et des courants de pensée des autres pays, et de mettre en commun les efforts consentis pour préparer les mutations technologiques qui vont affecter les métiers du livre, en particulier par la réalisation de projets exemplaires. Mais la note soumise au Conseil par la délégation française insistait en premier lieu sur la nécessité de « reconnaître la spécificité du livre et de garantir le « pluralisme éditorial », le réseau de diffusion et « l'égalité des lecteurs face au prix du livre ».

Selon le Gouvernement français, cette spécificité implique « un système de prix fondé notamment sur la possibilité d'instituer un prix unique pour le livre », qui existe d'ailleurs sous des formes diverses dans la plupart des pays de la Communauté.

En conséquence, la délégation française proposait donc au Conseil d'envisager l'élaboration d'une directive permettant de reconnaître à l'échelle de la Communauté un système de prix spécifique au livre et fondé sur le principe du prix unique.

Cette préoccupation rejoint du reste largement celles qu'exprimait le Parlement européen lorsqu'il suggérait à la Commission de formuler des propositions en matière de prix des livres, et d'arrêter en la matière une position « qui tienne compte des aspects culturels et éducatifs du livre ».

Bien qu'il n'existe actuellement aucune directive communautaire relative à la politique des prix — dans quelque secteur que ce soit — rien ne s'oppose en principe à ce qu'une proposition de directive en ce sens soit élaborée et soumise au Conseil.

Cependant, le problème de la détermination d'un prix fixe pour les livres importés serait aussi délicat à régler au niveau communautaire qu'au niveau national, puisque le respect des dispositions du Traité s'impose au Conseil comme aux Etats membres, et qu'il semble ressortir de l'arrêt de la Cour de Justice que le respect de la libre circulation exige que tous les importateurs de livre puissent fixer un prix de vente établi en fonction de leur prix de revient et des possibilités d'écoulement sur le marché d'importation.

En tout état de cause, une harmonisation au niveau communautaire des politiques nationales en matière de concurrence et de prix dans le secteur du livre serait un premier

pas vers une « politique européenne du livre » et, à ce titre, elle ne pourrait être considérée que comme une mesure positive. Mais encore faudrait-il, bien sûr, que cette harmonisation soit acceptée par tous les Etats membres, et l'on sait que certains — le Danemark en particulier — ne sont guère favorables au développement de l'action communautaire dans le secteur culturel, dont ils considèrent qu'il échappe à la compétence de la C.E.E.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 28 FÉVRIER 1985

• *Sur la portée de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés du 10 janvier 1985*

La Délégation

— juge positif que la Cour de Justice des Communautés ait jugé compatible avec les dispositions du Traité relatives à la concurrence, en l'état actuel du droit communautaire, la législation française relative au prix fixe des livres.

— observe cependant qu'il ressort de l'arrêt de la Cour que le respect des dispositions du Traité relatives à la libre circulation exige que le prix de vente des livres importés puisse être fixé par l'importateur en fonction du prix de revient et des possibilités d'écoulement sur le marché d'importation, ce qui semble exclure toute possibilité de prix unique ou de prix minimum de vente au public des livres importés ou réimportés de la Communauté, hormis le cas des livres exportés et réimportés à seule fin de tourner l'obligation de respect du prix de vente fixé par l'éditeur.

— constate que cette réserve ouvre une brèche dans le système du prix fixe des livres, qui ne sera pas sans conséquences dans les Etats membres où les importations d'ouvrages en langue nationale édités dans d'autres pays de la Communauté représentent une part importante du marché du livre ou de certains secteurs de ce marché.

— souligne que l'arrêt de la Cour de Justice, qui nécessitera une modification des dispositions légales et réglementaires françaises relatives au prix de vente des livres importés ou réimportés, devrait également imposer une remise en cause des pratiques en usage pour la fixation du prix des livres importés dans d'autres Etats membres.

• *Sur la mise en conformité de la législation et de la réglementation française*

La Délégation

— constate que la mise en conformité du régime français de fixation du prix de vente des livres avec le droit communautaire nécessite l'adoption d'un projet de loi modifiant la loi du 10 août 1981 ainsi que des modifications du Décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 pris pour l'application de cette loi et du Décret n° 82-1176 du 26 décembre 1982 relatif aux infractions à la loi du 10 août 1981.

— exprime ses doutes quant à la conformité aux principes dégagés par l'arrêt du 10 janvier 1985 de la solution qui consisterait à soumettre la fixation des prix des livres importés édités dans la C.E.E. au respect d'un prix minimum basé sur le prix de vente au public dans le pays d'édition.

— attire également l'attention sur le cas particulier des importations de livres édités dans des pays tiers et mis en libre pratique dans la Communauté.

• *Sur les propositions françaises tendant à l'aménagement d'un « espace européen du livre »*

la Délégation ne peut qu'exprimer son accord avec les propositions du Gouvernement français tendant au développement de la coopération européenne dans le secteur du livre et de l'édition.

— elle admet l'intérêt que présenterait à cet égard une harmonisation des politiques nationales en matière de concurrence et de prix dans le secteur du livre.

ANNEXE I

Les importations françaises de livres en provenance des pays de la C.E.E. en 1982

(sources : statistiques des Douanes françaises).

ETATS MEMBRES	EN VALEUR (F.)	EN POIDS (Q.M.)
BELGIQUE-LUXEMBOURG	269 067 000	99 573
DANEMARK	1 009 000	235
GRECE	210 000	42
IRLANDE	2 017 000	249
ITLIE	9 484 000	3 700
PAYS-BAS	7 342 000	840
R.F.A.	31 961 000	8 707
ROYAUME-UNI	53 418 000	6 963
	374 508 000	120 309

Ces chiffres excluent les importations de livres ou de parties de livres imprimés ou façonnés à l'étranger pour le compte d'éditeurs français et qui sont, bien entendu, soumis à la règle de la fixation du prix de vente par l'éditeur.

Ainsi déterminées, les importations de livres édités dans les autres pays de la C.E.E. (374,5 millions de francs) représentent 4,88 % du chiffre d'affaires total des éditeurs français (7 674 millions de francs).

ANNEXE II

Texte du décret modifiant le décret n° 81/1068 du 3 décembre (J.O. du 27 février 1985)

Décret n° 86-272 du 26 février 1985 portant modification du décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 pris pour l'application de la loi n° 81-786 du 10 août 1981 relative au prix du livre et portant modification du régime du dépôt légal

Le Premier ministre;

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et du budget, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de la culture,

Vu la loi du 21 juin 1943 modifiant le régime du dépôt légal et le décret du 21 juin 1943 modifié pris pour son application ; Vu la loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique ;

Vu la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre, et notamment ses articles 1^{er}, 4 et 5 ;

Vu le décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 pris pour l'application de la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre et portant modification du régime du dépôt légal,

Décète :

Art. 1^{er}. — L'article 4 du décret n° 81-1068 du 3 décembre 1981 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 4. — Pour les livres importés qui ont été édités hors de la Communauté économique européenne, est considéré comme importateur le dépositaire principal de livres importés à qui incombe l'obligation prévue par l'article 8 de la loi du 21 juin 1943 susvisée.

« Pour les livres importés qui ont été édités dans un autre Etat membre de la Communauté économique européenne, le prix fixé par l'importateur ne peut être inférieur au prix de vente fixé ou conseillé par l'éditeur pour la vente au public en France de cet ouvrage ou, à défaut, au prix de vente au détail fixé ou conseillé par lui dans le pays d'édition, exprimé en francs français. »

Art. 2. — Le ministre de l'économie, des finances et du budget, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme, le ministre de la culture, le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget et de la consommation, et le secrétaire d'Etat auprès du ministre du commerce, de l'artisanat et du tourisme sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.