

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1989.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1), sur les activités des institutions des Communautés européennes entre le 1^{er} novembre 1988 et le 30 avril 1989, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 portant création de délégations parlementaires pour les Communautés européennes,

Par M. Jacques GENTON,

Président de la Délégation,

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

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Acte unique européen - Aménagement du territoire - Compétence communautaire - Compétence du Parlement - Contrôle fiscal - Contrôle parlementaire - Coopération commerciale - Délégation parlementaire - Droit communautaire - Droit des sociétés - Droit national - Elections européennes - Fiscalité - Fonds structurels - Harmonisation fiscale - Impôts sur les revenus de capitaux - Institutions - Libre circulation des capitaux - Libre circulation des marchandises - Marché financier - Marché intérieur C.E. - Marchés publics - Offre publique d'achat - Parlement européen - Politique agricole commune (P.A.C.) - Politique commerciale - Politique de concurrence - Politique monétaire - Politique régionale - Propriété intellectuelle - Prix agricoles - Relations de la Communauté - Relations Est-Ouest - Relation législatif exécutif - Système électoral européen - Système monétaire européen (S.M.E.) - Union européenne.

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DELEGATION DU SENAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	<u>Rapporteurs</u>	<u>Pages</u>
<u>CHAPITRE PREMIER - INSTITUTIONS</u>		
A - Le Parlement français et le développement du système communautaire (rapport d'information)	M. Jacques GENTON	3
B - La réélection du Parlement européen (15 et 18 juin 1989)	M. Jacques GOLLIET	39
<u>CHAPITRE II - MARCHÉ UNIQUE</u>		
A - La libéralisation des marchés publics	M. Guy CABANEL	58
B - La libre circulation des œuvres d'art	M. Pierre MATRAJA	88
C - La mise en œuvre du programme-cadre communautaire de recherche et développement technologique 1987-1991	M. Guy CABANEL	159
<u>CHAPITRE III - FISCALITÉ ET MARCHÉS DES CAPITAUX</u>		
A - Le régime européen des O.P.A.	M. Josy MOINET	185
B - L'harmonisation de la fiscalité de l'épargne	M. Josy MOINET	210
<u>CHAPITRE IV - POLITIQUE AGRICOLE</u>		
A - L'aménagement rural et la Communauté européenne	M. Jean-François LE GRAND	236

	<u>Rapporteurs</u>	<u>Pages</u>
B - Les propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne 1989-1990	M. Marcel DAUNAY	265

CHAPITRE V - POLITIQUE EXTERIEURE

Les relations entre la Communauté et le Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (C.A.E.M.)	M. Jacques GOLLIET	279
---	-----------------------	-----

CHAPITRE PREMIER

INSTITUTIONS

**A - LE PARLEMENT FRANCAIS ET LE DEVELOPPEMENT
DU SYSTEME COMMUNAUTAIRE**

(Séance du 11 mai 1989)

RAPPORT D'INFORMATION

Rapporteur : M. Jacques GENTON

I - COMPETENCES ET POUVOIRS DANS LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE

II - L'INFLECHISSEMENT DU SYSTEME FRANCAIS DE SEPARATION DES POUVOIRS

III - VOIES ET MOYENS D'UN CONTROLE DEMOCRATIQUE RENFORCE

(Séance du 11 mai 1989)

L'Acte unique européen, dont l'ambition était de relancer la construction européenne par une voie économique évitant les polémiques institutionnelles des premiers temps de la Communauté, n'a pu empêcher que naisse, du succès même de son approche, une inquiétude quant à l'influence des mécanismes communautaires sur les institutions politiques des Etats membres. L'interrogation n'est, à vrai dire, pas nouvelle, elle est cependant désormais posée dans un contexte dynamique qui rend nécessaire son réexamen.

Cette nécessité a été très largement exprimée au sein des instances de la Haute Assemblée.

Au cours d'une réunion de la commission des Affaires étrangères du Sénat, tenue le mercredi 14 décembre 1988, pour examiner certaines dispositions financières intéressant les Communautés, le président Jean LECANUET a suggéré que la commission délibère des conséquences des développements du droit communautaire sur les institutions françaises, sur la base d'un rapport préparé par la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes. D'autres manifestations d'intérêt à l'égard de ce problème ont suivi cette demande.

C'est ainsi que le mercredi 26 avril 1988, M. Jean ARTHUIS intervenant au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan dans la discussion d'un projet de loi sur les groupements européens d'intérêt économique, a longuement évoqué l'articulation entre la compétence des parlements nationaux et celle des institutions européennes, a présenté un certain nombre de suggestions pratiques à cet égard, et a annoncé des initiatives de sa commission en concertation avec d'autres instances du Sénat.

Le jeudi 27 avril, la commission des Finances a d'autre part évoqué ces problèmes au cours d'une réunion d'information sur les finances communautaires, organisées à l'initiative de M. Christian PONCELET.

Enfin, la séance publique du jeudi 27 avril a été l'occasion d'une réflexion sur l'information parlementaire dans le domaine communautaire, lors de l'examen de la proposition de loi n° 246 réformant les délégations parlementaires pour les Communautés européennes.

La Délégation du Sénat est satisfaite que ce débat qu'elle a appelé de ses vœux à différentes reprises, et qu'elle a ainsi largement suscité, nourrisse désormais les réflexions des commissions permanentes. Elle voit dans ce phénomène un

exemple heureux de son rôle de défricheur des problèmes communautaires. Elle se félicite aussi de ce que la demande, évoquée ci-dessus, de la commission des Affaires étrangères l'amène à livrer sur ce sujet une synthèse sommaire qui se propose d'aider les instances de contrôle du Sénat à préciser leur démarche sur un dossier qui devrait rester d'actualité.

I - COMPETENCES ET POUVOIRS DANS LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE

Le système communautaire résulte d'un ensemble de compétences et de pouvoirs dont l'ampleur croissante, contradictoire avec l'inachèvement du dispositif institutionnel, est à l'origine de ce que l'on peut désigner, avec le Parlement européen, comme le déficit démocratique de la Communauté.

A - Compétences et pouvoirs

1. Les compétences

Le mode de détermination des compétences communautaires leur confère potentiellement une très vaste étendue. En effet, les traités constitutifs ont doté les Communautés de compétences fonctionnelles. Il faut entendre par là que les secteurs d'activités que les Communautés sont appelées à régir ne sont pas énumérées limitativement, comme c'est le cas dans le fédéralisme, mais sont délimités par les pouvoirs et moyens d'action conférés aux institutions communautaires pour l'accomplissement de leurs missions. Celles-ci sont déterminées dans divers articles des traités ; pour s'en tenir au traité fondant la Communauté économique européenne, il s'agit en particulier des articles 2 et 3, mais aussi d'un certain nombre de dispositions visant des secteurs d'activités particuliers (agriculture, transports...).

Cette méthode de détermination des compétences peut conduire à de très larges transferts au bénéfice de la

Communauté, dans la mesure où des pouvoirs lui sont conférés pour l'accomplissement de missions désignées en termes fort vagues. Notons à cet égard l'indétermination de certaines dispositions des articles 2 et 3 du Traité CEE :

Art. 2.

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

Art. 3.

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

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

b) l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les Etats tiers;

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

d) l'instauration d'une politique commune dans le domaine de l'agriculture;

e) l'instauration d'une politique commune dans le domaine des transports;

f) l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun;

g) l'application de procédures permettant de coordonner les politiques économiques des Etats membres et de parer aux déséquilibres dans leurs balances des paiements;

h) le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun;

i) la création d'un Fonds social européen, en vue d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs et de contribuer au relèvement de leur niveau de vie;

j) l'institution d'une Banque européenne d'investissement, destinée à faciliter l'expansion économique de la Communauté par la création de ressources nouvelles;

k) l'association des pays et territoires d'outre-mer, en vue d'accroître les échanges et de poursuivre en commun l'effort de développement économique et social.

Notons aussi que l'article 235 permet de créer des pouvoirs transformant ces indications en compétences communautaires, marque du caractère dynamique de celles-ci : "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 du Parlement européen, prend les dispositions appropriées."

Un autre exemple est significatif du champ d'action pratiquement illimité ouvert à la compétence communautaire pourvu que les institutions mettent en oeuvre les pouvoirs mentionnés par le Traité. L'article 100, en effet, dispose que :

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

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

Notons enfin que l'Acte unique européen a expressément rattaché à la compétence communautaire des matières que la

Communauté avait abordées sur le fondement de l'article 235 : la protection de l'environnement, la recherche scientifique...

Ajoutons, afin de préciser la description des compétences communautaires, que le mode de détermination de celles-ci conduit à une large imbrication avec les compétences nationales. La Communauté peut ne pas mettre en oeuvre les pouvoirs d'action que lui accorde le traité dans un domaine déterminé, la compétence nationale demeure alors à titre transitoire tout en devant s'inscrire, selon la Cour de justice des Communautés, dans le cadre des principes fondamentaux définis par le droit communautaire général (ex. la libre circulation des facteurs de production et des biens).

D'autre part, dans une matière considérée, la compétence nationale subsiste dans la mesure où son objet n'est pas considéré comme intéressant la réalisation des buts de la Communauté. Ainsi, dans le secteur agricole, domaine d'excellence de la compétence communautaire, la compétence nationale subsiste largement en ce qui concerne les structures de production quoique l'intervention, et donc la compétence, communautaires aient progressé depuis qu'au début des années 1980 la réforme restrictive de la politique des marchés a renforcé l'importance stratégique des politiques socio-structurelles.

Il est important de noter le caractère irréversible des transferts de compétences opérés selon ces techniques. La Cour de justice de Luxembourg l'a défini dans différents arrêts, tout en affirmant par ailleurs la primauté sur le droit national du corps de normes juridiques qui résulte de la mise en oeuvre de la compétence communautaire.

2. Les pouvoirs

Nous avons vu l'étroite corrélation qui existe entre les compétences communautaires et les pouvoirs conférés aux institutions. Il est alors nécessaire de détailler ceux-ci afin de prendre une mesure plus précise de la nature du transfert de compétences vers les Communautés.

Pour s'en tenir une nouvelle fois au traité CEE, des pouvoirs d'action très différents sont accordés aux institutions pour l'accomplissement des missions de la Communauté. Il peut s'agir de pouvoirs d'information, les Etats membres étant tenus d'informer la Communauté de leur politique dans certains secteurs. Il existe aussi des pouvoirs de coordination qui permettent à la Communauté d'organiser la confrontation de

certaines politiques nationales. La Communauté dispose enfin de pouvoirs de décision qui s'imposent aux Etats membres avec une intensité qui varie selon le type d'acte normatif autorisé.

Il faut ainsi distinguer : le règlement qui a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat membre ; la directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ; la décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires (éventuellement un ou plusieurs Etats membres) qu'elle désigne.

Le traité CEE accorde aux institutions communautaires le pouvoir de mettre en oeuvre telle ou telle de ces normes selon le domaine d'intervention considéré. C'est ici qu'intervient le véritable apport de l'Acte unique qui intéresse les pouvoirs des institutions, plus que les compétences de la Communauté encore que celles-ci seront approfondies par l'usage plus intensif qui devrait être fait de la norme la plus puissante, le règlement. En effet, l'Acte unique, dans le domaine essentiel de l'harmonisation des législations nationales, qui devrait susciter d'ici à 1993 et au-delà une très vaste activité normative, prévoit que les institutions communautaires pourront prendre des "dispositions" et des "mesures" alors que la directive était jusqu'alors le mode d'intervention approprié. Il faut comprendre par là que des règlements directement applicables pourront désormais être pris pour l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur (art. 99).

De même, pourront être adoptés des règlements, pour tenir lieu de "mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur" (art. 100 A).

B - L'EQUILIBRE INSTITUTIONNEL ET LE DEFICIT DEMOCRATIQUE

1. Les institutions communautaires

Les compétences et les pouvoirs de la Communauté sont mis en oeuvre par le biais d'un ensemble institutionnel apparemment fort subtile et approprié au phénomène communautaire, en réalité sommaire et peu susceptible d'assurer le fonctionnement du système communautaire sans s'appuyer sur les béquilles politiques que lui fournissent les Etats membres avec d'une part le Conseil européen composé des chefs d'Etats et de gouvernements de la Communauté, et d'autre part un Conseil des ministres dont le fonctionnement a très rapidement pris des allures largement diplomatiques, comme on le verra.

Il faut donc distinguer les quatre institutions communautaires et leurs pouvoirs respectifs.

Le Conseil des ministres, composé des représentants des Gouvernements des Etats membres, est investi du pouvoir décisionnel. Il adopte la plupart des actes normatifs énumérés ci-dessus, à la majorité qualifiée de ses membres dans les cas les plus nombreux.

La Commission, composée de personnalités indépendantes nommées par le Conseil sur proposition des Etats membres (chacun disposant du droit de proposition pour un poste ou deux selon son poids), exerce un pouvoir de proposition qui lie le Conseil dans l'exercice du pouvoir normatif: dans la plupart des cas, le Conseil ne peut en principe modifier une proposition de la Commission qu'à l'unanimité. Par ailleurs, la Commission exerce, le plus souvent par délégation du Conseil et sous la surveillance de celui-ci, le pouvoir de prendre les textes nécessaires à l'application des actes normatifs pris par lui. Enfin, la Commission est chargée de l'exécution du budget communautaire.

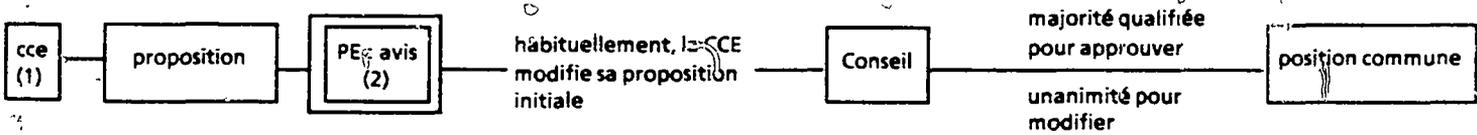
C'est une nouvelle fois une impression d'imbrication profonde qui ressort de l'examen du système. L'espoir des rédacteurs du Traité de Rome a été d'opérer dans le fonctionnement du système communautaire une fusion intime entre l'intérêt national exprimé par chaque membre du Conseil et l'intérêt communautaire représenté par la Commission et

renforcé par le fonctionnement du Conseil à la majorité qualifiée dans la plupart des cas.

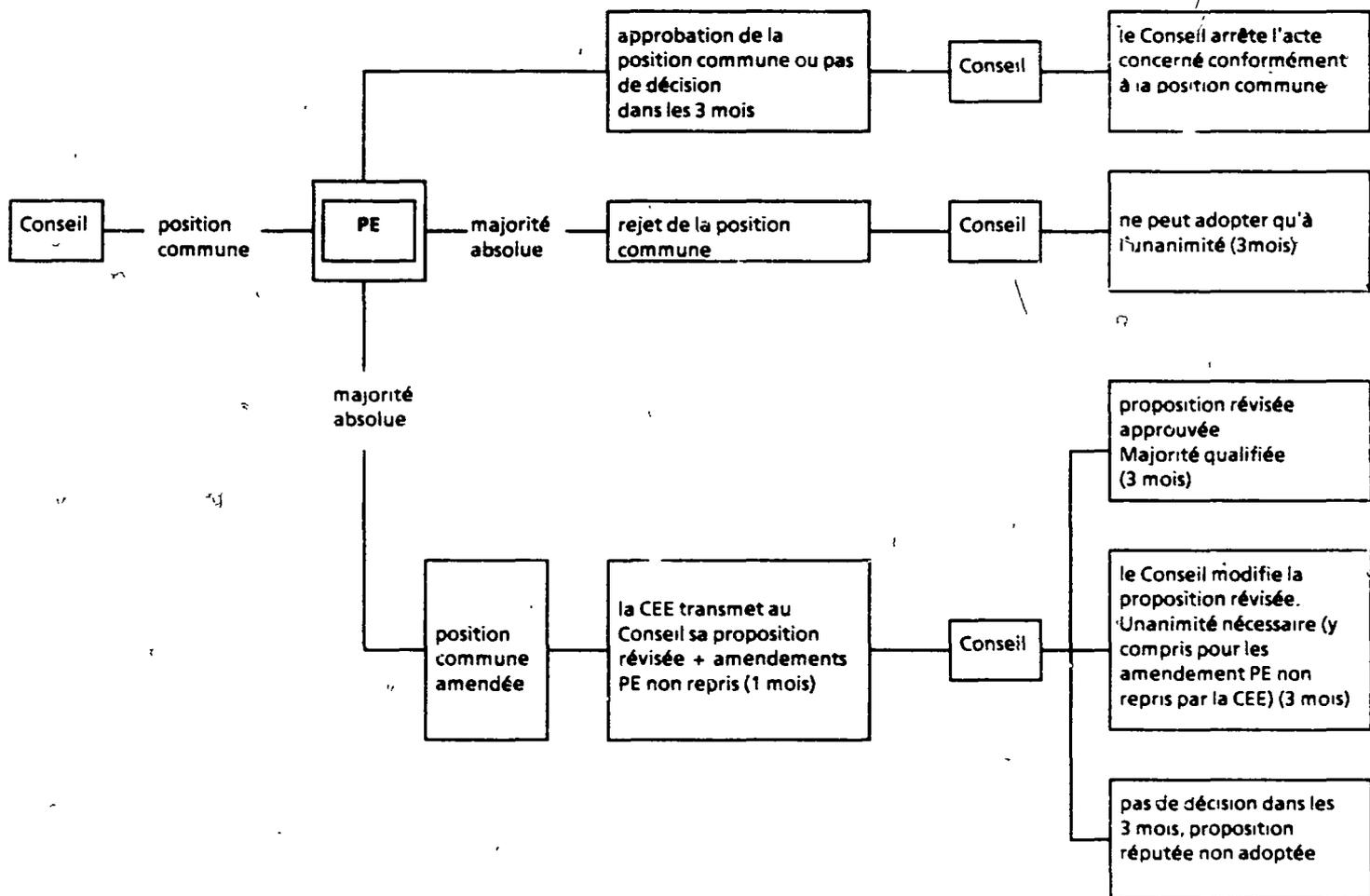
Cependant, la liaison intime établie entre les deux institutions, et qui fait d'eux une sorte d'organe de direction communautaire bicéphale a dès le départ été pervertie par l'inégalité radicale de leur légitimité respective. Le Conseil entouré de l'aura de l'Etat Nation n'est jamais apparu comme le partenaire égal d'une Commission dont la seule légitimité reposait sur la compétence technique de ses membres et sur les espoirs que mettaient en elle les partisans d'un approfondissement significatif de l'intégration communautaire. La légitimité communautaire ne pouvait en fait être incarnée que par le Parlement européen. Or celui-ci a été au départ, et est très largement resté, cantonné dans un rôle consultatif dont le Conseil ne semble guère disposé à le tirer. Il est vrai que le Parlement s'insère mal dans le jeu institutionnel dominé par un fait national qui est d'ailleurs à l'origine d'inégalités de représentation qui altèrent sa représentativité. La procédure de coopération instituée par l'Acte unique l'associe au pouvoir décisionnel du Conseil par des mécanismes complexes représentés schématiquement ci-après ; un pouvoir de blocage peut apparaître à son profit, avec l'aide de la Commission, on reste cependant loin de la co-décision législative.

LA PROCÉDURE DE COOPÉRATION

Première lecture



Deuxième lecture



(1) Commission des Communautés européennes
(2) Parlement européen

La Cour de justice enfin assure le respect du droit communautaire grâce à un système de recours perfectionné, ce qui devrait la laisser en dehors du jeu politique communautaire en dépit d'une jurisprudence parfois considérée comme excessivement prétorienne.

2. Le hiatus communautaire

Une constatation d'évidence ressort de l'examen de ces différents mécanismes, c'est la distorsion entre l'importance des compétences et pouvoirs attribués à la Communauté d'une part, et d'autre part le caractère sommaire du système institutionnel chargé de la gestion de l'ensemble, au regard des principes de la démocratie libérale. La norme communautaire, qui a dans la plupart des cas tous les traits de l'acte législatif du droit interne des Etats membres, ne se rattache au peuple, source vive du pouvoir dans les démocraties occidentales que par le Conseil des ministres, organe composé de représentants des exécutifs nationaux. Le contrôle démocratique exercé par le parlement européen au sein du système est faible et en tout état de cause insuffisant pour compenser le recul parallèle du principe parlementaire dans les Etats membres et particulièrement en France.

II - L'INFLECHISSEMENT DU SYSTEME FRANCAIS DE SEPARATION DES POUVOIRS

On sait que le système français de séparation des pouvoirs a pour vocation, entre autres objets, d'assurer la capacité d'action de l'exécutif face au législatif. La Constitution de 1958 et la pratique institutionnelle ont assuré le succès de cette ambition initiale que l'on a aussi bien pu analyser comme la nécessaire restauration de l'autorité de l'Etat que comme l'affaiblissement des mécanismes traditionnels de la démocratie parlementaire. Quoiqu'il en soit, l'expérience montre que le Parlement n'en a pas moins continué à assurer, en particulier grâce au bicaméralisme, son rôle de division du pouvoir d'Etat et de préservation du libéralisme politique.

Or, se superposant aux éléments propres au système français, la construction européenne, avec les transferts de compétences qu'elle implique et le système institutionnel chargé de mettre en oeuvre ces compétences, a renforcé l'infléchissement des mécanismes institutionnels internes dans le sens de la diminution de la fonction parlementaire et d'un renforcement accru de l'exécutif. Les effets de ces évolutions trop convergentes sont difficilement contrebalancés par la perspective d'un dynamisme plus grand de l'autorité judiciaire dans sa tâche de garantir la hiérarchie des normes de droit.

A - Diminution de la fonction parlementaire

1. La fonction parlementaire

Il semble utile de rappeler sommairement le contenu de la fonction parlementaire afin de démontrer que le pouvoir législatif et financier reste le fondement principal du rôle que les Parlements nationaux jouent dans les démocraties nationales.

Quatre pouvoirs confèrent aux parlements leur spécificité dans les systèmes politiques d'Europe occidentale, qu'ils soient parlementaires ou semi-présidentiels : le pouvoir de contrôle, le pouvoir de participation au choix et au renvoi de l'exécutif, le pouvoir budgétaire, le pouvoir législatif. Le parlementarisme majoritaire en a modifié les conditions théoriques d'exercice en donnant aux trois derniers un caractère largement formel, jusqu'à dessiner ainsi que suit les trois fonctions juridiques que remplissent effectivement les parlements nationaux.

La fonction de "voie d'accès au pouvoir", le contrôle du parlement par les mécanismes du parlementarisme majoritaire rationalisé ou non étant la condition nécessaire et suffisante de l'exercice du pouvoir par un parti ou une coalition. Il est bon de noter que cette fonction est remplacée par celle de participation au pouvoir dans le système présidentiel américain.

La fonction d'encadrement de l'exécutif, qui naît de l'exercice plus ou moins formel, selon la configuration politique, du pouvoir législatif et budgétaire, et qui tend à se fondre dans la fonction de contrôle quand le parlementarisme majoritaire est aux maximum de son efficacité.

La fonction de contrôle et de contestation, indispensable à l'intégrité de la démocratie libérale. En introduisant la contestation au sein du pouvoir d'État, elle assure la division symbolique du pouvoir contre lui-même et fait obstacle ainsi à la sacralisation de l'État. C'est le sens moderne du principe de séparation des pouvoirs.

Cette fonction est assurée par la mise en oeuvre du contrôle général de l'exécutif (questions, commissions d'enquête...); mais aussi, et surtout, l'exercice du pouvoir législatif et budgétaire permet l'examen de la totalité du champ de l'activité gouvernementale et la contestation précise et systématique de celle-ci, surpassant ainsi le contrôle général, trop global et circonstanciel.

Or, le pouvoir législatif et budgétaire est singulièrement limité dans son étendue et dans ses conditions d'exercice par le processus communautaire.

2. L'évasion législative

- On peut parler d'une véritable évasion vers les Communautés du pouvoir législatif national. On peut certes considérer comme excessive la déclaration à l'occasion de laquelle M. Jacques DELORS, Président de la Commission des Communautés, estimait en juillet dernier devant le Parlement européen qu'avant dix ans quelque 80% de la législation économique, peut-être même fiscale et sociale, serait d'origine communautaire. L'analyse des dispositions de l'Acte unique européen régissant le partage des compétences fonctionnelles entre la Communauté et les Etats membres incite à nuancer cette estimation. Il n'en demeure pas moins vrai que le phénomène existe et est destiné à s'amplifier. Rapportant devant l'Assemblée nationale un projet de loi réformant les Délégations parlementaires pour les affaires communautaires, M. Alain LAMASSOURE déclarait, le 11 avril dernier, que sur les deux cent trente lois votées au Parlement durant les quatre dernières années, cent deux étaient "sous influence européenne". La tendance se serait accentuée en 1988 avec une proportion de pratiquement un texte sur deux.

- Le pouvoir législatif national est affecté dans son étendue matérielle à la fois par l'ampleur du transfert de compétences des Etats membres à la Communauté et par la nature des pouvoirs d'action utilisés par la Communauté pour la mise en oeuvre de sa compétence.

On a dressé ci-dessus un tableau rapide des pouvoirs et compétences de la Communauté. Il reste à examiner les conséquences internes de leur mise en oeuvre. Dans les matières transférées à la Communauté, la disparition ou le maintien du pouvoir législatif national dépend de la nature des pouvoirs d'action communautaire mis en oeuvre.

Les pouvoirs d'information et de coordination n'affectent pas le pouvoir législatif national dans son ampleur, bien qu'ils imposent des conditions à l'exercice de la compétence nationale. Il n'en va pas de même avec le pouvoir communautaire de décision, ou pouvoir normatif.

Le pouvoir législatif national subsiste certes quand le pouvoir normatif est mis en oeuvre sous la forme de directives, qui doivent être transposées dans l'ordre juridique interne selon les procédures déterminées par celui-ci. Le parlement intervient alors pour la transposition dans le droit national des textes portant sur les matières énumérées à l'article 34 de la Constitution.

Le pouvoir normatif communautaire fait en revanche disparaître le pouvoir législatif national quand, affectant une matière réservée à la loi, il est revêtu de l'applicabilité directe. Ainsi, quand un règlement porte sur une matière énumérée à l'article 34 de la Constitution, il est exécutoire sur le territoire national sans que l'approbation préalable du parlement soit nécessaire.

A cet égard, il convient de rappeler que l'Acte unique européen dans son article 18 (article 100 A nouveau du Traité) dispose que le Conseil arrête "les mesures" (et donc éventuellement les règlements) nécessaires au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres "qui ont pour objet" (1) l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. L'article 100, toujours en vigueur mais largement vidé de sa substance, n'autorise pour le même objet que le procédé de la directive. L'Acte unique augmente donc les possibilités de dépossession du pouvoir législatif national, même si la Commission s'est engagée dans une déclaration relative à l'article 100 A à privilégier le recours à la directive si l'harmonisation implique une modification de dispositions législatives dans un ou plusieurs Etats membres. Les mêmes observations peuvent être appliquées à l'article 99 (harmonisation fiscale) modifié par l'Acte unique comme on l'a vu ci-dessus.

- Quand il subsiste matériellement, le pouvoir législatif national peut être affecté dans sa nature.

C'est le cas pour la transposition des directives en droit interne, quand la matière appartient au domaine de la loi. Le pouvoir législatif y subsiste matériellement, comme on l'a vu, mais perd alors son caractère "initial" et devient en fait un pouvoir lié. En effet, la prééminence, définie par la Cour de Justice des Communautés, de l'ordre juridique communautaire sur les ordres juridiques nationaux oblige le législateur national à s'aligner sur les règles prescrites par la Communauté. En principe, la directive devrait on l'a vu définir un but à atteindre, le choix des moyens étant laissé à l'autorité nationale compétente, on sait qu'en fait la pratique des directives minutieusement détaillées retire souvent tout libre-arbitre à l'échelon national.

Ajoutons que ces effets de la directive peuvent ne pas s'arrêter à la frontière qui sépare le législateur du constituant. On le constate très concrètement avec le projet de directive sur le droit électoral applicable aux citoyens des Etats membres à l'occasion des élections municipales dans l'Etat de résidence. La Délégation du Sénat, analysant ce projet dans son dernier rapport semestriel, et relevant le caractère douteux de la

(1) Entendons : "qui ont une incidence sur (...)". L'interprétation littérale du texte français rendrait l'article 100 A inapplicable dans la mesure où aucune disposition nationale n'a par hypothèse pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

compétence communautaire dans cette matière, a noté qu'en cas d'adoption de ce texte par le Conseil des ministres de la Communauté, son introduction dans le droit français rendrait nécessaire la réforme de l'article 3 de la Constitution qui réserve le droit de vote aux nationaux français. Le pouvoir constituant national serait ainsi lié par la décision d'une institution communautaire composée de représentants des gouvernements des Etats membres.

Pour en revenir au pouvoir législatif proprement dit, quand il est mis en oeuvre dans une matière transférée à la Communauté et où celle-ci n'est pas encore intervenue, il doit s'exercer, selon la Cour de Justice des Communautés, dans le cadre des principes définis par le droit communautaire général, autre limitation.

- Le champ qui reste effectivement ouvert au pouvoir législatif national, compte tenu des éléments qui précèdent, dépend aussi de facteurs propres au système constitutionnel français.

Ainsi entre en jeu la répartition de la compétence d'édicter des lois matérielles entre le gouvernement et le parlement (existence et étendue du pouvoir réglementaire, pratique plus ou moins large des procédures d'habilitation législative en matière communautaire):

Il faut aussi tenir compte de la répartition des compétences entre l'Etat et les structures fédérées ou décentralisées. Elle peut permettre la réintroduction subreptice de normes nationales au niveau infra étatique, mais le pouvoir législatif national n'est alors pas touché.

3. Le pouvoir financier

Le pouvoir financier, budgétaire et fiscal a commencé d'être amputé matériellement avec la décision du 21 avril 1970 arrêtant un système de ressources propres. Cette évolution est accentuée par le développement du budget communautaire et l'harmonisation fiscale menée dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur (observons que sur ce dernier point le Conseil ne peut légiférer qu'à l'unanimité, ce qui permet à un Etat membre de n'être pas mis en minorité).

Des conclusions ultérieures de la Délégation examineront les problèmes posés par la réduction de portée du pouvoir financier du parlement. On peut cependant, dans le cadre de cette

présentation plus générale, rappeler à titre d'illustration particulièrement frappante du phénomène l'adoption en décembre dernier d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord des Etats membres conclu en juin 1988 au Conseil des Communautés sur le système des ressources propres des Communautés. L'approbation parlementaire a porté sur une décision applicable à titre rétroactif à partir du 1er janvier 1988 et dont la négociation n'a pas fait l'objet de débat parlementaire. L'examen du projet de loi autorisant l'approbation a donné lieu au sein de la commission des Affaires étrangères et de la commission des Finances du Sénat à un débat sur le problème du contrôle démocratique des finances communautaires. On sait que la commission des Finances a organisé à la fin avril une journée d'étude consacrée à ces problèmes.

4. Le contrôle de l'exécutif

L'incontestable "évasion" législative et financière vers la Communauté pose problème au regard des principes de la démocratie libérale dans la mesure où elle réduit sensiblement l'exercice par le Parlement de sa fonction de contrôle et de contestation de l'exécutif. Comme il a été indiqué ci-dessus, l'effectivité de la séparation des pouvoirs, dans le sens moderne du terme, en est altérée. C'est en cela que la fonction parlementaire est affectée par le fonctionnement du système communautaire.

Ajoutons que le modèle communautaire d'"évasion" législative et financière a des conséquences particulièrement lourdes au regard des nécessités de la séparation des pouvoirs. En effet, les autres modes existants de dépossession matérielle du pouvoir législatif ont un caractère relativement bénin à cet égard.

C'est le cas du fédéralisme. L'attribution de compétences législatives aux Etats fédérés ou aux collectivités décentralisées n'affecte pas la démocratie libérale dans la mesure où il s'agit d'une forme de séparation des pouvoirs.

C'est aussi le cas des pratiques de législation déléguée ou de partage matériel de la compétence législative entre gouvernement et parlement du type article 34. Le principe libéral de séparation des pouvoirs est alors atteint mais selon une portée limitée, les matières les plus importantes demeurant réservées au Parlement.

En revanche, ces butoirs ne subsistent pas avec le mode communautaire d' "évasion" législative. Le choix des matières transférées est effectué en fonction d'une logique ignorant la préservation des valeurs du libéralisme politique. Le palliatif que constitue la jurisprudence de la C.J.C.E. sur les droits fondamentaux n'est pas satisfaisant à cet égard, et l'on se rappelle les réserves significatives de la Cour constitutionnelle allemande à l'égard de la primauté du droit communautaire quand celle-ci provoquerait une contradiction avec les droits fondamentaux constitutionnels.

B - Renforcement de l'exécutif

Par une série de réactions en chaîne que les auteurs des Traités communautaires n'avaient peut-être pas prévues, les exécutifs nationaux se sont renforcés de la diminution de la fonction parlementaire, particulièrement en France. A cet égard, il semble possible de réfuter la thèse parfois avancée d'un transfert de pouvoir au profit des "bureaux" ou d'une technocratie administrative nationale et communautaire que l'examen du processus décisionnel instauré ne permet pas de détecter.

1. La chaîne des transferts de pouvoirs

- Il ne paraît pas utile de développer l'exposé qui conduit à la constatation banale évoquée ci-dessus de la captation par le Conseil des ministres de l'essentiel de l'exercice des compétences que les Etats membres ont transférées à la Communauté. Notons simplement que le Traité de Rome avait mis en place un tandem Conseil-Commission afin de faire coopérer étroitement les deux institutions à la gestion du système communautaire. Elles formaient en fait un véritable organe de direction bicéphale chargé d'exercer la fonction normative. En face de cet organe, le ~~Parlement~~ ne faisait guère figure de contrepoids politique et l'on a pu parler d'un modèle communautaire de confusion des pouvoirs.

On a interprété cette solution institutionnelle comme le résultat d'un compromis entre les deux modes envisageables d'organisation de l'Europe à la fin des années 1950 : l'intégration et la coopération interétatique. La première garantie d'une mise

en réserve du choix entre intégration et coopération résidait en effet dans le dualisme du système grâce à la mixité de direction. Il s'agissait en fait, dans l'esprit des auteurs du Traité de Rome, de permettre la mise en oeuvre des compétences communautaires en vue de l'intérêt communautaire et sans que l'impossibilité politique de pousser très loin l'intégration laisse pour autant le champ libre au fait national à l'intérieur du système communautaire. Etait essentielle à cet égard l'obligation faite au Conseil des ministres, représentants des gouvernements nationaux, de délibérer dans la plupart des cas sur proposition de la Commission, organe proprement communautaire, sans pouvoir modifier la proposition autrement qu'à l'unanimité. D'autre part, dans les cas les plus fréquents, les décisions devaient être prises à la majorité qualifiée. Ainsi, l'activité du Conseil devait-elle s'inscrire étroitement dans les cadres tracés par la Commission.

Or, un nouvel équilibre institutionnel s'est rapidement substitué à celui que le Traité de Rome avait voulu mettre en place. Il est marqué essentiellement par l'éclatement du pouvoir normatif à la suite du compromis de Luxembourg du 26 janvier 1966 dont on rappellera seulement les effets. La pratique purement diplomatique du consensus s'est imposée comme le mode de délibération de droit commun et, par voie de conséquence, la Commission a dû plier à cette logique l'exercice de son pouvoir de proposition, soumettant celui-ci à une pré-négociation au sein des instances du Conseil.

Il est vrai que depuis quelque trois ans, et en particulier depuis l'adoption de l'Acte unique européen et la réforme consécutive du règlement intérieur du Conseil, les cas de passage au vote se sont multipliés pour devenir la règle semble-t-il, plutôt que l'exception. Il n'en demeure pas moins que la validité du compromis de Luxembourg a été réaffirmée, en particulier en France, lors des débats parlementaires de ratification de l'Acte unique sans démentis autres que doctrinaux. Si la mise en oeuvre de l'Acte unique devait donc modifier en profondeur le fonctionnement des institutions communautaires, les effets correspondants ne pourraient être efficaces que dans un avenir encore indiscernable.

Il faut donc constater la pérennité de l'analyse qui a pu être faite des conséquences institutionnelles de la pratique née du compromis de Luxembourg : celle-ci a modifié la nature politique du Conseil et lui a donné la direction unique du système. Chaque Etat membre, pouvant bloquer une décision, s'est affranchi des

contraintes du vote majoritaire. Le système a ainsi pris une tonalité intergouvernementale et le Conseil a cessé d'être complètement en mesure de définir, par-dessus les intérêts nationaux, l'intérêt communautaire. Il est devenu le moyen d'expression des intérêts nationaux à l'intérieur de la Communauté et l'instrument d'élaboration de leur équilibre.

On peut ainsi très largement considérer qu'à travers le Conseil, ce sont les douze gouvernements nationaux qui légifèrent à Bruxelles.

- Ce premier effet de la construction communautaire est accentué en France par les données propres à la structure constitutionnelle interne évoquées ci-dessus.

L'adoption des dispositions d'application du droit communautaire aussi bien originel (les Traités) que dérivé (les actes du Conseil et de la Commission), appartient très largement au gouvernement.

Si un règlement communautaire nécessite des textes nationaux d'application, le gouvernement, selon un avis du Conseil d'Etat du 20 mai 1964, intervient sur la base du pouvoir réglementaire d'exécution qu'il tire de l'article 21 de la Constitution, y compris dans le cas où la mesure d'exécution appartient au domaine législatif défini par l'article 34 de la Constitution. C'est le degré extrême quoique rare de la dépossession parlementaire. La pratique atténuée en effet la rigueur du principe comme le montre l'exemple récent des groupements européens d'intérêt économique créés par un règlement communautaire et dont la réglementation nationale d'application a été prise par la voie législative. D'autre part, les règlements communautaires n'ouvrent qu'occasionnellement la voie à des normes nationales d'application.

Dans le cas des directives communautaires, qui doivent subir une transposition dans l'ordre juridique interne, la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement retrouve sa portée, préservant, au moins de façon formelle, la compétence parlementaire, sauf recours au procédé des ordonnances de l'article 38 de la Constitution (on retiendra comme exemple la loi du 14 décembre 1964 sur la liberté d'établissement et la libre prestation des services).

2. L'hypothèse du pouvoir technocratique

Faut-il aller plus loin dans la description de la chaîne des transferts des pouvoirs et suivre le professeur Jean FOYER, alors président de la Commission de la législation à l'Assemblée nationale, quand il écrivait en 1979 dans la Revue du Marché commun que, dans la réalité, la législation communautaire est "la législation des fonctionnaires, la législation des bureaux" et que "le mécanisme communautaire a tout simplement réussi à transférer le pouvoir législatif des parlements aux bureaux des ministères".

Les principes fondamentaux du droit constitutionnel libéral seraient alors bafoués.

En effet, on peut considérer que le contrôle démocratique subsiste, quoique amoindri car trop global et occasionnel, quand l'exécutif attire à lui une part de la législation matérielle, dans un système de parlementarisme majoritaire où le peuple désigne en fait le gouvernement lors des élections législatives. En revanche, l'exercice subreptice par l'administration de pouvoirs que le Parlement n'exerce plus et ne contrôle plus qu'approximativement, serait parfaitement hors norme démocratique.

L'examen des péripéties qui ont affecté depuis une dizaine d'années le fonctionnement du secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (S.G.C.I.) incite cependant à l'optimisme sur la capacité du pouvoir politique à maîtriser la machine administrative. Cet organisme de coordination interministérielle, lieu de confluence des positions administratives intéressant la politique communautaire de la France, a manifestement exercé un rôle d'impulsion politique que l'exercice par nombre de ses secrétaires généraux de fonctions de conseillers auprès du Premier Ministre a favorisé. C'est en effet en tant que conseillers à Matignon que les secrétaires généraux ont longtemps présidé les réunions d'arbitrages interministériels au plus haut niveau, avant intervention personnelle du Premier Ministre ou du Président de la République pour les dossiers les plus difficiles.

En revanche, à partir de 1982, quand ses secrétaires généraux n'ont plus occupé de poste auprès du Premier Ministre, le rôle du S.G.C.I. a sensiblement diminué, de l'avis général des observateurs ; une cellule de prospective fonctionnant à la

Présidence de la République a alors, semble-t-il, élaboré en accord avec la cabinet du ministre des Relations extérieures et celui du Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, les grands axes possibles de la politique européenne de la France. Après l'épreuve, cette contre-épreuve semble donc confirmer donc le rôle limité des "technostructures" dans la gestion des affaires communautaires en France.

C - Montée en puissance du judiciaire ?

On présente souvent le juge français comme enserré dans un réseau de pesanteurs statutaires et théoriques qui amoindrissent sa capacité d'assurer la plénitude de l'Etat de droit. Sans se prononcer sur cette analyse qui n'est pas l'objet de la réflexion de la Délégation du Sénat, on doit observer que la construction communautaire a commencé à modifier l'environnement juridique et politique dans lequel l'autorité judiciaire se meut depuis la révolution française.

1. Le juge judiciaire et la loi

Si le système communautaire n'a naturellement pas modifié le statut des magistrats, il a en revanche fait de ceux-ci les juges de l'application du droit communautaire chargés en particulier d'assurer la mise en oeuvre de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, principe fondamental de l'ordre juridique communautaire posé par la Cour de Justice de Luxembourg et admis par les Cours Suprêmes des Etats membres (réserve faite du cas de la Constitution).

Cette situation pose un problème particulier au regard de la tradition française qui assigne à la loi un rang éminent qui empêche le juge d'examiner la constitutionnalité des lois et de censurer une loi postérieure à un Traité avec lequel elle entre en contradiction. Cette révérence, qui a le défaut de rendre fragile la hiérarchie théorique de normes juridiques, est l'héritage à la fois de la définition traditionnelle de la loi, expression de la volonté générale au sens rousseauiste du terme, et de la limitation par la révolution française du rôle du pouvoir judiciaire. La diminution depuis 1958 du domaine et de l'importance du pouvoir législatif n'avait pas modifié cet état de fait.

Or, le juge français chargé d'examiner sous le contrôle de la Cour de Luxembourg l'articulation des lois françaises avec les normes communautaires, s'est trouvé amené à se prononcer sur l'application de lois contraires à celles-ci, c'est-à-dire à s'opposer éventuellement à la volonté du législateur. En ce qui concerne l'ordre judiciaire, la réponse définitive à ce dilemme a été donnée, on le sait, par la Cour de Cassation dans un arrêt du 24 mai 1975 qui a fait prévaloir le Traité de Rome sur une loi fiscale postérieure. Cet arrêt a mis fin à la suprématie de la loi dans le droit positif appliqué par le juge judiciaire, renversant une tradition fondamentale de notre univers juridique et concernant la primauté du droit communautaire.

Il faut voir dans cet affranchissement du juge, non une nouvelle atteinte à la fonction parlementaire mais un perfectionnement de l'Etat de droit, un affermissement de la hiérarchie des normes qui s'ajoute opportunément à celui que la Constitution de 1958 avait réalisé avec la création du Conseil constitutionnel.

En ce sens, la construction communautaire renforce positivement la séparation libérale des pouvoirs. Il est vrai que cet effet semble de peu de portée face aux reculs examinés précédemment et, de plus, encore mal assuré.

2. Les résistances

La juridiction administrative n'a pas eu les audaces de la Cour de Cassation. Dans une jurisprudence de 1968 (arrêt syndicat général des fabricants de semoules de France) le Conseil d'Etat a fait prévaloir sur un règlement communautaire une ordonnance postérieure contraire car, de façon générale, la vérification de non contrariété de la loi par rapport au Traité le conduirait à limiter les effets de la volonté du législateur.

III - VOIES ET MOYENS D'UN CONTROLE DEMOCRATIQUE RENFORCE

Au regard de la logique de fonctionnement d'un système de démocratie libérale, le problème clé que posent les développements institutionnels examinés précédemment est l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur de larges espaces de la vie économique et sociale de la nation. L'examen, même rapide, des conséquences du processus communautaire sur les institutions françaises serait inconséquent s'il n'envisageait les possibilités de pallier ce phénomène.

A - Permanence du parlementarisme national

1. Promesses et aléas du parlementarisme européen

- La restauration du contrôle parlementaire nécessaire à l'existence d'une séparation des pouvoirs authentique peut fort bien être envisagée au niveau communautaire. C'est ce qu'avaient voulu les auteurs du Traité de Rome en créant le Parlement européen et en prévoyant avec son élection ultérieure au suffrage universel direct, le développement de ses pouvoirs. Il s'agissait d'améliorer ainsi le contrôle sur le Conseil et la Commission pour compenser l'affaiblissement des compétences parlementaires dans les Etats membres, comme le rappelle le rapport Vedel de 1972 sur les institutions communautaires.

Le Parlement européen inscrit son action dans cette logique, avec une vigueur particulière depuis la réforme de 1979 qui a permis son élection au suffrage universel direct. Nombreuses ont été les résolutions nourries du thème du déficit démocratique et réclamant l'augmentation des pouvoirs parlementaires au niveau communautaire. La dernière en date, adoptée le 17 juin 1988, déplore que la perte de pouvoirs démocratiques par les Parlements nationaux ne soit contrebalancée par aucune augmentation du contrôle

démocratique au niveau de la Communauté, "ce qui ne pourrait être obtenu que par une extension des responsabilités du Parlement européen". Il s'agirait concrètement de "répondre enfin à la demande légitime du Parlement européen de participer pleinement au processus de décision de la Communauté", c'est-à-dire de lui conférer, concurremment au Conseil, l'exercice du pouvoir législatif.

La perspective demeure lointaine. En dépit du terrain conquis depuis 1979 en particulier, le Parlement européen n'apparaît guère encore comme un organe parlementaire de plein exercice. Certes, il présente les traits généraux de toute assemblée parlementaire : c'est une assemblée représentative, élue au suffrage universel, qui partage avec d'autres institutions une part du pouvoir communautaire et qui peut censurer la Commission, souvent présentée comme l'"exécutif communautaire". De fait, certaines analyses comparatives font ressortir que si le Parlement européen a moins de pouvoirs que les parlements nationaux dans quelques domaines (pouvoir législatif), il en a plus dans d'autres domaines (pouvoir budgétaire), ou exerce des fonctions comparables (forum...).

En réalité, cependant, l'analyse des pouvoirs juridiques du Parlement européen démontre qu'il ne parvient pas complètement à la qualité de parlement de plein exercice dans la mesure où il n'exerce que des fonctions diminuées par rapport à ses homologues occidentaux, qu'ils appartiennent à des régimes parlementaires ou présidentiels (avec la Communauté, cette dernière hypothèse doit être prise en considération compte tenu de la non conformité du système aux principes de la séparation souple des pouvoirs).

Donc le Parlement européen revêt certains traits du Congrès américain : son indépendance par rapport aux autres organes, son éclatement en tendances multiples aux regroupements hétérogènes. Il n'exerce cependant pas la fonction de participation au pouvoir, qui est la marque essentielle du Congrès.

Par ailleurs, le Parlement européen ne remplit pas, comme ses homologues des Etats membres, la fonction de voie d'accès au pouvoir, son contrôle ou son hostilité étant indifférents à l'exercice du pouvoir communautaire par le Conseil des ministres et la Commission.

Enfin, privé du pouvoir législatif, et exerçant un pouvoir budgétaire tronqué malgré sa puissance, le Parlement européen

ne peut exercer un contrôle politique efficace sur le Conseil, celui qu'il exerce sur la Commission étant de portée politiquement seconde.

En définitive, la fonction parlementaire reste à construire, dans le système communautaire. Cet aboutissement, qui ferait du système institutionnel communautaire un régime authentique de séparation des pouvoirs, ne résultera très vraisemblablement que de l'achèvement même de la construction européenne. Celle-ci repose actuellement, que l'on s'en réjouisse ou qu'on le regrette, sur la dynamique que lui impriment les Etats membres forts de leur existence séculaire et de leur légitimité démocratique parfaite. Si la Communauté comporte indéniablement, à côté de cet aspect "interétatique", une nature autonome ou supranationale, l'architecture des compétences et pouvoirs que les auteurs des Traités lui ont confiés en fait foi, cette nature a été obscurcie par une pratique institutionnelle qui remonte à l'adoption en 1965 de l'accord de Luxembourg, acte politique qui a exalté le rôle des Etats membres dans le fonctionnement de la Communauté, avec d'ailleurs des conséquences qui ne sont pas toutes négatives pour les progrès de la construction européenne, l'Acte unique en témoigne ainsi que la relance qui l'a suivi. Tant que perdurera cette situation, il sera peu réaliste d'attendre du renforcement hypothétique des pouvoirs du Parlement européen la restauration de la fonction parlementaire dans la Communauté. Ce constat n'est certes pas une invitation à la démission du Parlement européen. Celui-ci doit poursuivre son effort, inséparable de la poursuite d'une construction européenne plus achevée. Dans l'attente de cet achèvement, le contrôle démocratique doit pourtant être perfectionné.

2. La voie nationale

Dans ces conditions, c'est au niveau national que doit rester assurée dans sa plénitude l'indispensable fonction parlementaire.

- La plupart des Etats membres ont réagi très tôt dans ce sens aux perspectives que faisait peser la construction communautaire sur le système parlementaire. Ainsi, dès 1957 en Allemagne et 1968 en Italie, ont été institués dans les assemblées parlementaires des organes spécialisés dans les affaires communautaires. Les nouveaux adhérents ont adopté des solutions identiques avec une efficacité à la mesure de la force de

leur tradition parlementaire : 1972 pour le Danemark, 1974 pour le Royaume-Uni.

Plusieurs modèles d'organes spécialisés existent actuellement. Tantôt ils sont institués dans chacune des deux Chambres séparément, tantôt existe une formation mixte chargée du contrôle des affaires européennes. Quand le contrôle est exercé distinctement dans chaque assemblée, il relève généralement d'une commission spécialisée.

Le principe adopté est celui d'un contrôle parlementaire portant sur les actes communautaires lors de leur négociation au Conseil des Communautés.

Sur la base des documents communautaires et des renseignements communiqués par le gouvernement, les organes de contrôle spécialisés opèrent une sélection parmi la masse des projets d'actes normatifs et rendent des avis. Dans la grande majorité des cas, ceux-ci ne lient pas juridiquement le gouvernement qui négocie librement à la lumière des débats parlementaires. En revanche, la situation est différente au Danemark. Le gouvernement danois est assez dépendant de la Commission C.E.E. du Folketing en application de procédures qui tentent de concilier le respect des prérogatives parlementaires et le pouvoir gouvernemental de négociation. Ainsi, le gouvernement reçoit de la Commission C.E.E. de véritables mandats impératifs : il lui expose les bases de négociation qu'il entend adopter, en cas de désaccord de la Commission, le gouvernement est tenu d'engager la négociation sur les bases définies par celle-ci. Si les perspectives d'aboutissement des positions ainsi définies apparaissent ultérieurement peu probables, le gouvernement doit solliciter l'accord de la Commission sur de nouvelles bases de négociation. Il doit, en fin de parcours, informer celle-ci des résultats des négociations communautaires.

La Grande-Bretagne, mère des parlements, ne fournit pas à son législateur des procédures aussi rigoureuses. Le respect des prérogatives parlementaires y est cependant assez rigoureusement assuré. Recevant le 11 avril dernier une délégation de la Commission spéciale de la Chambre des Communes pour les affaires communautaires, la Délégation du Sénat a entendu l'exposé des procédures mises en oeuvre à cet effet dans cette assemblée.

La Commission spéciale sélectionne, parmi les propositions de la Commission et autres documents communautaires, les

textes qui lui paraissent justifier un examen politique de la Chambre des Communes. Après audition des ministres sur un projet particulier, la Commission spéciale peut décider de proposer un débat de la Chambre en séance plénière. Dans le cas contraire, elle analyse la proposition intéressée dans un rapport hebdomadaire qui, généralement, ne prononce pas d'appréciation en opportunité. Il est surtout intéressant de retenir que les Communes tiennent, sur recommandation du Comité spécial, un ou deux débats hebdomadaires concernant la politique communautaire, ce que l'on peut tenir a priori pour l'indice d'un contrôle préalable efficace de l'action gouvernementale. L'influence exercée par la commission spéciale est aussi due à une résolution du 30 octobre 1980, dans laquelle la Chambre estime que, si la commission souhaite l'ouverture d'un débat, les ministres ne devraient pas, sauf circonstances exceptionnelles, accepter au sein du Conseil de ministres l'adoption d'une proposition législative avant que ce débat ne soit conclu à la Chambre. Au cas où un membre du gouvernement serait conduit à ne pas différer sa décision, il est tenu de s'adresser à la Chambre dans les meilleurs délais. Le président de la Commission spéciale a toutefois estimé devant la Délégation du Sénat que la fonction de cet organe, cruciale pour le processus démocratique, restait essentiellement de nature procédurale.

- La situation en France est, en tout état de cause, assez différente dans la mesure où les Délégations parlementaires instituées en 1979 pour suivre les affaires communautaires ne sont pas chargées d'effectuer un contrôle politique de la politique gouvernementale, mais simplement d'améliorer l'information du Parlement sur les matières communautaires. Les raisons de cette restriction ont été abondamment commentées lors des débats qui ont précédé le vote de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979. Il s'agit d'une part de la réserve aux Commissions parlementaires des prérogatives du contrôle et, d'autre part, de la tradition selon laquelle la négociation internationale, à laquelle est assimilé le processus décisionnel communautaire, est en France le privilège de l'exécutif et n'est pas passé au crible du contrôle parlementaire préalable. C'est d'ailleurs sur la base de ce dernier motif qu'au printemps 1979 avait été rejetée à l'Assemblée nationale en Commission, une proposition de loi du groupe communiste tendant à associer les Commissions permanentes aux négociations parlementaires.

Les Délégations pour les Communautés européennes ont donc été constituées avec des pouvoirs limités, insusceptibles d'étendre le champ du contrôle parlementaire. Pour

l'accomplissement de leur mission d'information, elles traitent les informations communiquées, en principe, par le gouvernement, afin de soumettre des conclusions ponctuelles aux commissions parlementaires compétentes et de présenter à leur assemblée respective un rapport semestriel d'information. Aucun droit d'audition de membres du gouvernement ou de personnalités européennes, a fortiori aucun pouvoir d'investigation, ne sont mentionnés dans la loi de 1979.

Celle-ci dispose cependant que les Délégations définissent leur règlement intérieur (§ VII). Le règlement intérieur de la Délégation du Sénat a ainsi pu prévoir la possibilité de procéder à des auditions et d'établir des contacts avec les institutions communautaires.

En définitive, dans le système français, le contrôle de droit commun des affaires communautaires appartient donc aux commissions permanentes, averties, informées et éventuellement éclairées par les Délégations. La Délégation du Sénat a tenté, dans ce cadre, de porter au maximum l'efficacité de sa mission. Elle s'est conçue comme la cheville ouvrière du contrôle, l'instrument de compréhension synthétique d'un processus communautaire que les commissions permanentes appréhendent généralement de façon circonstancielle (quand elles sont saisies d'un texte communautaire en vue de transposition ou autorisation de ratification, ou lors de la discussion du budget) et surtout partielle, dans les limites de leurs compétences respectives. Cette tâche est indispensable, il semblerait par exemple peu pertinent de porter des appréciations sur l'évolution des finances communautaires sans disposer d'une information précise et fiable sur l'évolution et les perspectives de la politique agricole commune. Les conclusions et les rapports semestriels de la Délégation fournissent les analyses permettant aux commissions d'envisager globalement les phénomènes communautaires.

L'Acte unique européen et la reprise subséquente de la construction européenne ont mis en lumière les insuffisances que ce dispositif de contrôle n'a pu permettre de surmonter en dépit des efforts de la Délégation. L'expérience a en effet montré que la faculté d'infléchir vers les problèmes communautaires les commissions permanentes absorbées par le travail législatif interne, était limitée. En conséquence, le contrôle préalable de la politique communautaire, seul moyen de restaurer la prérogative parlementaire en palliant l'évasion législative, demeure faible. C'est cette faiblesse, devenue préoccupante avec la relance

communautaire, qui a motivé le dépôt en décembre 1988 par le président de la Délégation du Sénat, suivi en avril 1989 par celui de la Délégation de l'Assemblée nationale, d'une proposition de loi dont l'objectif principal est de faciliter les communications des délégations avec les commissions permanentes. Le nombre des membres des délégations devrait ainsi passer de dix-huit à trente-six afin de permettre la représentation équilibrée des commissions permanentes. Ainsi serait rendue possible la nomination de rapporteurs spécialisés chargés de présenter les conclusions de la Délégation devant les commissions permanentes et en séance publique sur les projets communautaires dignes d'attirer l'attention du législateur français, et spécialement chaque fois qu'un texte d'origine communautaire doit ~~faire~~ l'objet d'une transposition dans la législation nationale. Il ne semble cependant pas possible d'aller plus loin dans cette voie dans la mesure où l'établissement d'un lien formel entre l'élaboration de la loi et l'émission d'avis par les délégations ajouterait à la procédure législative des formalités non prévues par la Constitution. Les délégations devront donc se limiter à un rôle relativement informel d'impulsion que rendront plus efficace des moyens renforcés. Il semble indispensable à cet égard qu'elles instituent des contacts réguliers avec les institutions communautaires, y compris le Conseil et la Commission, par l'entremise de leurs rapporteurs et avec l'appui administratif éventuel d'un bureau de liaison.

L'étude de la Délégation ne saurait s'achever sans que soient tracées quelques pistes encore trop broussailleuses pour être empruntées avec profit.

B - Quelques pistes d'avenir ?

1. Le contrôle parlementaire préalable

Tout l'exposé qui précède conduit à l'idée que la solution de l'amoindrissement de la fonction parlementaire nationale réside dans le développement du contrôle préalable de la politique communautaire du gouvernement.

On a évoqué la tradition qui limite le contrôle parlementaire de la négociation internationale. Appliqué aux questions communautaires, ce principe borne de façon rédhibitoire les perspectives de restauration des prérogatives

parlementaires dans les domaines de plus en plus vastes ouverts à l'intervention communautaire.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur la valeur de l'assimilation de la négociation communautaire à une négociation internationale.

Du point de vue matériel, le champ effectif et potentiel de la compétence communautaire est si vaste qu'il pourrait à la limite couvrir presque l'ensemble des fonctions étatiques internes, à l'exception peut-être des problèmes de défense (et encore soulève-t-on régulièrement le problème de la défense européenne) ou de la législation pénale. Il devient difficile dans ces conditions d'abandonner à l'exécutif des matières qui sont largement couvertes par l'énumération de l'article 34 de la Constitution. Que dire par exemple des projets communautaires en matière fiscale, y compris de fiscalité directe ?

Du point de vue institutionnel et organique, il faut relever que théoriquement le processus décisionnel communautaire n'est pas une négociation diplomatique. Il se déroule au sein d'un ordre juridique autonome pour la mise en oeuvre de compétences transférées à celui-ci de façon définitive, comme l'énonce la Cour de Justice des Communautés. Dans ce processus, le Conseil des ministres n'intervient pas, en logique juridique et dans les intentions des rédacteurs du Traité de Rome, comme conférence des représentants des exécutifs nationaux, mais comme organe des Communautés, agissant en vue de l'intérêt communautaire. Il paraît par conséquent inapproprié d'accorder à ce processus décisionnel le bénéfice de l'immunité diplomatique devant le Parlement français. Si l'évolution de la Communauté à la suite du compromis de Luxembourg a, comme on l'a vu, modifié en fait dans un sens intergouvernemental le fonctionnement des institutions communautaires, on peut espérer de la relance en cours et de la restauration au Conseil de la pratique du vote majoritaire, un certain retour aux sources de la construction européenne qui priverait de toute justification autre qu'historique l'argument de la négociation diplomatique.

- Cet aboutissement souhaitable devrait être réalisé dans un contexte parlementaire national permettant effectivement la mise en oeuvre d'un contrôle préalable efficace.

Ici se pose le problème des méthodes de travail des organes parlementaires. La nécessité d'un traitement synthétique par les Délégations de l'information et de la documentation communautaires se fera toujours sentir sans que soit pour autant

remis en cause le principe incontestable en vertu de la constitution de l'attribution aux commissions des prérogatives du contrôle. Les délégations jouent donc un irremplaçable rôle d'alerte.

Afin de parvenir à un degré complètement satisfaisant d'efficacité, leur travail devrait pouvoir être appuyé sur des moyens d'information très améliorés. On sait à quel point la situation actuelle est insatisfaisante : le gouvernement s'est, dans les faits, libéré de l'obligation de transmission d'informations posée par la loi de 1979. Les projets de loi en cours de discussion devraient apporter une amélioration dans ce domaine en élargissant les pouvoirs d'audition et on peut espérer pour l'avenir une meilleure attention du gouvernement à l'exécution de ses obligations. Telle est la situation, mais puisque l'intention du présent paragraphe est délibérément prospective, il convient d'évoquer la possibilité de doter les délégations du droit d'investigation sur pièces et sur place prévu par l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 au bénéfice des rapporteurs spéciaux en matière budgétaire. Le précédent de la délégation parlementaire pour la radiodiffusion et la télévision (résultant de la loi n° 74-696 du 7 août 1974) avait inspiré la mention de ces prérogatives dans la proposition de loi du président FOYER qui fut en 1979 à l'origine de la création des délégations pour les Communautés. Les arguments qui furent avancés à l'encontre de cette disposition, et qui conduisirent à son rejet ne paraissent pas déterminants. Si l'octroi aux délégations du droit d'investigation devait leur conférer les moyens d'effectuer au bénéfice des commissions permanentes un examen préalable de la politique communautaire du gouvernement, l'objet même de leur mission serait accompli sans que soit pour autant violé un principe de prééminence diplomatique de l'exécutif dont les fondements théoriques sont singulièrement faibles, on l'a vu, en matière communautaire, sans que soit non plus remis en cause le principe selon lequel le travail des délégations est destiné à être exploité par les commissions permanentes.

En ce qui concerne les commissions permanentes, il serait souhaitable, qu'averties par les délégations des échéances et des enjeux du processus décisionnel de la Communauté, elles puissent organiser leur travail en vue du développement de leur contrôle préalable sur l'action de l'exécutif. Celui-ci pourrait en particulier prendre la forme d'auditions des ministres au début d'une négociation intéressant le domaine de la loi, ou d'un intérêt politique prééminent. On songe aussi à l'organisation régulière

de débats en séance publique sur les problèmes communautaires, clos éventuellement par le vote d'une déclaration de politique générale.

2. La coopération interparlementaire

La coopération interparlementaire peut fournir des outils intéressants pour l'approfondissement du contrôle parlementaire.

- La Conférence des présidents des Parlements de la Communauté a, depuis ses origines en 1975, régulièrement traité ce dossier. En particulier, un rapport présenté par le Président POHER à la Conférence de Luxembourg en juillet 1981, a fourni une analyse approfondie des possibilités de coopération interparlementaire existantes, à la suite duquel le communiqué final de la Conférence a émis un certain nombre de recommandations :

"Les Présidents ont réservé une attention favorable au principe d'une coopération entre les Commissions parlementaires. Ils ont reconnu que cette coopération pourrait être particulièrement efficace au niveau des Présidents ou des rapporteurs de ces Commissions, non sans souligner la nécessité de tenir compte de la situation particulière de chaque pays et de chaque Parlement. Dans ce contexte, des réunions pourraient notamment être organisées aux niveaux appropriés à l'occasion de la discussion dans les divers Parlements de problèmes d'intérêt commun, afin de permettre une meilleure information réciproque..."

"Les Présidents ont également examiné les relations entre les services de leurs Assemblées respectives et ils ont souligné l'intérêt d'une coopération accrue entre ces services".

"Les Présidents ont convenu que des mesures pouvaient être prises pour permettre, d'une part, aux membres du Parlement européen d'utiliser les services techniques et administratifs des Parlements nationaux et, d'autre part, par l'intermédiaire de leurs services compétents, d'être informés des activités du Parlement européen. Dans le cadre de leurs règlements respectifs, ils ont également reconnu l'intérêt de formules facilitant l'accès aux Commissions parlementaires, permettant notamment aux membres du Parlement européen d'être entendus par les Commissions des Parlements nationaux

et aux membres des Parlements nationaux d'assister aux réunions des Commissions du Parlement européen".

De son côté, le Parlement européen a adopté un certain nombre de résolutions appelant à une coopération renforcée ses organes avec les parlements nationaux. Il s'agit pour lui de s'attirer la collaboration de ceux-ci dans son oeuvre d'achèvement de l'union européenne. Le dernier en date de ce texte, adopté sur le rapport établi par M. SEELER au nom de la Commission institutionnelle, préconise la tenue de réunions régulières entre les Commissions du Parlement européen et celles des Parlements nationaux. Si les échanges d'information que permettront de tels contacts peuvent être fructueux, il faut toutefois noter les limites qui résulteront sans doute du décalage entre les objectifs des parties prenantes. En effet, la résolution SEELER, qui traduit bien la stratégie des instances du Parlement européen, semble privilégier la coopération tendant à la poursuite des réformes institutionnelles et à l'étude de certains domaines spécifiques, alors que la préoccupation essentielle des Commissions du Sénat porte bien davantage sur les aspects concrets du développement de la politique communautaire et, notamment, sur les principales mesures liées à l'échéance 1992 d'achèvement du marché intérieur européen.

L'expérience déjà acquise en la matière ne dément pas ces impressions.

Quant à la suggestion de réunions communes entre les représentants des instances spécialisées pour les questions communautaires des Parlements nationaux et les Commissions spécialisées du Parlement européen, elle présenterait l'avantage de remédier aux difficultés qui caractérisent ce genre de réunions. En raison du décalage existant entre le moment où le Parlement européen examine un projet de directive soumis au Conseil et le moment où les Parlements nationaux auront à en connaître, les représentants des instances spécialisées pour les questions communautaires dans les Parlements nationaux paraissent, à ce stade, les interlocuteurs les plus qualifiés pour en discuter valablement avec les Commissions spécialisées du Parlement européen. L'échange d'information et d'argumentation n'en serait que plus profitable pour les deux parties et permettrait d'épauler la pratique de l'audition par les délégations parlementaires françaises de rapporteurs des commissions du Parlement européen, pratique que la réforme en cours de la loi de 1979 devrait avaliser formellement.

Rappelons aussi que l'ouverture vers la Communauté, des instances spécialisées des Parlements nationaux ne doit pas négliger le Conseil et la Commission, où s'effectue l'essentiel du travail d'élaboration de la législation communautaire.

- Dans la perspective spécifique du renforcement du contrôle parlementaire national, l'approfondissement de la coopération entre Parlements nationaux pourrait être extrêmement fructueux.

Il semble certes difficile d'instituer pour la mise en oeuvre des pouvoirs législatifs et financiers des Parlements nationaux une collaboration qui dépasse le stade de la transmission d'informations à la demande. La variété des méthodes de travail parlementaire, des procédures, de la compétence législative, semble par exemple interdire d'envisager l'institutionnalisation d'une coopération entre Commissions permanentes en vue de l'adoption des projets de loi transposant les directives dans le droit interne.

En revanche, et une fois encore, la coopération entre organes spécialisés, détachée des contingences des calendriers législatifs nationaux et ayant lieu par vocation très en amont du processus décisionnel de la Communauté, pourrait donner de très utiles résultats pourvu qu'elle soit organisée sur des dossiers sensibles et limitée aux Parlements nationaux spécialement intéressés à ceux-ci. Cette coopération pourrait prendre la forme de l'établissement d'un calendrier commun pour rendre un avis particulier. En vue de la production de celui-ci, un échange d'informations serait organisé et les rapporteurs désignés par chaque organe spécialisé pourraient participer aux travaux des parties prenantes des autres nationalités. On peut songer à titre d'exemple à une coordination des travaux des Parlements français et anglais sur la réforme du marché de la viande ovine qui oppose principalement des intérêts français et britanniques. Il ne s'agirait naturellement pas de doubler ainsi le processus communautaire par une sorte de négociation interparlementaire, mais de mettre à la disposition des Parlements les moyens d'éviter le point de vue ethnocentrique qui limite souvent leur approche des problèmes communautaires. Ce serait une façon d'introduire la logique communautaire dans les travaux des Parlements nationaux, et en définitive de faire participer ceux-ci à l'achèvement du grand oeuvre européen.

**B - LA REELECTION DU PARLEMENT EUROPEEN (15 au
18 juin 1989)**

(Séance du 24 mai 1989)

Rapporteur : M. Jacques GOLLIET,

I. LES SYSTEMES ELECTORAUX

II. LA PROCEDURE ELECTORALE UNIFORME

**III. LE REGIME FRANCAIS DES INTERDICTIONS
DE CUMUL DE MANDATS ELECTORAUX**

IV. LES ELECTIONS ET L'UNION EUROPEENNE

(Séance du 24 mai 1989)

La troisième élection du Parlement européen au suffrage universel se déroulera en France le 18 juin prochain. Beaucoup, dans certains Etats membres et au Parlement européen, souhaitent en faire les élections de la relance institutionnelle de l'Europe. De fait, et contrairement aux deux scrutins précédents, elles s'inscrivent dans le contexte dynamique de la mise en place du grand marché intérieur qui pourrait être l'humus d'une union européenne plus marquée politiquement, selon les partisans de celle-ci, et provoquer les développements institutionnels que l'Acte unique européen avait très largement sacrifiés à une approche économique et fonctionnelle de la construction communautaire.

Si les projets tournant autour du rôle du Parlement européen ne manquent donc pas, leur réalisation reste cependant hypothétique, à commencer par la réforme d'un mode de désignation qui n'est pas sans inconvénients dans la logique de l'intégration communautaire.

Les présentes conclusions présentent, afin d'éclairer ces divers problèmes, certains éléments saillants du contexte juridique et institutionnel des prochaines élections.

I - LES SYSTEMES ELECTORAUX

L'élection des parlementaires européens est régie par une combinaison de textes communautaires et nationaux qui introduit une certaine disparité dans la représentation communautaire. Il existe donc :

- d'une part, un texte communautaire, l'Acte du 20 septembre 1976, portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct ;

- d'autre part, des textes électoraux nationaux. Dans le cas de la France, ce sont la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 (publiée au Journal Officiel français du 8 juillet 1977) et le décret n° 79-160 du 28 février 1979 pris pour application de la loi précédente (et publié au Journal Officiel français du 1er mars 1979).

A - Le système français

En France, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Les listes qui n'ont pas obtenu 5% des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges. Le territoire français "forme une circonscription unique"; les électeurs sont donc appelés à exercer partout leur choix entre les mêmes listes.

Pour être candidat, un citoyen français doit :

- être âgé de 23 ans révolus au jour du scrutin ;
- avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national (un jeune homme sous les drapeaux ou sursitaire est réputé avoir satisfait à cette condition) ;
- jouir de ses droits civils et politiques.

La liste sur laquelle il figure doit comporter autant de noms que de sièges à pourvoir (soit 81 en France). Elle doit avoir été déposée conformément aux dispositions législatives et réglementaires concernant la déclaration de candidature (le cautionnement est de 100.000 francs).

La campagne électorale, qui s'ouvre le quinzième jour précédant celui du scrutin, débutera le 3 juin 1989. Elle sera close le 17 juin à minuit.

Le vote se poursuivra en France, sauf modification des dispositions actuellement applicables, jusqu'à 22 heures. Ceci résulte de la juxtaposition des dispositions du Code électoral selon lesquelles on vote et on dépouille en France sans désenclaver, des dispositions annexées à l'Acte du 20 septembre 1976 (art.9) selon lesquelles "les opérations de dépouillement des bulletins de vote ne peuvent commencer qu'après la clôture du scrutin dans l'Etat membre où les électeurs voteront les derniers", et enfin des habitudes électorales italiennes qui impliquent la poursuite du vote le 18 juin jusqu'à 22 heures.

B - Les systèmes étrangers

Les systèmes électoraux existants dans les autres Etats membres divergent entre eux et avec le système français. Ainsi, les conditions à remplir pour être électeur ou éligible varient en ce qui concerne l'âge, les exigences de résidence, celles de nationalité. D'autre part, certains Etats pratiquent le système de la circonscription nationale unique (Danemark, France, Grèce, Luxembourg), d'autres sont divisés en circonscriptions multiples avec décompte national des voix (Allemagne, Italie) ou décompte au sein de chaque circonscription. Enfin, si tous les Etats, sauf la Grande-Bretagne, appliquent la représentation proportionnelle, celle-ci est affectée de modalités très diverses (vote unique transférable en Irlande, seuil de 5% des suffrages exprimés en France et R.F.A. ...). On trouvera en annexe I un tableau récapitulatif des systèmes électoraux.

C - Les conséquences politiques

Cette situation n'est pas politiquement neutre car elle affecte la représentativité, et donc la capacité, du Parlement ainsi élu, dans la mesure où une distorsion supplémentaire est ainsi ajoutée à l'inégalité dès le départ aménagée entre les électors nationaux du fait de la répartition des sièges entre les Etats membres : l'Allemagne disposait en 1984 d'un siège pour 527.000 électeurs, la Belgique, d'un pour 283.000, et le Luxembourg, d'un pour 35.540.

A cette inégalité, fâcheuse mais explicable par la force du fait national dans la construction communautaire, s'ajoute donc celle, née de la disparité des modes de scrutin, qui a fait qu'en 1979, avec 12,60% des suffrages exprimés, les libéraux britanniques n'ont obtenu aucun siège alors que le parti communiste grec, le parti socialiste italien et les indépendants néerlandais étaient représentés au Parlement européen avec des scores équivalents. Le moins que l'on puisse dire est donc que chaque électeur ne dispose pas du même poids dans cette consultation dont la finalité de représentation des peuples des

Etats membres se pérennise au détriment d'une évolution grâce à laquelle aurait pu émerger une représentation authentiquement communautaire. Celle-ci ne peut surgir que de l'adoption d'une procédure électorale uniforme.

II - LA PROCEDURE ELECTORALE UNIFORME

A - Tentatives communautaires

Les dispositions existent, qui auraient dû favoriser l'émergence d'un "électorat communautaire" grâce à l'adoption d'une procédure électorale uniforme. En effet, les trois traités communautaires prévoient que "le Parlement européen élaborera des projets en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres". Les tentatives effectuées n'ont pas abouti. Il faut citer en particulier une résolution du Parlement du 10 mars 1982 transmettant au Conseil pour adoption, selon la procédure prévue par l'article 7 de l'Acte du 20 septembre 1976, un projet d'acte relatif à l'établissement d'une procédure électorale uniforme.

Ce texte prévoyait de rendre obligatoire le principe de la représentation proportionnelle, de découper en circonscriptions le territoire des Etats membres, d'accorder l'éligibilité dans un pays aux citoyens des autres Etats membres y résidant depuis cinq ans, de maintenir le lien entre le droit de vote dans un pays et la nationalité en facilitant le vote des expatriés dans leur Etat d'origine.

Le Conseil des Communautés n'a pas pu adopter d'accord sur ce texte ni mettre au point une version modifiée (attachement de la Grande-Bretagne au scrutin majoritaire et de la France à la circonscription nationale unique en raison de la notion d'indivisibilité de la République mise en lumière par une décision du Conseil constitutionnel de 1976).

Le Parlement européen a tenté, après l'élection de 1984, de reprendre la procédure avec un rapport BOCKLET du 22 mars

1985 sur lequel il n'y a pas eu de débat en séance plénière, la majorité existante pour l'adopter apparaissant trop faible. Le dossier, confié à un groupe de travail, n'a guère progressé depuis.

On trouvera en annexe le résumé de l'état des travaux de ce groupe.

B - Initiatives nationales

En fait, les seules initiatives existantes pour faire avancer le problème lancinant de la représentativité du Parlement européen ont été prises au niveau national.

Le Parlement italien a en effet adopté une loi du 18 janvier 1984 en application de laquelle les citoyens européens sont désormais éligibles en Italie aux européennes aux conditions d'éligibilité de leur loi électorale nationale. Ce texte, applicable lors des prochaines élections, introduit, pour la première fois dans la sphère juridique, la notion de citoyen européen. Le droit de vote reste en revanche réservé aux Italiens.

III - LE REGIME FRANCAIS DES INTERDICTIONS DE CUMUL DE MANDATS ELECTORAUX (1)

Les problèmes d'incompatibilité entre le mandat européen et les mandats électoraux nationaux sont réglés par le droit national, en application de l'article 6 § 1 de l'Acte du 20 septembre 1976 portant élection du Parlement européen au suffrage universel direct.

(1) Pour les systèmes étrangers, cf. tableau en annexe I.

A - Les interdictions de cumul

La loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 a appliqué certains cas d'incompatibilité aux représentants français au Parlement européen, en particulier, s'agissant des mandats électoraux, ceux résultant de l'article L.46-1 du code électoral :

"Nul ne peut cumuler plus de deux des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus, autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, autre que Paris."

Est applicable par ailleurs aux représentants français membres de l'Assemblée nationale l'article L.O.141 du code électoral :

"Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats électoraux ou fonctions électives énumérés ci-après : représentant à l'Assemblée des Communautés européennes, (...)"

B - Le délai de règlement des cas de cumul interdit

L'article 6 de la loi du 7 juillet 1977, qui applique certains cas d'incompatibilité aux représentants français au Parlement européen, n'envisage pas le cumul du mandat européen avec celui de député. Par conséquent, le délai de 15 jours après l'entrée en fonction d'un parlementaire européen, édicté par cet article pour faire cesser les cumuls interdits, n'intéresse pas les députés. Ceux-ci relèvent du régime édicté par les articles L.O.141, L.O.151 et L.O.151-1 du code électoral.

Ainsi, selon l'article L.O.151-1, le député qui acquiert un mandat, dont celui de parlementaire européen, le plaçant en situation de cumul interdit, dispose d'un délai de 15 jours, à dater de son élection, pour régler sa situation.

Par ailleurs, l'article 6 de la loi de 1977, en appliquant aux représentants français au Parlement européen l'article L.46-1 du code électoral, interdit le cumul du mandat européen avec plus d'un mandat local du type suivant : conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de 20.000 habitants ou plus, autre que Paris, adjoint au maire d'une commune de 100.000 habitants ou plus, autre que Paris. Le même article accorde aux intéressés un délai de 15 jours après leur entrée en fonction pour faire cesser les cumuls interdits. Cette disposition semble contradictoire avec le délai fixé aux mêmes fins par l'article 46-1, qui est de 15 jours à dater de l'élection.

Le principe selon lequel la loi spéciale (celle de 1977 en l'espèce) déroge à la loi générale (le code électoral et son article 46-1) paraît devoir faire trancher la contradiction en faveur de la loi de 1977 et donc d'un délai courant à partir de l'entrée en fonction. Ce point reste cependant susceptible d'être débattu, en l'absence de précédent.

C - Le parlement européen et le règlement des cas litigieux

Dans le cas où se présente un cas d'incompatibilité posé par le droit national, le règlement du problème appartient exclusivement à l'autorité nationale, en application de l'article 11 de l'Acte du 20 septembre 1976 :

"Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme prévue à l'article 7, paragraphe 1er, l'Assemblée vérifie les pouvoirs des représentants. A cet effet, elle prend acte des résultats proclamés officiellement par les Etats-membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie".

La commission de vérification des pouvoirs du Parlement européen se préoccupe cependant des contestations qui pourraient être exprimées au sein du Parlement, sur le fondement de dispositions nationales, à propos de la validité du mandat d'un parlementaire.

Elle instruit donc les cas soulevés et, par l'intermédiaire du président du Parlement, demande l'interprétation des autorités nationales compétentes dont elle considère la réponse comme faisant autorité.

Pour toute suite à la constatation par les autorités nationales, d'une incompatibilité, la commission de vérification des pouvoirs et le Parlement, ne peuvent qu'entretenir une pression politique afin d'amener les autorités nationales compétentes à régler le cas litigieux selon les procédures internes.

IV - LE PARLEMENT EUROPEEN DEVANT SON RENOUELEMENT

Nonobstant les développements peu prometteurs de son mode de recrutement, le Parlement européen a considéré sa réélection comme une occasion de relancer le débat sur son rôle dans l'équilibre institutionnel communautaire, dans la perspective de l'Union européenne.

Il s'agirait d'attribuer au Parlement nouvellement élu le soin de préparer les réformes institutionnelles permettant de créer l'Union européenne.

A - Les élections et l'union européenne

Une résolution du jeudi 16 février 1989, adoptée sur la base d'un rapport HERMAN, précise les modalités par lesquelles le Parlement européen entend lancer sa réforme. En effet, dans ce texte, ce dernier annonce son intention de formuler des propositions globales afin de "donner la base institutionnelle nécessaire à l'Union européenne".

Plusieurs éléments sont pris en considération, en particulier le contenu de l'Union et la stratégie de sa création.

S'agissant du contenu, référence est faite au projet de traité du 14 février 1984, dit projet SPINELLI, qui proposait un nouveau cadre juridique et un nouvel équilibre institutionnel définissant de nouveaux champs d'action et créant un authentique pouvoir politique communautaire. Le nouvel équilibre institutionnel devait bien entendu être établi principalement au profit du Parlement qui aurait été doté d'un pouvoir de codécision dans tous les domaines de compétence de l'Union, ainsi que de l'initiative législative. Il devait en outre donner formellement l'investiture à la Commission.

Ce projet a rencontré un certain écho politique qui a fait de lui, d'une certaine manière, un annonciateur de l'Acte unique européen. Celui-ci s'arrête pourtant bien en deçà des perspectives dessinées dans le texte du Parlement européen. Il n'est donc pas étonnant que ce dernier remette son ouvrage sur le métier.

S'agissant de la stratégie à mettre en oeuvre, la résolution de février 1989 exprime le souci d'impliquer les citoyens européens dans la réforme, à l'occasion de la campagne électorale de juin : celle-ci devant être axée sur le problème de l'Union européenne. Par ailleurs, l'idée d'un referendum est lancée afin d'associer les peuples européens à la constitution de l'Union européenne "soit en soumettant préalablement les principes de cette démarche à leur approbation au moment des élections européennes de 1989, soit en leur soumettant le texte de la constitution lors de sa ratification".

Il convient d'ajouter que les relations avec les Parlements nationaux apparaissent comme une pièce maîtresse du dispositif stratégique à mettre en oeuvre. Dans la résolution, le Parlement européen "souligne son intention d'associer dès le commencement et aussi étroitement que possible les autres institutions et les Parlements nationaux à la préparation de ce projet, pour que ses propositions puissent se fonder sur un consensus aussi large que possible des Etats membres, et faciliter ainsi les procédures nationales de ratification".

Par ailleurs, une autre résolution, du même 16 février 1989, adoptée sur la base d'un rapport SEELER, prévoit une coopération renforcée entre le Parlement européen et les Parlements nationaux, et émet quelques propositions qui pourraient trouver une concrétisation à la suite de la Conférence des Présidents des Parlements de la Communauté qui, se réunissant à Madrid en mai prochain, a inscrit ce problème en premier point de son ordre du jour.

Jusqu'à présent, le dynamisme réformateur du Parlement européen n'a, une fois de plus, trouvé d'écho qu'en Italie. Les deux Chambres italiennes viennent en effet de voter une loi constitutionnelle qui donne la possibilité d'interroger par voie de referendum les électeurs sur l'attribution de pouvoirs constituants au Parlement européen élu.

Parmi les pays qui pourraient suivre cet exemple, la Belgique se trouve au premier rang, car le Parlement y est déjà saisi de propositions analogues, dont l'une est signée par des représentants de tous les partis, à l'exception du Parti socialiste. Le Président de ce dernier, M. SPITAEELS, tout en étant favorable à l'attribution au Parlement européen d'un rôle constituant, estime que cette démarche devrait être faite par le Conseil européen, sur proposition d'un ou plusieurs gouvernements. Les Etats membres qui auraient adopté cette approche s'engageraient à soumettre dans un bref délai le projet d'Union européenne, établi par le Parlement européen, à un referendum.

B - L'acquis institutionnel du Parlement

Dans l'attente du moment encore improbable où seront prises des options fondamentales qui se traduiraient par le passage à l'union européenne, des avancées significatives ont eu lieu quand même dans le domaine institutionnel. Il importe d'en tenir compte pour évaluer le rôle du Parlement européen dans le proche avenir.

On a beaucoup écrit sur la médiocrité des pouvoirs du Parlement européen, assemblée parlementaire sans pouvoir législatif, investie d'un pouvoir budgétaire puissant mais tronqué, exerçant sur le Conseil des ministres, siège réel du pouvoir communautaire, un contrôle peu efficace, trompant sa faible participation aux affaires communautaires par le déploiement en dehors de cette sphère d'une activité intense mais platonique. Il faut cependant aussi savoir, pour se faire une juste idée du rôle du Parlement européen dans la poursuite de la construction européenne, que l'Acte unique lui a conféré des pouvoirs nouveaux et significatifs, pour sa mise en oeuvre. Il s'agit de la procédure de coopération qui l'associe à l'exercice par le Conseil de son pouvoir législatif, selon des modalités qui dépassent clairement la consultation sans pour autant atteindre

la co-décision. Le Parlement européen exerce en effet, à travers deux lectures des propositions d'actes communautaires, un pouvoir d'amendement susceptible, avec l'appui de la Commission des Communautés, de bloquer le processus décisionnel. Le Conseil ne peut en effet passer outre qu'à l'unanimité, et dans un délai de trois mois, fort court pour une institution dont la précipitation est le moindre défaut. Or, les matières couvertes par cette procédure de coopération ne sont pas médiocres puisque l'on y compte le rapprochement des législations nationales ayant une incidence sur l'établissement du marché intérieur, l'élimination des discriminations fondées sur la nationalité, certaines mesures intéressant la libre circulation des travailleurs, l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité des travailleurs, les mesures d'application de la réforme du fonds régional, et les programmes communautaires de recherche scientifique et technologique.

La juste appréciation du rôle du Parlement européen dans le processus communautaire doit plus généralement tenir compte de l'efficacité qu'il a su donner au maniement coordonné de tous ses pouvoirs. Sait-on par exemple que le calendrier législatif annuel de la Communauté résulte désormais d'un accord passé entre le Parlement et la Commission, auquel il faudra que le Conseil se joigne s'il souhaite que le processus décisionnel se déploie sans obstacles ? Sait-on aussi que l'utilisation appropriée par le Parlement de ses pouvoirs budgétaires lui donne désormais un droit de regard indirect sur l'évolution des crédits affectés à des politiques, parmi lesquelles la politique agricole commune, à l'égard desquelles ses compétences sont en principe limitées ? Instrument de cette "ingérence" dans des responsabilités exercées jusqu'alors sans grand partage par le Conseil, l'accord interinstitutionnel conclu en juin 1988 pour régler jusqu'en 1992 l'évolution de la dépense budgétaire, est emblématique du développement du rôle institutionnel du Parlement européen. En définitive, celui-ci, bien que ses pouvoirs n'aient pas atteint le degré d'achèvement qui le ferait Parlement de plein exercice, est bien loin d'être l'"assemblée croupion" que pourraient voir en lui les gens superficiellement informés.

En guise de conclusion, on notera le risque que se crée à terme une distorsion fâcheuse entre le développement du rôle institutionnel du Parlement européen et les imperfections de sa représentativité politique. Ne serait-il donc pas souhaitable que

le Parlement réélu en juin relance le processus d'élaboration d'une procédure électorale uniforme ?

Il s'agirait de bâtir un tronc commun de dispositions qui, tout en préservant la légitime diversité de certaines règles nationales suscitées par des facteurs spécifiquement nationaux (problème des cumuls de mandats), réduiraient au maximum les inégalités de représentation entre les forces politiques qui résultent de la diversité des systèmes électoraux.

ANNEXE I

I - MODE DE SCRUTIN

- Représentation proportionnelle :

R.F.A., Belgique, Danemark, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Grèce, Irlande (vote simple transférable), Portugal, Royaume-Uni (Irlande du Nord).

- Scrutin majoritaire à 1 tour :

Royaume-Uni (Angleterre et Ecosse).

II - CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES

- Circonscriptions nationales :

R.F.A. (possibilité de présenter aussi des listes au niveau des Länder), Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Grèce, Portugal).

- Circonscriptions régionales :

Belgique (Flandre, Wallonie, Bruxelles), Italie (5 circonscriptions), Irlande (4 circonscriptions), Royaume-Uni (66 circonscriptions en Angleterre, 8 en Ecosse, 4 au Pays de Galles).

III - CUMUL DES MANDATS

Dans tous les cas s'appliquent les limitations de cumul prévues par l'Acte communautaire du 20 septembre 1976 ; en ce qui concerne les ajouts apportés par les législations nationales :

- Pas de limitation supplémentaire de cumul apportée par la législation nationale :

Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni.

- Législations nationales spécifiques :

Belgique : Incompatibilité du mandat européen avec un mandat national ou avec la qualité de membre d'un exécutif ainsi qu'avec le mandat de Bourgmestre ou d'Echevin d'une commune de plus de 50.000 habitants.

Italie : Incompatibilité avec le mandat de Président ou de membre d'un gouvernement régional.

Espagne : Incompatibilité avec le mandat aux Cortès ainsi qu'avec un mandat dans une Assemblée de communautés autonomes.

Grèce : Incompatibilité avec le mandat parlementaire national (cependant, double mandat autorisé sous certaines conditions pour les deux têtes d'une liste électorale). Inéligibilité des professeurs d'Université.

Irlande : Incompatibilité avec la charge d'Attorney général ainsi qu'avec la présidence et la vice-présidence du Parlement national.

Portugal : Incompatibilité avec certaines fonctions locales, administratives et judiciaires.

ANNEXE II

Résumé des propositions du rapport de la commission politique sur une procédure uniforme amendé par le groupe de travail « droit électoral uniforme ».

1. *Droit de vote et éligibilité.*

Les citoyens des Etats membres de la Communauté ayant dix-huit ans accomplis ont le droit de vote. Les citoyens peuvent l'exercer dans l'Etat membre dont ils possèdent la nationalité. Les Etats membres peuvent accorder le droit de vote aux citoyens d'autres Etats membres résidant sur leur territoire.

En ce qui concerne l'éligibilité, s'y appliquent en gros les mêmes conditions que celles valables pour le droit de vote.

2. *Circonscriptions.*

Les Etats membres (à l'exception du Luxembourg) doivent découper leur territoire national en circonscriptions, dans lesquelles peuvent être élus entre cinq et quinze députés.

3. *Candidatures.*

Les candidats d'un même parti ou groupement électoral dans une circonscription forment une liste. Pour les candidats de partis représentés au P.E. ou au parlement d'un Etat membre, aucune condition particulière d'admission n'est requise. Pour d'autres candidats, chaque Etat membre détermine les conditions particulières de l'admission.

L'ordre des candidats sur les listes peut être déterminé par les partis et groupements électoraux auxquels appartiennent les candidats.

4. *Système de vote.*

Chaque électeur dispose d'une seule voix qu'il donne au candidat de son choix dans la circonscription (vote préférentiel). Les voix exprimées sont également considérées comme des voix en faveur de la liste sur laquelle figure le candidat choisi.

5. *Répartition des sièges.*

Les voix exprimées dans les circonscriptions sont converties, sur le plan national, en sièges de partis ou de groupements électoraux selon le système proportionnel (méthode Hare-Niemeyer). Ensuite, les sièges sont répartis parmi les candidats d'après le rang qu'ils occupent dans les décomptes des voix.

Dans tous les cas, le candidat qui a recueilli le plus grand nombre de voix dans sa circonscription obtient un siège (élément du système majoritaire). Des clauses prohibitives ne sont pas prévues. Un siège devenu vacant est pourvu selon l'ordre des candidats sur les listes.

6. *Campagne électorale.*

Les Etats membres supportent les frais d'organisation du scrutin ainsi que des opérations de dépouillement. Le Parlement européen assure (dans le cadre de son droit à l'auto-organisation et de ses pouvoirs budgétaires) l'information sur les activités, les principes et les objectifs des forces politiques qui agissent en son sein. Par ailleurs, les Etats membres supportent les frais de campagne électorale jusqu'à ce que de nouvelles dispositions entrent en vigueur.

Le Conseil est appelé à statuer sur le remboursement au niveau européen des frais de campagne électorale dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur d'un acte portant sur une procédure électorale uniforme.

7. *Autres dispositions.*

L'élection a lieu au cours d'une même période (entre le jeudi matin et le dimanche soir) dans tous les Etats membres.

L'acte du 20 septembre 1976 (art. 4) stipule que les représentants élus au suffrage universel direct bénéficient des privilèges et immunités applicables aux membres de l'Assemblée, en vertu du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes annexé au Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

SYNOPSIS

Projet de la commission politique Système électoral (art. 4, 5 et 6)	Proposition du groupe de travail intergroupes Système électoral (art. 4, 5 et 6)
Circonscription nationale ou régionale.	Circonscription plurinomiale (circonscription régionale) (5 à 15 députés).
L'Etat membre décide du découpage en circonscriptions électorales.	L'Etat membre décide du découpage en circonscriptions électorales.
Les partis et les groupements électoraux établissent les listes de candidats.	Les partis et les groupements électoraux désignent les candidats. Les candidats du même parti ou groupement électoral dans une circonscription constituent une liste.
Les Etats membres fixent les modalités de la présentation des listes et des apparentements de listes, ainsi que les conditions de la présentation des candidatures. Le soutien d'une candidature requiert un nombre déterminé de signatures d'électeurs.	Aucune condition particulière d'admission n'est requise pour les candidats de partis représentés au Parlement européen ou au Parlement d'un Etat membre. Chaque Etat membre détermine les conditions particulières de l'admission d'autres candidats, conformément aux dispositions qu'il applique pour l'admission à l'élection au Parlement national.
La désignation des candidats doit se faire dans le respect des principes démocratiques.	La désignation des candidats doit se faire dans le respect des principes démocratiques.
Les Etats membres peuvent décider que les listes seront accompagnées de listes de suppléants.	Les partis et groupements électoraux peuvent désigner dans les différentes circonscriptions des candidats et des suppléants dans la limite du nombre maximal de députés à élire dans chacune d'elles et déterminer l'ordre suivant lequel les candidats et les suppléants figurent sur la liste présentée dans la circonscription.
Chaque électeur dispose d'une seule voix.	Chaque électeur dispose d'une seule voix.
Avec cette voix, l'électeur peut : a) voter pour une liste, ou, b) quand l'Etat membre permet le vote préférentiel, voter pour un candidat sur une liste.	Avec cette voix, l'électeur ne peut voter que pour un candidat sur la liste. La voix exprimée au bénéfice d'un candidat est à considérer comme une voix en faveur de la liste de circonscription sur laquelle figure le candidat.
Les voix exprimées dans une circonscription nationale ou régionale sont comptabilisées sur le plan national, converties en mandats et, éventuellement, réparties entre les circonscriptions régionales.	Toutes les voix exprimées en faveur d'un candidat dans une circonscription plurinomiale sont comptabilisées sur le plan national et converties en mandats dans la circonscription.
Méthode de comptabilisation d'Hondt.	Méthode de comptabilisation Hare/Niemeyer.

Projet de la commission politique Système électoral (art. 4, 5 et 6)	Proposition du groupe de travail intergroupes Système électoral (art. 4, 5 et 6)
<p>L'Etat membre peut instaurer un seuil ne dépassant pas 5 %.</p> <p>Des mesures dérogatoires peuvent être prises pour tenir compte de situations géographiques ou ethniques particulières.</p>	<p>Dans tous les cas, le candidat qui a recueilli le nombre de voix globalement le plus élevé de la circonscription obtient un siège.</p> <p>Aucune clause de barrage n'est admise.</p> <p>Des mesures dérogatoires peuvent être prises pour tenir compte de situations géographiques ou ethniques particulières, dans des cas spécifiquement justifiés.</p> <p>Dans le cadre de son droit à l'auto-organisation et de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement européen assure l'information adéquate des électeurs quant aux forces politiques qui agissent dans son sein, à leurs principes et à leurs objectifs. Cette disposition n'affecte pas le remboursement des frais de campagne électorale par les Etats membres. Le Conseil statue dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur du présent acte sur le remboursement au niveau européen des frais de campagne pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct.</p>

CHAPITRE II

MARCHE UNIQUE

A - LA LIBERALISATION DES MARCHES PUBLICS

(Séance du 26 avril 1989)

Rapporteur : M. Guy CABANEL,

I - ENJEUX

II - LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

III - MODIFICATIONS EN COURS

**IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES
LE 26 AVRIL 1989**

La réglementation française des marchés publics, probablement la plus anciennement établie, était originellement inspirée par le souci du meilleur emploi des deniers publics, organisant une totale transparence des procédures d'attribution, fondée sur une stricte égalité dans la concurrence des soumissionnaires.

Ces règles d'organisation trouvent leur meilleure expression dans l'anonymat des soumissions et l'attribution au moins disant, ce mécanisme concurrentiel parfait garantissant un approvisionnement des administrations au meilleur prix et donc l'économie des deniers publics précisément recherchée.

Les principes fondamentaux du Traité de Rome étant la non discrimination à raison de la nationalité et la libre concurrence étendue à tout l'espace communautaire, on aurait pu envisager une simple extrapolation des mécanismes concurrentiels, ouvrant tous les achats et investissements des administrations des Etats membres à tous les producteurs communautaires.

Et, sans doute, est-ce la philosophie qui a inspiré les premiers éléments d'une réglementation européenne et dont se réclame les propositions de la Commission.

Mais, méconnaître certains aspects modernes des marchés publics rendrait incompréhensibles les difficultés qui freinent l'adoption d'une réglementation que la Commission voudrait encore étendre et renforcer.

En effet, par leur volume même, les achats et les investissements publics sont devenus, au fur et à mesure que se développait l'interventionnisme économique, un instrument privilégié de politique industrielle, qu'il s'agisse de soutenir tel secteur, voire telle entreprise ou telle région.

Enfin, la sophistication croissante des équipements commandés par les administrations fait de ces achats un moyen de soutenir la recherche-développement dans des secteurs technologiques où nombre d'Etats souhaitent conserver des productions nationales, comme autant d'éléments d'indépendance économique, sans même évoquer les caractères spécifiques des commandes des armées.

Ces caractéristiques modernes des achats et des investissements des Etats modernes s'opposent à une pleine libéralisation de la concurrence et expliquent que la conciliation

entre les principes du Traité et les choix nationaux de politique industrielle connaît des ajustements quelque peu laborieux.

I - ENJEUX

L'ouverture de ce secteur important des économies des différents Etats membres à une pleine concurrence communautaire des marchés des administrations, par l'élimination de toute discrimination à raison de la nationalité des entreprises attributaires, est l'une des conditions de la réalisation d'un véritable espace économique unifié.

Si le Traité de Rome ne comporte pas de dispositions appliquant expressément aux achats des administrations les principes de libre circulation des marchandises et de libre prestation de services, c'est-à-dire de libre concurrence, le droit dérivé (directives du Conseil, jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés et décisions de la Commission) devait progressivement étendre ces principes à un secteur largement préservé de la concurrence étrangère dans tous les Etats membres.

Les achats des administrations publiques des pays de la Communauté ont pu être estimés à quelque 200 milliards d'Ecus. Si l'on y ajoute les différents marchés conclus par les entreprises publiques (transports, P.T.T., etc...), on parviendrait, selon la Commission, à un total de quelque 400 milliards d'Ecus, d'ailleurs inégalement répartis selon les Etats membres, au gré de l'extension plus ou moins grande de leur "secteur public" (et selon la conception plus ou moins large qu'on retient).

En France, les marchés publics représentent un montant total de quelque 600 milliards de Francs, soit plus de 10 % du P.I.B., selon les indications données au groupe de travail du Commissariat général au Plan sur la France dans l'Europe de 1992.

Pour les seuls travaux publics, sur quelque 500 milliards de Francs de chiffres d'affaires annuels dans la C.E.E. (dont 100 milliards pour la France), les marchés publics en représenteraient 75 % (les marchés sous-traités non compris

puisqu'étant classés dans les statistiques comme marchés privés).

Toutefois, quel que soit l'Etat, ce secteur considérable reste largement fermé à une véritable concurrence au niveau européen. La quasi-totalité de ces achats publics étant de fait, sinon expressément, réservée à des fournisseurs de l'Etat adjudicateur, certains experts (de la Commission notamment) ont avancé qu'un surcoût de 10 % du prix de l'ensemble de ces achats, soit 40 milliards d'Ecus, résulterait de l'absence de concurrence de dimension communautaire. (Mais cette estimation est considérée comme très exagérée par tous les professionnels, comme on l'exposera plus loin).

On a pu souligner, aussi, que la segmentation de ces marchés empêche, outre la rationalisation des prestations et les économies d'échelle, la constitution de groupes de taille européenne capables non seulement d'apporter la meilleure prestation au moindre coût aux acheteurs publics pour la plus grande satisfaction du contribuable et de l'utilisateur européen, mais aussi de participer aux grandes opérations d'équipement programmées par des Etats tiers.

Dans la pratique, constate la Commission européenne, la situation est préoccupante : moins de 2 % des marchés publics dans la Communauté sont effectivement adjugés à des entreprises d'autres pays membres (1).

Différentes directives ont été adoptées en vue d'appliquer les principes de libre circulation des biens et des services au secteur des marchés publics, en particulier les directives n° 71-304 et 71-305 du 26 juillet 1971 relatives aux marchés publics de travaux et la directive n° 77-62 du 21 décembre 1977 relative aux marchés publics de fournitures.

Dérogeant à la pleine liberté contractuelle des investissements et des achats privés, les réglementations nationales propres aux marchés publics sont commandées par le souci de "maximiser" la gestion des deniers publics en

(1) Et la part des entreprises communautaires serait inférieure à celle des fournisseurs américains ou japonais dans les commandes publiques des Etats membres. En revanche, par un apparent paradoxe, ce secteur est néanmoins assez nettement orienté vers l'exportation ; spécialement en France, deuxième exportateur mondial de travaux publics : le secteur des travaux publics fait moins de 5 % de son chiffre d'affaires à l'exportation vers les pays de la C.E.E.. Cette orientation du secteur hors C.E.E., observable dans d'autres Etats membres, peut se comprendre car les différents avantages comparatifs (avance technique, savoir-faire, financement, ...) sont plus marqués à l'égard des pays extra-communautaires qu'entre pays de la Communauté.

recherchant par de strictes conditions de transparence et de concurrence, le plus bas prix. C'est le sens des procédures d'adjudication et d'appel d'offres. Mais si la concurrence inspire ces réglementations, des impératifs particuliers (fournitures expérimentales, besoins de la Défense nationale, urgence ou commandes de très faible importance) sont admis comme justifiant le recours à des marchés négociés.

Parallèlement à ces garanties procédurales visant à obtenir les plus bas prix, le poids économique des achats des administrations en a fait peu à peu aussi un instrument privilégié de la politique industrielle, qu'il s'agisse de favoriser des investissements de recherche dans des secteurs d'avenir ou jugés importants pour l'indépendance nationale, ou qu'il s'agisse de soutenir telle branche ou telle région en difficulté.

Si l'extension de la transparence des marchés publics et par conséquent de la concurrence à l'ensemble des firmes communautaires susceptibles de soumissionner va pleinement dans le sens à la fois de la "maximisation" de la gestion des deniers publics, et de la réalisation d'un espace économique unifié où circulent librement biens et services, en revanche les gouvernements perdraient de ce fait un important moyen d'intervention économique, pour ne rien dire de l'impopularité, dans les collectivités territoriales, de l'attribution des marchés locaux à des entreprises certes "mieux disantes", mais étrangères.

Ces enjeux contradictoires, abaissement des coûts par extension de la concurrence à tout l'espace communautaire d'une part, interdiction de privilégier les entreprises nationales ou locales d'autre part, doivent certes trouver à terme une solution favorable à tous et à chacun par la stimulation d'une concurrence génératrice d'innovations et les gains de productivité attendus de la rationalisation des productions, les firmes les plus performantes emportant les marchés par delà les frontières intra-communautaires, acquérant ainsi une dimension et un savoir-faire compétitifs sur les grands marchés mondiaux ; mais les ajustements seront sans doute délicats, notamment lorsqu'ils prendront la forme d'attribution de marchés locaux à des entreprises étrangères ou encore de réorientation d'approvisionnements vers des concurrents de pays voisins pour des fournitures auparavant traditionnellement acquises auprès de grandes firmes nationales dont ces marchés représentaient souvent une part importante du chiffre d'affaires (qu'on songe à l'effet, en France, encore accentué par le mécanisme de

l'obligation de centralisation des achats de véhicules de toutes les administrations de l'Etat, d'une réattribution globale de ces marchés à telle grande firme italienne voire à telle production d'un constructeur d'Extrême-Orient "naturalisée" européenne dans un pays communautaire...).

Rationalisation des productions et abaissement des coûts par l'extension de la concurrence à l'espace communautaire, renoncement à un instrument de politique économique nationale, sectorielle ou locale, ces enjeux quelque peu contradictoires expliquent que, malgré des propositions anciennes de la Commission, les progrès de la libre circulation des biens et des services dans ce domaine économiquement important soient particulièrement malaisés.

II - LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

A - Les directives

Différentes directives ont déjà été adoptées malgré les difficultés évoquées ci-dessus en vue d'appliquer les principes de libre circulation des biens et des services au secteur des marchés publics, en particulier la directive 71-305 de 1971 relative aux marchés publics de travaux et la directive 77-62 de 1977, complétée par la directive 80-767, sur les marchés publics de fournitures.

Ces directives sont fondées sur le principe du maintien des procédures nationales et non d'une harmonisation complète. Les pouvoirs adjudicateurs continuent donc à appliquer les règles en vigueur dans chaque Etat, modifiées en tant que de besoin pour tenir compte des dispositions communautaires.

Pour la France, l'application de ces directives n'a entraîné que peu de modifications dans la réglementation nationale, dont les règles communautaires s'inspirent d'ailleurs largement (1).

(1) Cf. décret n° 79-98 du 12 janvier 1979.

Les principaux aspects des obligations imposées aux Etats membres par ces directives sont les suivants :

- La procédure ne s'applique qu'aux marchés dont le montant excède un certain seuil (un million d'unités de compte européennes (Ecus) pour les marchés de travaux et 200 000 Ecus initialement pour les marchés de fournitures. Mais, à la suite de la conclusion d'un accord G.A.T.T., ce seuil est actuellement fixé à 181.500 Ecus (1) pour les seuls marchés de fournitures de l'Etat (l'accord ne s'appliquant pas aux autres collectivités publiques).

- Interdiction de négocier de gré à gré et sans publicité, hormis des cas limitativement énumérés (ces cas sont pratiquement ceux précédemment prévus par le Code des marchés publics français).

- Obligation d'annoncer la consultation par un avis publié au **Journal Officiel des Communautés Européennes (J.O.C.E.)** traduit par l'Office des publications officielles dans les différentes langues de la C.E.E.

- Délai minimal à laisser aux entreprises pour faire acte de candidature ou pour remettre leurs propositions.

- Définition de règles pour l'appréciation de l'aptitude des candidats (critères et nature des justifications).

- Définition de règles communes quant aux critères servant à départager les offres ;

- Définition des conditions dans lesquelles une offre anormalement basse peut être écartée.

Un comité consultatif, composé de représentants des Etats membres, assiste la Commission dans le contrôle de l'application des directives.

Les dispositions propres à chaque directive concernent principalement leur champ d'application.

L'adoption de la directive "travaux" a été accompagnée d'une déclaration du Conseil à propos des concessions de travaux ("obligation" pour le pouvoir concédant de procéder à une

(1) Montant ramené à 140.000 Ecus par la directive n° 80-767 pour les marchés communautaires soumis au premier accord G.A.T.T. (c'est-à-dire relevant des seules autorités gouvernementales, à l'exclusion des marchés des autres collectivités publiques qui demeurent soumis au seuil initial de 200.000 Ecus) et ajusté à 130.000 écus à compter du 14 février 1988.

L'arrêté du 25 avril 1989 a fixé à 6.900.000 F. le seuil des marchés de travaux soumis aux règles communautaires et à 900.000 F. hors TVA le seuil des marchés de fournitures de l'Etat et de ses établissements publics n'ayant pas le caractère industriel et commercial, tandis que pour les collectivités locales le seuil demeurait fixé à 1.380.000 F. hors TVA pour les marchés de fournitures (J.O. du 7 mai 1989).

publicité communautaire pour l'octroi de ces concessions et, pour le concessionnaire, de procéder à la même publicité pour les travaux confiés à des tiers). Le régime applicable aux concessions n'a toutefois pas été réglé définitivement et cette "déclaration" n'a pas valeur obligatoire.

Quant aux marchés de fournitures, en raison du régime juridique des produits des pays tiers "mis en libre pratique" dans la C.E.E. (2), la directive aurait pu, à défaut de précaution particulière, jouer automatiquement et sans contrepartie au bénéfice de ces produits. Pour éviter cette ouverture unilatérale qui aurait affaibli la C.E.E. dans ses négociations avec les pays tiers dans le cadre du G.A.T.T., un acte du Conseil et un acte de la Commission (1) avaient prévu expressément la faculté de restreindre l'ouverture des marchés soumis à la directive, vis-à-vis des produits originaires des pays tiers dans l'attente du résultat des négociations internationales. Une fois conclu l'accord G.A.T.T. relatif aux marchés publics, cette faculté serait maintenue sauf vis-à-vis des produits et pays concernés par cet accord.

(2) C'est-à-dire admis à l'intérieur du Marché commun au bénéfice du régime douanier communautaire. Sont considérés comme en libre pratique à l'intérieur de la C.E.E., outre les produits fabriqués dans les Etats membres, ceux qui proviennent d'un pays tiers lorsque la première importation dans un Etat membre a donné lieu à la perception intégrale des droits de douane et taxes équivalentes exigibles (article 10 du traité de Rome).

(1) Résolution du Conseil du 21 décembre 1976 concernant l'accès des produits originaires des pays tiers aux marchés publics de fournitures dans la Communauté. Déclaration de la Commission concernant l'article 115 du traité (J.O.C.E. du 15 janvier 1977).

B - L'accord G.A.T.T.

En effet, conformément aux objectifs originels de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (accord "G.A.T.T."), un accord particulier "relatif aux marchés publics" a été conclu en 1979 (2) dans le cadre des négociations du "Tokyo Round" pour entrer en vigueur à partir du 1er janvier 1981. Cet accord a été modifié par un protocole conclu en novembre 1986 qui devrait entrer en vigueur en 1988. Ne s'appliquant qu'aux marchés de fournitures (3) relevant des seules autorités gouvernementales (et non à ceux des collectivités territoriales) et seulement si leur valeur est égale ou supérieure à 150.000 D.T.S. (4), les dispositions de cet accord prévoient l'élimination des discriminations "arbitraires ou injustifiées" et notamment celles tirées de spécifications techniques ou de qualifications des fournisseurs abusivement restrictives. L'accord prévoit encore les modalités de publicité des projets d'achat et de présentation des soumissions, enfin des obligations d'information des soumissionnaires non retenus et l'institution de voies de recours.

C - Champ d'application

La principale caractéristique de cette réglementation est

(2) Notamment par le Conseil agissant au nom de la Communauté en vertu de l'article 114 du traité de Rome, la négociation préalable étant menée par la Commission.

(3) S'inspirant des directives communautaires, les dispositions de l'Accord ne s'appliquent pas non plus aux marchés intéressant sécurité et défense nationale, ni ceux où le libre choix du cocontractant se justifie : qualification très particulière, urgence, propriété industrielle, produits nouveaux.

(4) 130.000 selon le protocole modifiant l'Accord. On observera que, quoique le rapport de ce montant, calculé en D.T.S., avec le seuil fixé par la directive communautaire sur les marchés publics de fournitures et exprimé lui en Ecus, soit fluctuant (il représentait 140.000 Ecus en 1985, 200.000 en 1986 et 180.500 en 1987), le seuil fixé par l'Accord G.A.T.T. est sensiblement inférieur au seuil initialement fixé par la directive européenne : 200.000 Ecus. Un protocole enregistrant ce seuil encore abaissé fait d'ailleurs l'objet d'une proposition de décision du Conseil (Com. 87-341 final) à la suite de la modification de l'Accord G.A.T.T. conclue le 2 février 1987 et d'une proposition de directive du Conseil (COM. 87-233 final) fixant à 139.000 Ecus le seuil d'applicabilité des nouvelles règles, alors que les dispositions communautaires d'application du premier accord G.A.T.T. et régissant actuellement les marchés publics de fournitures de l'Etat placent ce seuil à 181.500 Ecus.

l'exclusion de son champ d'application de secteurs importants (1).

En effet, outre les nombreux marchés soustraits à l'application de la réglementation communautaire en raison de leurs montants inférieurs aux seuils prévus (2), des secteurs entiers sont explicitement exclus : équipements et fournitures intéressant la Défense d'une part, transports, production et distribution d'eau et d'énergie, industries extractives, d'autre part ; enfin, les organismes de télécommunication sous statut administratif, soumis à la directive "travaux" ont été exclus de la directive "fournitures" (3).

Trois raisons principales ont été avancées pour justifier cette exclusion :

- en premier lieu, une ouverture réelle et réciproque de ce secteur à la concurrence européenne suppose une harmonisation technique préalable pour certains matériels ; (mais l'ouverture ne serait-elle pas une puissante incitation à la normalisation ?) ;

- raison plus décisive, les dispositions de la directive et, notamment la procédure formelle et automatique de l'appel d'offres, apparaissaient inconciliables avec la liberté dont jouissent ceux de ces organismes qui bénéficient pour leur gestion d'un régime de droit privé (Royaume-Uni, Italie) ;

- enfin, et quel que soit le statut des organismes gestionnaires, les politiques d'approvisionnement sont étroitement soumises, dans ce secteur, à des contraintes industrielles, qui obligent à prévoir des règles de procédure plus souples et, en tout cas, différentes.

(1) On a pu estimer à 15 milliards d'Ecus pour les fournitures et 25 milliards pour les travaux, sur un total de plus de 200 milliards par an, la part des marchés publics soumis aux directives européennes (cf. Problèmes économiques n° 1967 du 26 mars 1986) mais la statistique est difficile : les filiales de sociétés étrangères, par exemple, ne sont pas distinguées des soumissionnaires de l'Etat membre où elles sont implantées.

(2) Environ 50 % des marchés.

(3) Le Conseil a néanmoins adopté le 12 novembre 1984 une Recommandation concernant la première phase d'ouverture des marchés publics, aux termes de laquelle au moins 10% du montant total des commandes publiques annuelles d'équipements de transmission et de commutation ainsi que de terminaux traditionnels seraient ouverts à la concurrence européenne. Mais il ne s'agit encore que d'une recommandation dépourvue d'effet obligatoire.

III - MODIFICATIONS EN COURS

Le "Livre blanc" sur l'achèvement du marché intérieur désigne comme un objectif prioritaire le développement de la libre concurrence communautaire dans le secteur des marchés publics. Parmi les progrès qui paraissent nécessaires à la Commission pour parvenir à une complète libéralisation d'ici à la fin de 1992, le Livre blanc énonce en particulier l'extension des directives déjà adoptées aux secteurs exclus de leur application ainsi qu'aux pouvoirs adjudicateurs qui y sont soustraits ; un renforcement des obligations de publicité, une limitation du recours aux marchés de gré à gré, un abaissement des seuils, enfin l'application des principes de concurrence à toutes les prestations de services, y compris les services qui emploient des technologies complexes comme les traitements informatiques de données.

Si ces orientations demeurent celles de la Commission comme l'indiquent les annexes des deux premiers rapports intermédiaires sur la mise en oeuvre du Livre blanc, les premières propositions sur les marchés publics (1) modifiant les directives "Travaux" et "Fournitures", et coordonnant certaines dispositions communes, ne contiennent pas encore tous les éléments du régime défini par le Livre blanc, rencontrant d'ailleurs un accueil nuancé de la part du Conseil.

A - Marchés publics de fournitures : La nouvelle directive (n° 88-295 du 22 mars 1988) (2)

La Commission a tout d'abord adressé au Conseil le 19 juin 1986 une communication (3) dressant un bilan d'ensemble des marchés publics dans la Communauté. Cette communication était suivie d'une proposition de directive (4) modifiant la réglementation communautaire des marchés publics de fournitures, examinée par le Parlement européen en juillet 1987 et de nouveau soumise au Conseil dans une version modifiée (5).

(1) Ces propositions relèvent de la procédure de la coopération avec le Parlement européen et pourraient être adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée.

(2) J.O.C.E. L. 127-1 du 20 mai 1988

(3) Com. 86-375 final. //

(4) Com. 86-297 final.

(5) Com. 87/C-303-04

La proposition de la Commission maintient les exclusions (production, transport et distribution d'eau potable et d'énergie, ainsi que les marchés de fournitures des adjudicateurs dont "l'activité principale est d'opérer dans le domaine des télécommunications"), dont elle précise cependant les définitions (ainsi, parmi les adjudicateurs, les transporteurs demeurent exclus, mais non les ports ni aéroports).

La fourniture d'équipements dans le domaine de l'informatique cependant ne figure plus parmi les secteurs exclus.

Elle pose la règle de la procédure ouverte, en soumettant le recours à des procédures restreintes à des garanties renforcées. Elle propose d'instituer une nouvelle procédure restreinte pour limiter le recours aux marchés de gré à gré : la "procédure négociée" qui maintient un minimum de concurrence puisque si les soumissionnaires sont admis en nombre restreint, la sélection doit être motivée et la procédure non discriminatoire.

Le choix de l'une des procédures (restreintes, négociées, ou de gré à gré) doit toujours être justifié par des motifs consignés dans un procès-verbal qui récapitule en outre les offres et les raisons du rejet des candidatures écartées. Les motifs qui peuvent justifier les exceptions à la règle de la procédure ouverte sont précisés : absence d'offres ou offres inadéquates peuvent justifier des marchés négociés ; des marchés conclus de gré à gré peuvent intervenir en cas de spécificité technique ou artistique ou en raison d'impératifs de propriété industrielle ; ou encore lorsqu'il s'agit de produits de la recherche, de prototypes ou de produits nouveaux ; en cas d'urgence impérieuse ; s'il s'agit de fournitures complémentaires sous la double condition que le changement de fournisseur entraînerait un risque de fournitures incompatibles et que ces marchés n'aient pas une validité supérieure à trois ans ; enfin lorsque l'exécution de marchés de fournitures intéresse la sécurité des Etats adjudicateurs.

Une disposition importante de la proposition de directive tend à limiter l'effet de cloisonnement des spécifications techniques dont certains marchés sont assortis, barrière à la libre concurrence moins voyante qu'une condition de nationalité des soumissionnaires, mais aussi efficace et, sans doute pour cela, souvent préférée.

Ainsi, la référence aux normes communautaires ou aux documents d'harmonisation seraient désormais obligatoire. A défaut de ces normes et seulement dans ce cas, les spécifications des marchés pourraient se référer et dans l'ordre : aux spécifications techniques communes, aux normes internationales agréées par l'Etat de l'adjudication, ou, à défaut encore, aux normes nationales ou à toute autre norme définie explicitement dans les cahiers des charges.

Les modifications portent également sur les procédures de publicité afin de permettre une compétition effective des soumissionnaires.

Les autorités adjudicatrices devront ainsi publier chaque année (au début de chaque "année fiscale") un programme et un calendrier prévisionnels de leurs marchés de fournitures. L'obligation de publier un avis sera étendue aux procédures restreintes. Les avis devront être conformes à des modèles. La publication, à la charge des Communautés, se fera in extenso, simultanément au Journal Officiel des Communautés et dans la Banque de données européennes T.E.D.. Les délais seront portés de 36 à 52 jours pour les procédures ouvertes et de 21 à 42 jours dans le cas de procédures restreintes ou négociées pour la réception des demandes tandis que le délai de réception des offres sera, lui, porté de 21 à 40 jours (délais ramenés à quinze et dix jours en cas d'urgence, ce qui représente, même dans ce cas, un allongement sensible).

Enfin, la directive modifiée précise les renseignements statistiques dont la communication à la Commission est obligatoire afin de lui permettre d'apprécier l'application de la réglementation européenne, et propose d'étendre l'obligation d'information à l'application de l'accord G.A.T.T.

Pour tenir compte du nouveau protocole G.A.T.T. signé le 2 février 1987, la Commission a complété ces dispositions par une nouvelle proposition de directive (1) qui comprend :

(1) Com. 87-233 final du 27 mai 1987.

- l'inclusion d'autres types de contrat comme par exemple le crédit-bail, la location ou la location-vente et les options d'achat ;

- la révision du seuil qui a été ramené, dans le cadre de l'Accord G.A.T.T., de 150.000 D.T.S. à 130.000 D.T.S. , soit 139.000 Ecus pour les seuls marchés de fournitures de l'Etat, le seuil des marchés des autres collectivités publiques demeurant fixé à 200.000 Ecus (1).

Examinant la proposition de directive, le Parlement européen a adopté d'importants amendements qui ont rendu nécessaire une deuxième lecture du texte .

Ainsi, deux amendements réservent, l'un, l'application, au moins temporaire, de dispositions nationales visant à atténuer les disparités régionales (2) ; l'autre, la possibilité de références dans les contrats de fournitures, à des "dispositions techniques nationales obligatoires", pour autant, cependant, que celles-ci "soient compatibles avec la législation communautaire", mais l'incertitude demeure sur leur éventuelle conjonction avec des spécifications communautaires harmonisées.

En tout état de cause, la Cour de Justice serait compétente pour apprécier la validité de telles références à des "dispositions techniques nationales obligatoires". Ainsi a-t-elle déclaré discriminatoires les spécifications d'un marché en Irlande qui imposait des fournitures pourvues de certificats de conformité irlandais à des normes irlandaises, rappelant au passage qu'un principe fondamental comme la prohibition des discriminations ou mesures d'effet équivalent de l'article 30 s'imposait nonobstant toute interprétation des dispositions d'une directive.

Un amendement prévoit encore qu'une offre pourrait être écartée si le soumissionnaire n'est pas en règle avec ses obligations relatives au droit du travail du pays où il est établi afin d'écartier de la compétition les soumissionnements anormalement basses en raison d'un "dumping social" qui constituerait une concurrence déloyale tout en "tirant vers le bas" les garanties des travailleurs employés.

(1) Un "panel" au sein du G.A.T.T. a considéré que l'inclusion de la T.V.A. dans l'estimation des marchés pour l'application des seuils n'était pas compatible avec les accords G.A.T.T. Pour le moment, dans les propositions de directives C.E.E., l'application des seuils est déterminée par appréciation des marchés hors T.V.A.

(2) Sur les difficultés de la conciliation entre l'ouverture à la concurrence et protection des régions en difficulté, cf. ci-dessous Tome II, 1ère partie, chapitre IV "La réforme des fonds structurels".

Enfin, le Parlement européen souhaite que les adjudications publiques dans les secteurs exclus soient intégralement ouvertes au plus tard le 1er juillet 1990 et même immédiatement s'agissant des matériels "non spécifiques" acquis par les administrations de la Défense (1).

Tout en souhaitant l'extension des directives aux secteurs encore exclus (2), des majorités se sont aussi rencontrées au Parlement européen pour restreindre la concurrence en fonction des inégalités régionales, opposition désormais classique entre ouverture à la concurrence et dérogations en faveur de certaines économies.

Lors de la réunion du Conseil "Marché intérieur", le 22 mars 1988, devant statuer sur la proposition de la Commission après le deuxième examen du Parlement européen, l'accord s'est finalement fait sur un texte très voisin du projet initial, ne retenant par conséquent pas la substance des amendements adoptés par le Parlement européen (rejetant, en particulier, toute mention des marchés de fourniture des armées). Ces amendements ont cependant inspiré la mention au procès-verbal de déclaration confiant à la Commission l'examen de dispositions complémentaires éventuelles portant sur le respect de la législation sociale de l'Etat adjudicateur (pour éviter le "dumping social") ou sur des dérogations à ~~la libre concurrence~~ en faveur des régions en retard de développement. Certains Etats membres s'opposent à la perpétuation de telles dérogations, peu compatibles avec l'ouverture de l'espace communautaire à une pleine concurrence dans les marchés publics.

La directive, dans le texte arrêté par le Conseil du 22 mars 1988, doit entrer en vigueur dès le 1er janvier 1989, marquant donc un progrès important de l'établissement du marché intérieur qui doit être suivi de l'adoption des deux autres propositions de directives (marchés de travaux et recours juridictionnels).

(1) L'amendement se référant à l'article 223, paragraphe 1, point b du Traité de Rome.

(2) On observera que l'extension de procédures, par ailleurs considérablement alourdies, à des secteurs de plus en plus hétérogènes d'un Etat membre à l'autre, pourrait se révéler délicate. Ainsi, la distribution d'eau doit être transférée au secteur privé en Grande-Bretagne. Dès lors, ni la logique juridique, ni encore moins la logique économique ne suggèrent d'imposer à cette activité une réglementation bien peu adaptée au fonctionnement des entreprises privées.

B - La proposition de modification de la directive sur les marchés publics de travaux

Parallèlement aux propositions de modification des directives concernant les marchés de fournitures qui, elles, ont pu aboutir en 1988, la Commission a soumis au Conseil une proposition de directive renforçant la réglementation communautaire des marchés publics de travaux.

Un progrès récent a été enregistré avec l'adoption au Conseil "Marché intérieur" du 14 octobre 1988 d'une "position commune" sur cette proposition de directive visant les marchés publics de travaux. Ont ainsi été surmontés les désaccords touchant à la définition du caractère de marché public (tout marché dont plus de 50 % du prix provient de fonds publics) et à la définition des "infrastructures". Le Conseil a écarté une objection allemande fondée sur les compétences propres des Länder et réservé le cas des travaux qui requièrent le secret. En revanche, la France a exprimé des réserves formelles sur les dérogations à la concurrence dans le choix des soumissionnaires au nom d'une "préférence régionale" dont on peut redouter qu'elle contribue un peu plus à définir une Europe à deux vitesses et ne prolonge des protections, voire des réflexes protectionnistes, peu compatibles avec le marché intérieur.

Le Conseil a ainsi adopté, à l'unanimité, sauf l'abstention de la délégation française, une position commune sur ce texte qui modifiera la directive de 1971 sur les marchés publics de travaux.

Par rapport à la directive de 1971, le nouveau texte étend le champ d'application de la directive à des entreprises privées pour des travaux d'infrastructures subventionnés directement à plus de 50 % et aux concessions pour l'exécution des travaux publics. Le seuil à partir duquel les marchés publics seront soumis au régime de la directive est établi à 5.000.000 d'Ecus.

Les règles de publicité sont plus étendues. La directive prévoit, entre autres, une pré-information au Journal officiel des Communautés européennes sur les caractéristiques essentielles des futurs marchés afin de permettre aux entreprises de préparer convenablement leurs offres. Elle prévoit également une publication des résultats des marchés passés.

La future directive prévoit aussi, pour la première fois, que les pouvoirs publics doivent se référer à des normes européennes et des spécifications techniques acceptées au niveau européen et auxquelles doivent satisfaire les entreprises exécutant les marchés.

Cette position commune a été examinée par le Parlement européen en deuxième lecture, conformément à la procédure de coopération introduite par l'Acte unique en février 1989. Après adoption, les Etats membres disposeront d'un an pour la mettre en oeuvre. Toutefois, cette période sera prolongée jusqu'au 1er mars 1992 pour la Grèce, l'Espagne et le Portugal.

C - Contrôle de l'application des directives

La définition des obligations d'information des soumissionnaires et de la Commission comme des différents critères de choix de procédures, des entreprises et des offres, toutes ces garanties de respect de la libre concurrence resteraient vaines si la sanction de leur méconnaissance n'était pas organisée.

On observera que la Cour de justice des Communautés européennes sanctionne déjà l'application des directives actuelles (défaut de publication, recours abusif à une procédure restreinte fondée sur une interprétation extensive de l'urgence, spécifications techniques discriminatoires...).

Mais la Commission estime sans doute que cette voie de recours est malaisée à mettre en oeuvre eu égard à la multiplicité des contrôles qui seraient nécessaires pour garantir l'application effective des nombreuses obligations imposées aux pouvoirs adjudicateurs.

Ainsi, outre la création d'un comité consultatif pour l'ouverture des marchés publics, décidée par la Commission (1), celle-ci a proposé une directive (2) prévoyant un renforcement considérable des moyens de contrôle des procédures de passation des marchés publics de fournitures et de travaux.

(1) Cf. Décision de la Commission du 26 mai 1987 (J.O.C.E. du 12.6.1987). Le comité est composé de 24 experts indépendants nommés pour deux ans, et après "consultation des milieux professionnels", par la Commission qu'ils assistent dans "l'appréciation des réalités économiques, techniques, juridiques et sociales des marchés publics", soit à la demande de la Commission, soit de la propre initiative du comité.

(2) Com. 87-134 final du 1er juillet 1987.

La proposition enjoint tout d'abord aux Etats de garantir les possibilités de recours juridictionnels "efficaces", selon leur organisation administrative et judiciaire, contre tout manquement à une disposition des procédures de passation des marchés publics. Ces recours devraient permettre d'une part de prendre des mesures conservatoires y compris la suspension des procédures ou de l'attribution et d'ordonner sous astreinte la suppression d'éléments discriminatoires (spécifications techniques des prestations ou qualifications des soumissionnaires) ainsi que d'annuler toute décision qui violerait la réglementation communautaire et (ou) nationale en matière de marchés publics ; d'autre part, les mécanismes nationaux de contrôle devraient prévoir l'indemnisation des fournisseurs ou entrepreneurs lésés en cas de décisions illégales, y compris le remboursement de leurs "frais d'études inutiles, bénéfiques manqués ou perte d'une chance" (1).

Outre les garanties offertes aux concurrents abusivement écartés, la Commission prévoit par une possibilité d'intervention directe dans les procédures administratives ou juridictionnelles pour faire valoir "l'intérêt public communautaire" (2) et le respect de la réglementation européenne.

La Commission devrait même pouvoir, en cas d'urgence, suspendre pour une durée maximum de trois mois, une procédure de passation de marché, à n'importe quel stade, lorsqu'elle constate une infraction "claire et manifeste" notamment le défaut de publication au J.O.C.E., un recours abusif (3) aux "procédures exceptionnelles" (c'est-à-dire autres que d'adjudication ouverte au moins-disant), ou encore des stipulations techniques incompatibles avec le droit communautaire ou l'exclusion discriminatoire d'entrepreneurs.

Outre l'amélioration des mécanismes nationaux de contrôle de la réglementation communautaire des marchés publics, cette proposition de directive commune à tous les

(1) Si la règle de compétence attribuée aux tribunaux de l'Etat de résidence du plaignant, l'appréciation de cette "perte de chance", préjudice dont l'évaluation et même l'existence sont déjà sujettes à controverses, en France notamment, il est à craindre que ne se développe un contentieux des plus épineux.

(2) Qui pourrait, le cas échéant, être distinct de préjudices particuliers et viser par exemple le manquement à des obligations d'information de la Commission.

(3) Dont les critères ne relèvent pourtant pas toujours d'une appréciation "claire et manifeste".

marchés publics comporte un renforcement des pouvoirs d'intervention de la Commission.

Ce double renforcement vise à "assurer une meilleure application des directives communautaires", application que la Commission estime actuellement nettement insuffisante même dans le champ relativement étroit de cette réglementation, compte tenu des secteurs encore exclus (1).

La proposition de directive sur les voies de recours soulève nombre de difficultés :

- La R.F.A. et les Pays-Bas ne disposent pas à proprement parler de procédure juridictionnelle de contrôle des adjudications.

- La reconnaissance au bénéfice de la Commission d'une faculté directe d'intervention devant les juridictions nationales a rencontré l'opposition des représentants des douze Etats membres, certains soulevant même des obstacles de nature constitutionnelle, d'autres indiquant que cela viderait de sens les procédures normales d'application du droit communautaire par les juridictions nationales sous le contrôle de la Cour de Justice ainsi que la procédure de recours en manquement à l'initiative de la Commission.

Tous les Etats voient, en outre, le même précédent fâcheux de redoublement des procédures juridictionnelles nationales par un système communautaire où seraient, d'ailleurs, quelque peu confondus contrôle administratif des formalités et sanctions juridictionnelles.

Malgré le soutien apporté par le Parlement européen à sa proposition, la Commission, devant l'opposition unanime du Conseil, pourrait la modifier en ramenant le pouvoir de suspendre les marchés et celui d'intervenir dans les procédures à la reconnaissance du droit de déclencher les procédures nationales de contrôle juridictionnel.

(1) Mais cette opinion doit être nuancée, les formalités de publicité étant, par exemple, de mieux en mieux respectées : 3.500 avis de marchés de travaux en 1980 contre 4.500 en 1985 alors que l'activité dans le secteur des B.T.P. s'est ralentie pendant cette période ; l'augmentation pour les marchés de fournitures est encore plus spectaculaire : de 1.293 avis publiés en 1980 à 2.583 en 1983, chiffre progressant d'environ 10 % par an depuis.

D - L'extension des directives aux secteurs exclus

En octobre 1988, la Commission européenne a proposé au Conseil d'inclure dans la réglementation communautaire quatre grands secteurs qui, jusqu'ici, y échappaient : les marchés passés par les entités opérant dans les secteurs des télécommunications, d'une part (COM. 88-378 final du 11 octobre 1988), des transports, de l'eau potable et de l'énergie, d'autre part (COM. 88-377 final du 10 octobre 1988). Le domaine des autres marchés de services non couverts fera, quant à lui, l'objet d'une autre proposition de directive, qui sera présentée prochainement. Cette extension aurait des conséquences économiques considérables, puisqu'elle touche des domaines clés, où la demande publique est en mesure d'offrir aux entreprises des pays membres un marché de taille suffisante pour leur permettre de renforcer leur compétitivité sur les marchés mondiaux.

Néanmoins, l'extension des règles communautaires aux secteurs exclus appelle des observations :

En effet, la proposition de la Commission consiste schématiquement à transposer les règles communautaires de passation des marchés publics aux secteurs du transport, de l'eau et de l'énergie. Cette proposition risque de conduire à des contraintes différentes selon les Etats-membres, compte tenu des structures très différentes des services publics relevant de ces secteurs ;

Dans le domaine de l'eau, le projet de la Commission paraît contestable puisqu'il obligerait les entreprises concessionnaires (qui sont, en France, de droit privé) à se soumettre aux règles des marchés publics pour leurs achats alors même que les attributions de contrats de concession ne sont pas ouvertes à la concurrence dans de nombreux Etats membres.

De même, dans le domaine de l'électricité, il ne semble pas logique de traiter indépendamment la question de l'ouverture des marchés publics et celle du marché européen de l'énergie ; il peut paraître surprenant de demander à E.D.F. d'élargir la concurrence pour ses achats alors qu'elle ne peut pas vendre son électricité dans des conditions de libre concurrence. L'application de la directive proposée risque, en outre, d'être sensiblement différente selon les pays ; en France, la production, le transport et la distribution d'électricité sont essentiellement assurés par E.D.F., alors qu'il existe en R.F.A. plus d'une centaine d'entreprises avec des statuts extrêmement variés. Par ailleurs, le seuil d'application proposé semble inadapté car il conduirait à soumettre à la réglementation des marchés publics tous les achats d'E.D.F. alors que ceux des distributeurs allemands d'électricité n'y seraient soumis que dans une faible mesure puisque, très nombreux, leur petite taille les place au-dessous, pour la plupart d'entre eux, des seuils communautaires.

CONCLUSION : UNE REGLEMENTATION A PERFECTIONNER ?

La proposition d'extension des règles régissant les marchés publics à la fois aux contrats des entreprises de droit privé bénéficiant de concours financiers publics, nationaux ou locaux, ainsi qu'aux sous-traitants, aboutirait à soumettre une part très importante des investissements et des consommations non seulement des administrations mais du secteur privé puisque les contrats soumis à cette réglementation représenteraient sans doute, au moins en France plus de la moitié des investissements et des consommations intermédiaires si s'ajoutaient à ceux des

administrations, ceux des entreprises bénéficiant peu ou prou de fonds publics ainsi que les sous-traitants de "marchés publics" entendus au sens le plus large.

En outre, la généralisation de ces procédures, dont la Commission propose par ailleurs de renforcer le caractère contraignant, pourrait entrer en conflit avec les politiques de privatisation et de dérégulation de nombreuses activités économiques naguère administrées ou étroitement réglementées par la puissance publique, alors même que les principes de non-discrimination prévus par le Traité de Rome (art. 7 et 30) s'appliquent de plano à la circulation des biens entre agents économiques des États membres sans qu'il soit besoin de leur imposer toute une série de procédures particulièrement lourdes.

On peut se demander si l'obligation d'annonce des projets d'approvisionnements au moins six mois à l'avance, par exemple, ou l'obligation, sauf exceptions dûment motivées, de se fournir auprès des soumissionnaires les moins-disants sont les procédures les plus adaptées à l'activité des entreprises privées que demeurent les sous-traitants et que deviennent les firmes dénationalisées et alors même que la Commission constate que la concurrence intracommunautaire joue déjà de façon assez satisfaisante à l'égard des approvisionnements du secteur privé.

Quant à l'évaluation de l'abaissement des coûts des investissements et approvisionnements des administrations qui résulterait du renforcement de la réglementation communautaire que la Commission chiffre à 10 % du montant total des marchés publics, il convient sans doute de nuancer cette appréciation selon qu'il s'agit de marchés de travaux ou de fournitures : sauf "créneaux" très particuliers où certains pays peuvent faire valoir un savoir faire exceptionnel (parkings souterrains pour la France, dragages et travaux maritimes pour les Pays-Bas) le coût de l'expatriation des personnels et des équipements sur un chantier éloigné contrebalance dans la plupart des cas les avantages comparatifs entre entreprises d'un niveau technique généralement largement comparable d'un État membre à l'autre.

Cette évaluation des effets d'une pleine concurrence communautaire, chiffrée à 10 % dans tous les documents de la Commission et cautionnée par le Rapport CECCHINI, du nom de l'ancien Directeur de la Commission qui en a reçu la commande, repose évidemment sur l'hypothèse de rentes de situation équivalentes des firmes réputées à l'abri des frontières nationales. Hormis quelques cas isolés de monopoles, la

concurrence communautaire (pour ne rien dire des filiales européennes de groupes extra-communautaires), ou même nationale dans les grands pays industriels de la Communauté, est-elle si engourdie que l'appétit des firmes les plus performantes ne se soit pas exercé à l'encontre des gisements de parts de marchés que représentent des rentes de situation aussi considérables ?

En revanche, le renforcement de la concurrence dans les marchés de fournitures des administrations pourrait sans doute en abaisser les prix tout en favorisant le développement des entreprises les plus performantes (mais en condamnant les autres) qui pourraient, fortes de coûts amortis sur de très grandes séries, mieux affronter la concurrence sur les marchés extérieurs à la Communauté.

L'orientation la plus prometteuse est sans doute la recherche de progrès dans la normalisation et l'acceptation réciproque des règles techniques nationales.

Il s'agit même d'un préalable dans les domaines les plus "sophistiqués" comme les Télécommunications. Il est à craindre, en effet, que le renforcement considérable des règles d'ouverture à la concurrence que souhaite la Commission n'amène les mêmes déceptions que la réglementation actuelle si les équipements ne sont pas compatibles, les spécifications des produits, standardisées...

Renforcer les obligations de publicité, imposer des règles tatillonnes d'information et de procédure dans une Babel technique, c'est un peu "mettre la charrue avant les boeufs" et induire des coûts certains pour les entreprises, et des économies beaucoup moins certaines pour les collectivités publiques. Il convient donc sans doute d'une part de hâter l'élaboration de normes européennes pour les produits les plus courants (fournitures, principaux matériaux de construction) (1) qui se substitueraient obligatoirement et intégralement aux normes nationales ; parallèlement des "agrément techniques européens", établis sur la base de guides communs peuvent améliorer la concurrence pour d'autres matériaux ou composants plus sophistiqués ou nouveaux.

(1) Une proposition de directive concernant l'harmonisation de la législation sur les matériaux de construction est en cours d'examen au Conseil.

D'autre part, la normalisation, stricto sensu, de la foule des fournitures et matériaux en usage dans les 12 Etats membres (d'ailleurs en constant renouvellement) étant une tâche de Sisyphe, le Livre blanc sur l'Achèvement du Marché intérieur propose, dans ce domaine comme dans d'autres, la solution d'une "nouvelle approche", à savoir la reconnaissance mutuelle des règles nationales (1) satisfaisant aux exigences essentielles communes.

Cette reconnaissance mutuelle doit s'accompagner d'une homologation réciproque des procédures nationales de certification des biens et services (2) ainsi que d'une reconnaissance des règles nationales de qualification technique industrielle et financière des entreprises soumissionnaires (3), assorties d'un système d'assurance de la qualité adapté aux échanges transfrontaliers.

A la libre circulation des produits doit s'ajouter l'élaboration de règles unifiées pour la conception, le calcul et l'exécution des ouvrages, d'où la nécessité d'accélérer la rédaction des différents EUROCODES, pour les rendre progressivement d'application obligatoire dans les marchés publics soumis à la réglementation communautaire.

Si on peut penser que le seul renforcement des règles de concurrence n'amènerait pas la baisse de prix de "10 % au moins" escomptée par la Commission, en raison de la faiblesse des marges brutes ainsi que du faible écart réel entre les coûts communautaires comparés aux frais liés à l'éloignement des marchés, et sans dissimuler qu'une concurrence par les coûts (règle du "moins-disant") dans un secteur fragile peut conduire à des prix exagérément "tirés", c'est-à-dire soit à du dumping, soit à des risques financiers inconsidérés, il convient donc de rechercher des orientations complémentaires.

(1) Cf. ci-dessous l'analyse de ces dispositions.

(2) Une qualification communautaire garantissant l'indépendance des organismes de certification, en cours d'élaboration, est un élément très favorable au développement de l'acceptation réciproque des normes nationales.

(3) A l'instar de la "carte d'identification professionnelle" délivrée en France, par exemple.

Il ne faudrait pas, par ailleurs, qu'une interprétation abusive des facultés de dérogations à la concurrence communautaire offertes par le nouvel article 100 A (1) conduise les Etats à fermer en fait leur marché, en édictant des normes techniques abusivement protectrices.

Outre les progrès de la normalisation et de la reconnaissance mutuelle pour aplanir les barrières techniques, le perfectionnement d'un cadre juridique adapté permettrait sans doute l'accroissement des offres transfrontalières.

Afin de pallier les surcoûts, évoqués plus haut, et de mettre en commun les avantages technologiques (variantes, innovations), il apparaît souhaitable de favoriser l'association des entreprises du pays d'accueil avec des entreprises des autres pays de la Communauté.

A cette fin, un cadre juridique à vocation européenne est nécessaire. Un tel cadre est, d'ores et déjà, établi, sous forme du Groupement européen d'intérêt économique (2) à défaut d'un statut unique d'"entreprise européenne" (3).

De même, la libération des mouvements de capitaux doit favoriser l'implantation de filiales.

Au moins en matière de travaux publics, en raison tant de l'importance des ouvrages que de leurs spécificités ou des exigences de maintenance, les pouvoirs adjudicateurs préfèrent souvent recourir, sauf compétence technique internationalement reconnue, à des entreprises proches, au savoir-faire éprouvé.

L'association avec des entreprises locales ou l'implantation de filiales apparaît dès lors comme une garantie plus réelle de participation à la concurrence que le respect de règles formelles détaillées, trop souvent inadaptées.

Mais un aspect préoccupant du développement de la libre concurrence dans le domaine des marchés publics demeure, à la

(1) Cf. analyse de ces dispositions in Rapport d'information de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes, n° 163, 1ère Session ordinaire de 1987-1988, 2e partie, Chapitre III.

(2) La directive instituant le groupement d'entreprise européen a été approuvée le 27 juin 1985 et doit être transposée dans les quatre ans.

(3) L'amélioration de la transparence du secteur des marchés publics de travaux exige en outre des relations claires et précises entre entreprises générales et entreprises sous-traitantes, de différents pays, travaillant sur des projets communs, aussi serait-il souhaitable que progresse l'élaboration de la directive relative au "contrat de sous-traitance européen".

lecture des propositions de la Commission, comme une interrogation sans réponse.

En effet, la création d'un espace économique unifié doit sans doute s'accompagner d'un renforcement de la politique commerciale extérieure commune dans le domaine des marchés publics, comme dans d'autres domaines. Et même, peut-être, avant tous les autres : comment les citoyens d'une région touchée par le chômage comprendraient-ils que les pouvoirs publics adjugent tel important marché de fournitures ou la construction de tel grand équipement public non pas même à une entreprise d'un pays voisin, mais à une firme extra-communautaire ? Ici encore, comme à l'égard de tous les secteurs économiques dont la libération concourra à l'établissement du marché intérieur, il conviendrait que la Communauté, parallèlement au démantèlement des obstacles techniques et juridiques intérieurs, élabore une politique commune à l'égard de ses partenaires, liant l'accès à son marché intérieur, non seulement au respect des exigences juridiques et techniques communautaires, mais à une stricte réciprocité dans l'ouverture à la concurrence internationale (1). La cohésion communautaire dans le cadre des nouvelles négociations G.A.T.T. est sans doute l'un des éléments de cette indispensable contrepartie, élément qui doit cependant s'inscrire dans une politique générale des échanges de la Communauté.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 26 AVRIL 1989

Considérant que les marchés publics représentent une part importante de l'activité des Etats membres, atteignant en moyenne plus de 8 % de leur P.I.B. ;

Considérant qu'il est souhaitable que le principe fondamental du Traité de Rome de non discrimination s'applique à ce secteur ;

(1) Cette réciprocité incluant la comparaison des distorsions de concurrence : aides aux exportations, "dumping" non seulement économique mais social en cas de coûts salariaux artificiellement abaissés par la faiblesse des garanties sociales.

Considérant que l'extension de la concurrence à tout l'espace communautaire amènerait un abaissement des coûts des approvisionnements et des investissements publics, encore que sans doute bien moindre que ne l'estime la Commission ;

Rappelant que des directives sont déjà intervenues pour définir les règles à suivre pour les marchés publics de travaux et les marchés publics de fournitures ;

Rappelant que, si le constat a pu être fait d'une application insuffisante de cette réglementation, voire d'une transcription en droit interne peu diligente de la part des Etats ignorant les règles de transparence dans les commandes des administrations, il n'en va pas de même en France où la réglementation communautaire, s'inspirant d'ailleurs largement de notre code des marchés publics, a été pleinement incorporée aux procédures applicables ;

Soulignant que la centralisation de certains marchés en France ainsi que le formalisme des règles appliquées exposent d'ores et déjà une part importante de ces marchés à la concurrence et peuvent avoir pour effet paradoxal de multiplier des occasions de manquements quand d'autres Etats membres moins centralisés et moins formalistes peuvent tenir leurs commandes à l'abri de la concurrence communautaire ;

LA DELEGATION

- considère que la transparence dans l'attribution des marchés publics est un élément important de l'espace économique unifié qui doit caractériser le marché intérieur à partir de 1993 ;

- se félicite de la récente adoption de la directive sur les marchés publics de fournitures ;

- souhaite que la directive sur les marchés publics de travaux soit à son tour prochainement adoptée ;

- souligne que des progrès dans la définition de normes européennes ou de la reconnaissance mutuelle des normes nationales, notamment sur les produits de construction, n'ont pas moins d'importance pour l'élimination des discriminations qui empruntent souvent la forme d'exigences techniques ;

- souligne également l'importance de progrès dans la définition de mode de coopération transfrontalières (Groupement européen d'intérêt économique, déjà possible, et Société européenne, toujours en projet).

En ce qui concerne les autres propositions soumises au Conseil,

LA DELEGATION

- exprime des réserves sur la formulation actuelle de la proposition de directive prévoyant des procédures de recours et de contrôle, en raison non seulement de la lourdeur des mécanismes envisagés, mais surtout de la confusion que le système proposé introduirait dans les compétences judiciaires ;

- considère que la prudence s'impose dans l'extension des directives actuellement en vigueur aux secteurs qui en sont exclus et dont les modes de gestion sont très différents selon les Etats membres ;

- considère, en particulier, que les contrats de concessions, mobilisant un financement privé, ne doivent pas être soumis à une réglementation inadaptée ;

- considère également, s'agissant du secteur de l'énergie, qu'il ne serait pas admissible de contraindre l'entreprise publique française E.D.F. à élargir la concurrence pour ses achats, alors même qu'elle ne peut vendre l'électricité qu'elle produit dans des conditions de libre concurrence sur un marché où elle serait pourtant très compétitive ; et que, dès lors, l'ouverture de ce secteur à la pleine concurrence communautaire doit être envisagée dans le cadre global du marché commun de l'énergie ;

- estime qu'une harmonisation des règles nationales doit aller de pair avec le renforcement de la réglementation communautaire, sauf à introduire des distorsions entre Etats membres, dont une part plus ou moins grande de l'activité économique serait soumise à cette réglementation au gré des différences dans l'extension des secteurs publics et dans leurs modes de gestion ;

- rappelle, qu'à défaut de cette harmonisation, une réglementation renforcée jouerait sans doute au détriment de la partie française, dont le secteur public est étendu et les marchés déjà largement ouverts à la concurrence communautaire ;

- souligne, enfin, comme elle l'a déjà fait à maintes reprises, que le désarmement réglementaire intra-communautaire ne

saurait bénéficier aux entreprises extra- communautaires que sous condition de réciprocité ;

- ne saurait, par conséquent, approuver la démarche de la Commission si elle aboutit à ouvrir les marchés publics de la Communauté aux entreprises extra- communautaires sans obtenir des avantages équivalents sur les marchés extérieurs, soit dans le cadre du cycle de renégociation en cours de l'accord G.A.T.T., soit, à l'exemple des accords de réciprocité dans l'accès à leurs marchés publics, conclus entre les Etats-Unis et le Japon en 1988.

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

B - LA LIBRE CIRCULATION DES OEUVRES D'ART (1)

(Séance du 25 mai 1989)

Rapporteur : M. Pierre MATRAJA

(1) Le présent rapport ne traite ni des aspects fiscaux de la circulation des oeuvres d'art dans l'espace communautaire, ni de la répression du trafic des objets volés, même si le contrôle des exportations illicites peut emprunter certains éléments à ces procédures répressives.

INTRODUCTION

I - LE CADRE COMMUNAUTAIRE

**II - LES REGLEMENTATIONS NATIONALES ET LES
CONVENTIONS INTERNATIONALES**

III - LE DEBAT COMMUNAUTAIRE

**IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE
25 MAI 1989**

INTRODUCTION

Faute de pouvoir faire immédiatement l'union politique de l'Europe, les pères fondateurs choisirent la voie pragmatique d'une communauté économique. Le but demeurait l'instauration d'une Europe souveraine et réconciliée avec toutes ses composantes, mais par réalisme, force fut de bâtir d'abord un "marché commun" en développant peu à peu les solidarités économiques.

Le démantèlement des obstacles aux échanges de biens et de services, la libre circulation des personnes et des investissements dans le marché commun amèneraient, lentement sans doute, mais comme par habitude, le besoin de nouveaux décloisonnements, d'ailleurs rendus nécessaires par l'imbrication progressive des économies.

Telle était la philosophie du Traité de Rome, telle fut encore l'orientation de l'Acte unique européen après les nouveaux avatars de l'union politique : avant le 1er janvier 1993, serait établi un espace sans frontières intérieures, le but demeurant de "faire progresser concrètement l'union européenne".

Or, on peut se demander si la soumission du commerce international des oeuvres d'art aux règles ordinaires de la libre circulation des marchandises ne constitue pas, sous les apparences d'un progrès dans l'application des principes du Traité, un détournement de procédure contraire aux buts mêmes que s'était assignée la Communauté européenne.

En effet, les principes de libre circulation ne sont qu'un moyen de parvenir à ce que le préambule du Traité désigne comme le "but essentiel" : "l'amélioration constante des conditions de vie...".

En préconisant l'adoption de directives ouvrant toutes grandes les frontières à la circulation des oeuvres d'art, la Commission ne met-elle pas la solidarité politique au service de la libre circulation des marchandises, en perdant de vue le "but essentiel" de la Communauté ?

On aperçoit mal, en effet, quelle "amélioration des conditions de vie", pour reprendre les termes du préambule du Traité, les citoyens européens pourraient attendre d'une telle libéralisation qui se traduira inévitablement par une

accélération de l'appauvrissement du patrimoine du vieux continent (on n'ose parler de "solde négatif").

Les institutions européennes seraient ainsi au service d'une libre circulation des marchandises désormais érigée en but, à l'inverse de la logique du Traité qui n'avait fait choix du développement d'un marché commun que comme la voie, modeste sans doute mais seule praticable, vers l'union politique. De moyen, la libre circulation des marchandises deviendrait-elle un but, et le seul ?

D'autres interprétations, plus conformes à l'esprit du Traité, peuvent être avancées et il incombera sans doute à la présidence française du Conseil des Ministres européens, de s'attacher à les faire prévaloir.

Le Traité de Rome ne transfère pas, loin s'en faut, toutes les compétences au niveau communautaire et prévoit même expressément quelques exceptions au principe de libre circulation. Pourtant, le but, solennellement réaffirmé par l'Acte unique européen, est l'établissement d'un espace sans frontières intérieures.

Comment concilier alors le respect des compétences nationales maintenues, les exceptions aux échanges et le fonctionnement du marché unique ? C'est l'une des contradictions qui affectera le régime de la circulation des oeuvres d'art.

A cette difficulté d'ordre juridique, il faut en ajouter une, de pur fait sans doute, mais dont la méconnaissance interdirait de comprendre les antagonismes qui opposent certains Etats membres et qui tient à l'évolution récente du marché de l'art.

Force est bien de considérer en effet que certains Etats européens, dotés de patrimoines encore très riches, apparaissent comme de véritables "gisements" tandis que d'autres se sont faits une spécialité du commerce de l'art. Surtout, on ne peut méconnaître la formidable pression à l'exportation des objets d'art hors du territoire européen résultant de l'engouement pour les créations issues du vieux continent, engouement qui n'a cessé de s'affirmer, depuis plus d'un siècle aux Etats-Unis, plus récemment au Japon, où collections et institutions, parfois exclusivement vouées à l'art européen, sont dotées de moyens de paiement sans commune mesure avec les crédits des musées français ou italiens.

Ainsi s'explique que, les seules lois du marché ne permettant plus aux "Etats-gisements" de préserver

suffisamment leurs richesses mobilières, ils se soient dotés de règles de contrôle des exportations.

Car il ne faut pas se leurrer, les objets "mis en circulation" dans l'espace du "grand marché", pour la plupart, ne resteront pas en Europe : après une brève escale chez un "auctioneer" de Old Bond Street ou un marchand bruxellois, ils finiront accrochés aux cimaises d'une restitution holywoodienne de villa antique, ou du siège d'une compagnie d'assurances japonaise.

Sans doute y-a-t-il quelque menu bénéfice à recueillir au passage en s'instituant les syndics de sa propre faillite (1), et on peut comprendre que certains "professionnels du marché de l'art" se fassent les avocats d'une extension complète du principe de libre circulation des marchandises au commerce des produits des cultures européennes.

En revanche, on peut se demander si la Commission se montre bien inspirée dans ses efforts pour "promouvoir l'identité européenne" quand elle soutient, par millions d'Ecus, la manifestation dite : "concours de chansons Eurovision" (2), compétition dont la limpide loyauté comme le caractère éminemment culturel ont pu appeler quelques réserves de la part de critiques, sans doute trop sévères ; tandis que les censeurs bruxellois prétendent dire aux Etats le peu qu'ils seraient en droit de retenir de leur patrimoine, selon des critères uniformes, des Iles de la Frise au Péloponnèse, et définis depuis la Rue de la Loi, haut lieu, comme on sait, de la sensibilité artistique (à moins que ce ne soit de la manie réglementaire par l'effet de quelque déterminisme toponymique).

En contrôlant l'exportation des éléments de leur patrimoine, les Etats ont-ils d'autre but que de préserver leur identité ? Et l'identité européenne ne serait-elle pas faite d'abord du respect de la diversité et de la richesse de ces patrimoines, conservés dans leur cadre ancien ?

En quoi la Commission serait-elle qualifiée pour substituer à la lente élaboration de ces héritages façonnés par l'histoire une

(1) A l'instar de certains rejetons d'illustres maisons, contraints par la dureté des temps (ou quelque brouille de famille) de se faire les revendeurs des dépouilles de leur splendeur passée : cf. Boni de Castellane : "Le comte Robert de Montesquiou, avec moins de goût que d'imagination, me faisait concurrence. Il avait un grand talent pour présenter la marchandise." (in "L'art d'être pauvre" - Paris, Editions G. Crès, 1926).

(2) Décision du 6 avril 1988.

sorte de paquetage réglementaire, réduit au minimum, de quelque nouvel "homme nouveau", européen cette fois-ci ?

Nul doute que pareille violence faite aux traditions culturelles, au nom de l'Europe, bien loin de contribuer à la définition d'une identité commune, ne provoque des réactions défavorables et n'alimente un discrédit aussi profond que le regret de l'héritage dispersé à tous les vents.

Une fois de plus, force est bien de considérer que les propositions de la Commission participent d'une interprétation extensive des compétences communautaires en général, et des siennes propres en particulier, et qu'elles ignorent résolument la dimension extra-communautaire des échanges d'oeuvres d'art alors que, pour ne citer que ces seules données, quelque 65% des demandes d'exportation faites en France en 1988, le sont d'ores et déjà au profit d'Etats situés hors de la Communauté (plus de 28% vers les Etats-Unis, 25% vers la Suisse, 12% vers le Japon, en croissance de 3% en une seule année !)(1).

Aussi faut-il prendre en compte non seulement des éléments juridiques pour apprécier la compatibilité des réglementations nationales avec le principe de libre circulation, mais aussi les données de fait, c'est-à-dire les particularités d'un "marché" international de l'art, caractérisé par un "solde" durablement et gravement négatif au détriment de l'Europe, et enfin, sans doute, l'aspect symbolique des objets en cause qui ne sont généralement ni substituables ni reconstituables comme le sont les autres biens échangés par-delà les frontières.

Dès lors se pose la question d'un éventuel détournement de l'esprit même du Traité de Rome : d'instrument du progrès commun, la libre circulation des marchandises, appliquée à ces objets si particuliers que sont les biens culturels aboutira inévitablement à un "appauvrissement net" des patrimoines européens.

L'analyse des textes communautaires comme des conventions internationales peut cependant fournir les éléments d'une approche différente, plus conforme à l'intérêt général de la Communauté.

(1) Selon les statistiques de la Direction des Musées de France présentées au colloque organisé à Bordeaux les 3 et 4 mars 1989 par M. Jacques PEROT, Conservateur des Musées de France, Président de l'association française de l'I.C.O.M.

I - LE CADRE COMMUNAUTAIRE

Avant d'apprécier la compatibilité de la réglementation française avec le droit communautaire et d'examiner la portée des propositions de la Commission sur la libre circulation des oeuvres d'art, il convient de rappeler les règles posées par le Traité et les autres textes communautaires.

A - Le Traité de Rome et l'Acte unique européen

En vue de promouvoir "le progrès économique et social" des pays de la Communauté, le Traité de Rome prévoit un certain nombre de libertés économiques, au premier rang desquelles la libre circulation des marchandises.

Néanmoins, il dispose, à l'article 36, que les règles visant à l'élimination des restrictions quantitatives, ainsi que de toute mesure d'effet équivalent, entre les Etats membres, "ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres".

Par ailleurs, le Traité ne prévoit aucune compétence communautaire en matière culturelle, matière qui ressortit donc toujours aux politiques nationales.

La mention à l'article 36 de la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, est ainsi la seule référence à un élément de nature culturelle, et cette référence n'est là que pour exclure l'application des principes de libre circulation.

Cette architecture - dérogation aux principes de libre circulation en faveur des biens culturels et incompétence communautaire - est maintenue par l'Acte unique européen.

En effet, à la fois sous la pression des États qui contestent l'opportunité d'un interventionnisme étatique trop marqué dans le domaine culturel, et a fortiori, d'un interventionnisme communautaire, et en raison de l'organisation constitutionnelle de ceux qui, comme l'Allemagne, connaissent une répartition interne des compétences réservant les questions culturelles à l'échelon décentralisé, les Laender, l'Acte unique européen ne fait aucune place, même subsidiaire, à une compétence communautaire en matière culturelle.

En revanche, la Conférence des États signataires a assorti le texte même du Traité d'une Déclaration annexe qui précise notamment qu'aucune des dispositions visant à l'établissement du marché intérieur, "n'affecte le droit des États membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration des pays tiers ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités."

L'Acte unique européen, quoiqu'il en procède assez largement par ailleurs (1) n'a donc pas repris sur ces questions les dispositions de la "Déclaration solennelle sur l'Union européenne" signée à Stuttgart le 19 juin 1983 qui jetait la base d'un renforcement de l'"identité" européenne et d'une politique culturelle communautaire. Les États membres s'y engageaient notamment à "promouvoir, dans la mesure où ces activités ne peuvent pas être réalisées dans le cadre des Traités, une coopération plus étroite en matière culturelle pour affirmer la conscience d'un héritage culturel commun en tant qu'élément de l'identité européenne."

Ils prévoyaient également d'examiner "l'opportunité d'engager une action commune en vue de protéger, mettre en valeur et sauvegarder le patrimoine culturel ;"

Sans doute faut-il souligner que, du fait précisément des réserves de certains États membres, ce texte n'est qu'une Déclaration et non un Acte, terme ayant à leurs yeux un caractère par trop contraignant ; mais si action communautaire il devait y avoir dans ce domaine, elle devrait à tout le moins être fidèle à l'esprit de cette Déclaration.

(1) et qui mentionne la Déclaration solennelle de Stuttgart dans son préambule

B - L'interprétation du droit positif communautaire

Sans doute la terminologie employée par les rédacteurs du Traité pose-t-elle quelques problèmes : qu'est-ce qu'un trésor national ?

Trésor tout d'abord : faut-il réserver cette qualification à quelques monuments insignes comme la cathédrale de Chartres ou le Dôme de Milan, dont on ne peut raisonnablement craindre qu'ils passent les frontières en catimini ? Ou même à quelques rares objets depuis longtemps abrités dans les collections publiques et dont l'éventuelle "circulation" ne relèverait que du grand banditisme ?

Il faut observer alors que, par application de la théorie de l'effet utile, maintes fois rappelée par la Cour de Justice des Communautés européennes comme règle d'interprétation des dispositions du Traité, une conception par trop restrictive de la notion de "trésor national", limitée à quelques monuments et objets déjà propriété publique et, par conséquent, hors du champ du traité, priverait de toute portée la dérogation de l'article 36.

En outre, depuis les premiers balbutiements de l'ethnographie au XIXème siècle, l'intérêt se porte aujourd'hui non seulement sur les créations artistiques mais sur les témoignages d'anciennes coutumes, de vieux métiers, voire d'industries à l'apogée de leur technique... que nul naguère n'eut songer à qualifier de trésor.

On voit que la qualification peut varier au gré non seulement de la composition des patrimoines nationaux ou de l'évolution des goûts mais aussi des choix de politique culturelle.

Il convient donc, en l'absence de compétence communautaire, de laisser aux Etats membres la plus grande latitude dans la qualification des objets qu'ils entendent faire bénéficier de la dérogation de l'article 36 du Traité.

Enfin, on signalera que dans sa version italienne, l'article 36 autorise les dérogations justifiées par la protection "du patrimoine artistique, historique ou archéologique national" ; nulle mention donc de "trésor", et formulation beaucoup plus large. Il serait choquant que, saisie d'une demande

d'interprétation de l'article 36, la Cour de Justice fit une lecture exagérément restrictive des textes, aboutissant par exemple à réserver en France la protection aux seuls "trésors", tandis que l'Italie pourrait soustraire à la libre circulation tout élément de son patrimoine. On ferait ainsi produire à des approximations lexicales, des disparités de régimes juridiques peu conformes, sinon à la lettre, du moins à l'esprit d'un Traité fondé sur le principe de non discrimination et tout entier ordonné au but d'unification.

Trésor national ensuite.

Faut-il entendre par là objet né du sol de l'Etat membre qui en interdit la sortie ?

A l'usage, une interprétation étroite du caractère "national" serait bien peu praticable (1), qu'il s'agisse des problèmes posés par les objets remontés, comme le sont par exemple certaines des pièces du Trésor de Saint-Marc de Venise, qu'il s'agisse de l'oeuvre des peintres "étrangers" : il y a bien peu de peintres français nés en France au XXe siècle... Comment classer aussi les porcelaines commandés par la Compagnie des

(1) Aussi ne peut-on accepter l'assertion de M. Pierre PESCATORE, ancien juge à la Cour de Justice des Communautés européennes, soutenant que l'article 36 "implique un élément de rattachement à l'Etat", non sans exposer aussitôt l'impossibilité d'établir clairement dans tous les cas le rattachement à une "collectivité nationale".

Indes (1) et, plus généralement, les patrimoines aussi internationaux que les familles qui les amassèrent et les échangèrent au gré des alliances, où de "cadeaux" plus ou moins forcés parfois ; "internationaux" encore les patrimoines des ordres religieux qui passèrent commande d'oeuvres bientôt déposées dans d'autres maisons fondées ici ou là... Pour ne rien dire de la difficulté de manier le concept de "national" à l'égard des États récemment unifiés comme l'Allemagne (2) et l'Italie (n'auraient-ils le droit de retenir que les objets produits après leur tardive unité, alors que le meilleur de leurs créations est souvent antérieur ?), ou en voie de fédéralisation comme la Belgique (3) (on sait avec quelle âpreté les deux Communautés y défendent désormais leurs compétences culturelles) (4).

Un objet peut être un trésor national pour la Bavière sans pouvoir peut-être prétendre à ce titre pour toute l'Allemagne.

Enfin, comment la Communauté, qui ne cesse d'exalter l'autonomie régionale, justifierait-elle un pareil appauvrissement : seuls les trésors au sens de l'État central pourraient rester sur le sol national, tandis que les objets d'intérêt régional seraient, eux, insusceptibles de contrôle ?

(1) Et on connaît la controverse, née au Congrès de Vienne, de la revendication par la Bibliothèque de Heidelberg de manuscrits d'oeuvres antiques, transportés après la Réforme à Rome où les Français les auraient trouvés... "Qu'on me montre le testament d'Adam", disait Philippe le Bel, pour contester les prétentions territoriales de ses voisins, à moins que ce ne fût pour écarter la contestation des siennes...

(2) Les Länder ont d'ailleurs d'ores et déjà un rôle prépondérant dans la mise en jeu de la législation allemande.

(3) La composition des collections du Musée des Beaux-Arts de Bruxelles montre bien les aspects quelque peu paradoxaux du caractère "national" : en effet, le musée créé par l'Empire français, et aussitôt doté de tableaux pris en Italie... les a conservés (dont des chefs d'oeuvres de RIBERA ou de G.C. PROCACCINI...), tandis qu'étaient récupérés, après 1815, les tableaux et objets transportés de Flandre en France, pour être remis dans ce même musée qui, en quelque sorte, a joué sur les deux tableaux...

(4) Cf. ci-dessous analyse des réglementations nationales et des propositions de la Commission.

Là encore, il convient de laisser la plus grande marge d'appréciation aux Etats membres quant à l'intérêt "national" des objets présentés à l'exportation, selon leurs traditions culturelles, leurs choix en matière de patrimoine... (1).

Quant à la "valeur artistique, historique ou archéologique" des biens que l'article 36 autorise à soustraire à la libre circulation, sa détermination implique à l'évidence une appréciation de nature culturelle qui, comme telle, échappe entièrement à la compétence communautaire.

Sans doute, le recours abusif à cette dérogation est-il, aux termes de la deuxième phrase de l'article 36, passible du contrôle de la Cour de Justice.

Mais il faut observer que la jurisprudence de la Cour de Justice en la matière se résume... à un seul arrêt ! (2)

Encore la Cour n'a-t-elle été saisie que d'une taxe à l'exportation des oeuvres d'art, instituée par le gouvernement italien. Si elle a déclaré que ces biens, étant appréciables en argent et susceptibles, comme tels, d'être l'objet de transactions commerciales, doivent dès lors être assimilés aux marchandises visées par l'article 9 du Traité, c'est seulement pour écarter l'application d'une taxe à l'exportation, mesure équivalant à un droit de douane, prohibé par l'article 16 du Traité et n'entrant pas dans les procédures permises par l'article 36.

En revanche, l'exposé des motifs de l'arrêt rappelle que, pour assurer la protection du patrimoine artistique, historique ou archéologique, les Etats disposent bien du pouvoir de prendre (à l'exclusion de toute autre) des mesures ayant le caractère de prohibition, totales ou partielles, d'importation, d'exportation ou de transit selon le cas.

Sans doute, la Cour prend-elle le soin de préciser que les exceptions à la règle fondamentale de la libre circulation des marchandises sont "d'interprétation stricte".

Mais, hormis la discussion de l'argument quelque peu spécieux avancé par la défenderesse italienne, la Cour n'a pas eu, à proprement parler, à se prononcer sur le champ d'application de

(1) Cf. ci-dessous analyse des réglementations nationales et des propositions de la Commission.

(2) Affaire 7-68, Arrêt du 10.12.1968, Rec. 1968, p. 618 et s.

l'exception de l'article 36 en faveur des "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique".

On veut croire que la Cour, dans sa sagesse, suivrait l'opinion exprimée par l'un de ses plus éminents représentants, M. Pierre PESCATORE (1) :

"A défaut de jurisprudence spécifique sur le sujet, voyons comment la Cour a traité des notions parallèles et proches, comme celles de la moralité ou de l'ordre public. La jurisprudence exprime, à cet égard, deux positions qui reflètent la polarité du problème.

"Tout d'abord, la Cour a dit qu'il appartient à chaque Etat membre de définir quelles sont, sur son territoire, les exigences de l'ordre public et de la moralité ; elle n'a jamais essayé d'imprimer une signification "communautaire" à ces notions. Je ne crois pas qu'elle jugerait autrement le jour où il s'agirait de définir ce qu'un Etat considère comme étant son intérêt culturel, sa conception artistique et son passé historique. L'article 36 est plus qu'une exception aux règles du libre-échange : il marque une limite à la compétence de la Communauté.

"Mais, en même temps, la Cour exerce un contrôle marginal en la matière qui n'est pas dissemblable du contrôle de l'excès ou du détournement de pouvoir en droit administratif. L'article 36, on l'a dit, fait figure d'exception dans un milieu de libre-échange ; il comporte, au surplus, la clause d'abus de la deuxième phrase qui doit empêcher que cette possibilité de dérogation soit utilisée à des fins de discrimination ou de protectionnisme commercial. La Cour a, dans de nombreuses décisions, mis l'accent sur ces limites, en utilisant différentes formules. S'il est vrai qu'il faut reconnaître, en la matière, aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation adéquate, la portée de ces notions ne saurait être déterminée unilatéralement par les Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté ; il faut que l'on soit en présence "d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société". Enfin, comme on l'a déjà rappelé, la Cour a mis l'accent sur le caractère extra-économique des valeurs protégées par l'article 36 qui ne saurait donc être détourné de sa fonction en étant utilisé pour favoriser l'intérêt commercial de l'Etat. Là aussi, on peut anticiper que, le jour où il s'agira de déterminer ce qu'est un

(1) Cf. "Le commerce de l'art et le marché commun" in "Revue trimestrielle du droit européen", 1985, p. 451 et s.

trésor national, artistique ou historique, la Cour s'inspirera des mêmes standards d'appréciation".

"Ainsi, le recours, par un Etat membre, aux facilités offertes par l'article 36, afin d'enrichir à bon compte ses collections nationales, sans que soit réellement en cause la protection d'un trésor d'intérêt national, pourrait être considéré comme usage abusif de l'article 36." (1)

Là encore, cependant, apparaît la spécificité de la "circulation" des objets d'art : si on voit bien quels effets pourrait entraîner une interprétation abusivement extensive des notions de protection de l'ordre public ou de la santé publique par un Etat qui se fermerait ainsi à la libre circulation des personnes, toutes suspectes, ou des marchandises, toutes présumées dangereuses, et se soustrairait ainsi à toutes les règles du marché commun, qu'en est-il de la régulation du commerce des objets d'art ? A supposer qu'un Etat déclarât la toile de tente objet d'art et digne de sa protection, il empêcherait seulement les toiles de tente produites sur son sol d'être exportées et ruinerait ainsi son industrie nationale de la toile de tente.

Aucun Etat n'adoptera ce comportement absurde et suicidaire et il n'est nul besoin d'établir une réglementation, ni de brandir la menace de la Cour de Justice pour d'aussi hypothétiques abus.

Si l'interprétation extensive des nécessités de la protection de la santé publique est en effet tentante : en déclarant les marchandises importées impropres à la consommation, on se protège de la concurrence ; la même qualification extensive des objets patrimoniaux protégés serait au contraire un handicap absurde pour l'Etat qui s'y livrerait : quel intérêt trouverait-il à soustraire au commerce et à l'exportation éventuelle de grandes quantités d'objets dépourvus de rareté et de tout intérêt artistique ?

On voit que l'usage des réglementations protectrices nationales trouve raisonnablement en lui-même sa propre limite.

(1) La réglementation française échapperait, en principe, à ce reproche puisque les objets "retenus" à l'exportation sont achetés à la valeur déclarée dans la demande de licence, et donc au prix fixé par le propriétaire. Sans doute peut-il se trouver pénalisé en cas de sous-évaluation et injustement, s'il est de bonne fois (cf. ci-dessous "La réglementation française"). Seule la déclaration préalable à une vente publique, que l'objet ne pourra être exporté, procédure dont les rares usages ont pu être critiqués, peut être regardée comme pesant sur la formation du prix en limitant les enchères provenant de l'étranger et pourrait donc encourir le reproche évoqué par M. PESCATORE. Mais il ne s'agit alors que d'une formalité de mise en oeuvre d'une loi nationale, par ailleurs compatible avec l'article 36.

Aussi, la lecture de l'article 36 devrait-elle être nuancée : on comprend que le contrôle des dérogations fondées sur les nécessités de l'ordre public ou de la santé publique soit strict et, pour reprendre les termes de M. PESCATORE, exige "une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société", afin d'écartier les trop tentantes interprétations abusives qui seraient autant de subterfuges protectionnistes ; les risques de perturbation du marché commun sont alors importants, limitant les échanges de biens industriels ou de grande consommation, et justifient un contrôle particulièrement strict des dérogations demandées par les Etats. En revanche, la régulation du commerce des oeuvres d'art ne porte que sur des courants tout à fait marginaux dans les relations économiques internationales, si frappants que puissent être les montants atteints par certains chefs d'oeuvre, d'ailleurs en très petit nombre ; au surplus, cette régulation ne porte pas, en principe, sur la formation du prix (même si on ne saurait en nier les effets indirects, il ne s'agit que d'une conséquence et indirecte, pas du but), mais sur la localisation finale du bien.

L'interprétation des dispositions de l'article 36 doit donc se faire catégorie par catégorie, la conciliation entre, d'une part le principe communautaire de prohibition des discriminations et des restrictions abusives au commerce entre Etats membres, et d'autre part la sauvegarde par les Etats des intérêts protégés, aux termes du Traité, pouvant s'établir à des points d'équilibre différents selon les spécificités des courants d'échanges soumis à dérogation.

Enfin, ne serait-on pas fondé à voir une véritable méthode d'interprétation de l'article 36 du Traité dans la déclaration annexée à l'Acte unique européen et adoptée par l'ensemble de la Conférence des Etats signataires, précisant, à l'égard des dispositions réglant l'établissement du marché intérieur, qu'aucune d'entre elles n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle de l'immigration de pays tiers, ainsi qu'en matière de lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et le trafic des oeuvres d'art et des antiquités" : on trouve là à la fois une confirmation sans ambiguïté de la pleine compétence des Etats dans ces matières, et une sorte de développement des notions d'ordre public et de sécurité publique, comme de protection du patrimoine mentionnés à l'article 36.

Les Etats signataires de l'Acte unique semble signifier par cette déclaration annexe : nous avons renforcé les procédures

d'établissement du marché unique, et particulièrement celles qui permettent l'harmonisation des réglementations, mais les exceptions prévues à l'article 36 demeurent valables, particulièrement à l'égard de certaines atteintes à l'ordre public et du "trafic des oeuvres d'art et des antiquités".

Un Etat membre cité devant la Cour de Justice à raison d'une mesure de restriction à l'exportation d'une oeuvre d'art ne devrait pas manquer de situer l'interprétation de l'article 36 du Traité dans la lumière de l'Acte unique européen qui, d'une part confirme solennellement la compétence des Etats membres, et d'autre part explicite certains des intérêts protégés. La protection de "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique" doit donc s'entendre désormais comme comprenant la répression du "trafic des oeuvres d'art et des antiquités" visé par la déclaration annexée à l'Acte unique. Ainsi, outre les difficultés d'une interprétation uniforme en raison des différences de rédaction du Traité, entre la version française et italienne notamment, l'explicitation du Traité par l'Acte unique européen devrait permettre d'écarter une lecture absurdemment littérale de la notion de "trésor national".

II - LES REGLEMENTATIONS NATIONALES PROTECTRICES ET LES CONVENTIONS INTERNATIONALES

A - Les réglementations nationales

Ce sont les Papes les premiers qui, préoccupés de l'exploitation sans vergogne des lieux de fouilles par des "antiquitaires" de tout poil, soumirent l'exportation des objets d'art hors de leurs Etats à une autorisation expresse.

L'Italie unifiée et laïque n'a pas renié ce souci de protection, exprimé dans une réglementation détaillée, et soumet tout projet d'exportation d'un bien culturel (1) à une "notification" à l'autorité administrative qui peut accorder ou refuser la licence (Loi n° 1089 du 1er juin 1939, modifiée en

(1) Sauf si le créateur est vivant ou si l'oeuvre date de moins de 50 ans.

dernier lieu par la loi n° 92 du 14.3.1978). (Cf. l'excellente chronique du Professeur LEMME dans le "Giornale dell'Arte").

Lors d'un colloque organisé à Milan début 1988 par la fondation Mondadori, le Professeur Federico ZERI s'est inquiété des effets d'une suppression de ces formalités administratives: "On aboutirait à une catastrophe... et on assisterait à l'émigration rapide et définitive de notre patrimoine qui, bientôt, se trouverait exilé entre cactus et figuiers, dans les riches musées de l'Ouest américain" (1). On ne saurait mieux dire que le danger n'est pas la mise à disposition de tout le public européen des éléments des différents patrimoines, mais bien la fuite "rapide et définitive" de ces éléments hors de l'espace communautaire.

Comment imaginer, en effet, que la Grande-Bretagne, qui laisse disperser les trésors de Chatsworth, va retenir les objets vendus par les collectionneurs français ou italiens, alors même que les collections anglaises sont déjà brillamment pourvues en tableaux, sculptures, objets d'art et meubles provenant de France ou d'Italie ?

La France pour sa part s'est trouvée soumise au début du XXème siècle, du fait de l'engouement d'amateurs américains récemment enrichis, à une véritable saignée (le commissaire du Gouvernement KAHN ne reprend-il pas le chiffre cité par Th. REINACH de 2.800 caisses d'objets d'art expédiées en deux ans du seul port de Bordeaux ?)

Elle opposa une première limite avec la loi de 1913 sur les monuments historiques bientôt étendue aux objets mobiliers par la loi du 31 décembre 1921.

Différents textes de niveaux inégaux, ("Loi" du 23 juin 1941, décret du 30 novembre 1944, avis aux exportateurs...) interprétés par la jurisprudence du Conseil d'Etat sont venus confirmer le contrôle par la puissance publique des exportations d'oeuvres d'art et composent la réglementation actuellement applicable.

On ne peut que renvoyer à l'analyse que fait M. Jean CHATELAIN, Professeur émérite des facultés de droit et ancien Directeur des Musées de France, de cette réglementation (cf. "Oeuvres d'art et objets de collection en droit français" - Paris, BERGER-LEVRAULT - 1982).

(1) Cité par "La Repubblica" - 5.03.1988

Cet éminent spécialiste souligne la fragilité de l'échafaudage juridique actuel et trace les perspectives d'une refonte nécessaire, pour mieux asseoir une réglementation inchangée dans ses buts : protéger la patrimoine national, mais mieux adaptée dans ses procédures et surtout reformulée dans le cadre de l'article 34 de la Constitution de 1958.

Sans doute entend-on ici ou là critiquer cette réglementation comme posant autant d'obstacles au développement du marché français de l'art. On observera simplement que l'impact réel des prérogatives de puissance publique exercées à l'occasion de demandes d'autorisation d'exportation est des plus limités : ainsi en cinq ans un seul refus non suivi d'achat et une cinquantaine d'achats en douane (au prix fixé par le demandeur, faut-il le rappeler) en moyenne chaque année.

Ces chiffres sont à rapprocher de la dizaine de milliers d'autorisations annuellement accordées (les éventuels handicaps de Paris face à Londres sont évidemment à rechercher ailleurs (1)).

A partir de ces chiffres, une cinquantaine d'oeuvres retenues en moyenne sur dix mille licences d'exportations accordées (sans compter les oeuvres récentes, dispensées de licences, et celles qui s'en dispensent...), on peut raisonnablement soutenir que la réglementation française, dans son application actuelle, n'apporte pas de perturbation à la libre circulation des oeuvres d'art et est, par conséquent, parfaitement compatible non seulement dans sa lettre, mais dans son application, avec le Traité de Rome.

La réglementation française actuelle est assez complexe à résumer puisque le régime des objets varie selon la catégorie à laquelle ils appartiennent et les délais d'ancienneté à prendre en considération.

Tableaux, peintures et dessins faits "entièrement à la main" ou productions originales de l'art statuaire : s'ils sont l'oeuvre d'un artiste vivant à la date de l'exportation, ou au cours des vingt années précédentes si l'artiste est décédé, une simple

(1) Peut-être les vendeurs se tourneraient-ils moins volontiers vers les "auctioneers" britanniques s'ils ne voyaient telle oeuvre mise à l'encan de ce côté-ci du Channel, désignée, avec le concours de force experts, non comme le bel et bon POUSSIN que disait une tradition de famille des collectionneurs, mais comme une oeuvre "de l'école des Carrache" ce qui, au reste, n'est ni plus faux ni moins imprécis que de ranger Albert EINSTEIN dans la classe des vertébrés supérieurs, on en conviendra, mais à l'inconvénient d'exciter moindrement l'appétit des enchérisseurs.

attestation spéciale délivrée par le Comité interprofessionnel des galeries d'art suffit.

Pour les oeuvres plus anciennes ainsi que pour les gravures, lithographies, estampes, objets de collection de plus de cent ans d'âge, il est obligatoire d'obtenir une "licence d'exportation". La demande de licence, accompagnée d'une liste détaillée des oeuvres et de leur reproduction photographique, avec indication de leur valeur, est soumise à l'examen de fonctionnaires spécialement habilités du Ministère de la Culture (conservateurs des Musées de France ou de la Bibliothèque nationale).

On observera que, depuis 1988, ni licence d'exportation, ni attestation spéciale ne sont plus exigées pour les envois à l'étranger dont la valeur n'excède pas 100.000 F. (qui doivent cependant être notifiés avec certains documents permettant le contrôle éventuel); l'immense majorité des transactions est donc simplifiée à l'extrême et on peut affirmer que la réglementation française vise bien à apporter le moins de gêne possible au fonctionnement du marché de l'art.

A l'occasion de la demande d'exportation, l'Etat peut exercer deux prérogatives (1) : d'une part, il peut interdire purement et simplement l'exportation de certaines oeuvres, pour lesquelles leur propriétaire devra renoncer à une vente à l'étranger et trouver le cas échéant un acquéreur en France ; d'autre part, il peut exercer un droit de "rétention" et acquérir l'oeuvre faisant l'objet de la demande d'exportation, mais au prix fixé par l'exportateur, il n'y a donc pas spoliation (le régime français peut même être dans certains cas plus favorable au vendeur que le système britannique où la commission administrative recommande le prix qui lui semble raisonnable selon un "marché loyal" pour une acquisition publique : si le candidat exportateur refuse l'offre pour une oeuvre jugée d'intérêt national, il ne pourra plus pendant dix années demander à nouveau une licence d'exportation).

Cependant, le cas de sous-estimation manifeste faite de bonne foi par l'exportateur, qui s'est parfois produit, a donné lieu à une jurisprudence du Conseil d'Etat qui refuse toute indemnisation (2). La solution peut sembler choquante, en

(1) Outre les procédures de classement et d'inscription au titre des monuments historiques qui soumettent toute modification et tout déplacement de l'objet classé ou inscrit à une autorisation de l'Etat (et par conséquent toute vente ou transport hors des frontières nationales). En trouvera un dossier particulièrement bien documenté sur la pratique française in "Connaissance des Arts", avril 1989 - Dossier établi par M. François DURET-ROBERT. De même, la revue "Beaux-Arts magazine" a consacré dans son n° 66 de mars 1989, un excellent dossier à l'analyse juridique de la réglementation française, illustré de nombreux exemples et complété par un résumé des dispositions en vigueur dans les autres Etats membres.

(2) Cf. Arrêts du Conseil d'Etat du 3 avril 1987, Consorts HEUGEL, et 7 octobre 1987, Consorts GENTY.

équité (1). Mais elle paraît juridiquement assez solide, même s'il semble subsister là comme une trace de la pénalisation d'une déclaration frauduleuse, sanction de la réglementation de 1920 qui comportait une taxe à l'exportation proportionnelle.

Sans doute M. PESCATORE indique-t-il que le caractère extra-économique des valeurs protégées par l'article 36 s'oppose à ce que cet article soit détourné de sa fonction en étant utilisé pour favoriser l'intérêt commercial de l'Etat afin, par exemple d'enrichir à bon compte les collections publiques sans que soit réellement en cause la protection d'un Trésor national. Mais, d'une part, généralement informés des prix élevés du marché de l'art, les vendeurs connaissent de mieux en mieux la valeur de leurs biens, d'autre part, il n'y a pas de raison de penser qu'un acheteur privé, un marchand, par exemple, se ferait un devoir particulièrement impérieux de les détromper au cas où les propriétaires sous-estimeraient cette valeur. Enfin, l'élément de "pénalisation" demeure en cas de sous-estimation résultant d'un paiement partiellement occulte.

On observera que le Conseil d'Etat a jugé que le refus d'accorder l'autorisation d'exportation était soumis à la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs. Ainsi, les refus doivent-ils être désormais assortis d'une motivation écrite, comportant l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision, garantie essentielle du justiciable (2).

(1) A la différence d'autres procédures qui peuvent justifier une indemnisation du propriétaire d'un bien frappé d'une sujétion.

(2) Cf. Sieur DAUBERVILLE, arrêt du Conseil d'Etat du 17 juin 1985, Rec. P. 184 et 185.

Plus généralement, le Conseil d'Etat contrôle l'usage que fait l'administration de ses compétences en matière d'exportations des oeuvres d'art, avec le souci d'éviter tout détournement de pouvoir. En outre, le Conseil d'Etat contrôle non seulement l'application de la réglementation française mais désormais aussi son application conforme au Traité de Rome.

A l'occasion d'un litige porté devant le Conseil d'Etat (1), le Commissaire du Gouvernement Jean KAHN avait évoqué la question de la compatibilité de la réglementation française avec le Traité de Rome et l'éventualité d'un sursis à statuer jusqu'au jugement par la Cour européenne de Justice saisie d'une demande d'interprétation de l'article 36 et d'appréciation de la licéité de la mesure fondée sur le droit français. Mais, le requérant n'ayant pas soulevé ce grief contre la décision de rétention qui lui avait été notifiée, le Conseil d'Etat n'eut pas l'occasion d'en référer au Kirchberg et le Commissaire du Gouvernement ne pouvait que clore ce débat aussitôt qu'entrouvert en des termes dont on ne saurait mettre en doute l'accent de sincérité :

"Bien que nous le regrettions, car il nous eût été agréable de donner à la Cour de Justice des Communauté une aussi belle occasion de statuer sur renvoi du Conseil d'Etat, nous ne pouvons que nous en tenir aux conclusions de la requête".

Une nouvelle affaire portée devant le Conseil d'Etat (2) allait fournir l'occasion à l'Assemblée du Palais Royal de rouvrir le débat de la conformité de la réglementation française aux dispositions du Traité de Rome. Mais le Conseil devait finalement se priver de l'agréable devoir d'une question préjudicielle à la Cour de Justice, en se reconnaissant pleinement compétent : ... "Considérant que la circonstance que l'objet d'art mis en vente soit d'origine étrangère n'interdisait nullement au ministre de la culture de le regarder comme "présentant un intérêt national d'histoire ou d'art" au sens de l'article premier de la loi du 28 juin 1941 et d'envisager de faire usage à son endroit des pouvoirs que lui confèrent en matière d'exportation les dispositions dudit article ; que les dispositions de cet article ne sont contraires ni aux stipulations de l'article 34 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne dont il ressort clairement qu'elles se bornent à interdire les

(1) Affaire Sieur de TALLEYRAND-PERIGORD, arrêt du 12 décembre 1969, Assemblée. Cf. conclusion Jean KAHN reproduites in A.J.D.A. janvier 1970, p. 34 et s.

(2) Arrêt ministère de la culture contre Consorts GENTY, du 7 octobre 1987, 10e et 2e sous-sections réunies, et note LAVEISSIERE au recueil DALLOZ-SIREY, 1988, jurisprudence.

restrictions quantitatives à l'exportation et les mesures équivalentes, ni à celles de l'article 36 du même traité dont il ressort clairement qu'elles autorisent les restrictions à l'exportation justifiées, comme en l'espèce, par "la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique"...

S'agissant de mesures administratives, et soumises comme telles à la juridiction administrative, il y a tout lieu de penser que la jurisprudence énoncée avec l'arrêt du Conseil d'Etat de 1987 a levé les incertitudes sur la compatibilité de la réglementation française aux dispositions du Traité de Rome et on ne voit pas désormais ce qui pourrait venir en obscurcir la clarté.

On ne peut qu'approuver, enfin, cette solution : il eût été étrange de demander à la Cour de Luxembourg de statuer sur l'intérêt pour le patrimoine français de tel ou tel objet. Il entre dans cette appréciation une évaluation des liens de l'objet en cause avec les particularismes des traditions culturelles nationales qui apparaît bien comme tout à fait différente de l'examen par la Cour de telle norme sanitaire, par exemple ; les tolérances stomacales des citoyens allemands, belges ou français à tel aliment ou telle boisson peuvent certainement faire l'objet d'une comparaison et par conséquent d'une évaluation moyenne, permettant l'application de normes communes, tandis que l'évaluation d'un objet fait appel à des éléments symboliques évidemment hors des compétences de la Cour qui ne pourrait sanctionner qu'une erreur manifeste d'appréciation constitutive d'un détournement de pouvoir. (Cf. analyse de la réglementation française par le Professeur GOY in "l'interventionnisme économique de la puissance publique", 1984).

La Grande-Bretagne, qu'on présente trop volontiers comme ouverte à tous les vents, dispose elle-même d'une réglementation qui lui permet dans certains cas de s'opposer au départ d'oeuvres d'art de son territoire (1).

Ainsi, l'Acte de 1939, amendé, sur l'importation, l'exportation et les pouvoirs douaniers règle-t-il les exportations d'oeuvres d'art et d'antiquités (le contrôle a été étendu aux photographies de plus de soixante ans et d'une valeur de plus de 200 livres, et à tout élément de plus de cinquante ans d'ancienneté et "d'importance nationale"). Les objets qui se

(1) La réglementation comporte d'ailleurs des différences en Ecosse, en Irlande du Nord, et même au Pays de Galles. L'Angleterre est une île, et même plus... quelle pertinence y a, là encore, le critère "national"?

trouvent en Grande-Bretagne depuis moins de cinquante ans et sont évalués à moins de 16.000 livres sont réputés exportables et la licence est obtenue de plein droit du Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Pour les autres objets, le Ministère demande l'avis d'un expert de la Direction des Arts et des Bibliothèques, qui se référera, pour décider si l'objet est ou non "d'importance nationale", aux critères définis à l'origine par la Commission Waverley :

1. L'objet est-il si étroitement lié à l'histoire ou à la vie nationale que son départ serait un grave dommage ?
2. L'objet présente-t-il une importante valeur esthétique ?
3. L'objet est-il particulièrement significatif pour l'étude d'une branche du savoir (art, science ou histoire) ?

Chaque objet est considéré en lui-même et la décision n'a pas à se référer à d'éventuels précédents. Si l'expert recommande le refus d'exportation, la question est portée devant une Commission de contrôle, placée auprès du Chancelier de l'Echiquier, et qui publie un rapport annuel.

Si la Commission estime en effet qu'il y a lieu de retenir l'un des "critères Waverley", l'autorisation d'exportation est différée pour permettre de réunir les fonds nécessaires à l'acquisition par une collectivité publique. Le délai est au maximum de 6 mois (en général de 1 à 3 mois), après quoi l'autorisation est accordée. Le délai de 6 mois est réservé aux objets d'une valeur de 1 million de livres au moins. On observera que, contrairement à la réglementation française (en cas d'arrêt en douane, l'objet est acheté au prix fixé par le déclarant), c'est l'autorité administrative (la Commission) qui propose "un prix équitable selon les pratiques du marché" pour l'achat.

Si un propriétaire refuse une offre raisonnable d'achat par une collection publique, la Commission suspend la procédure et ne peut être à nouveau saisie dans les dix ans qui suivent, sauf circonstances changeant substantiellement le caractère de l'objet au regard des critères évoqués plus haut (le musée a acquis entre temps un objet plus important...).

Un rapport annuel public retrace les principaux cas examinés, indiquant le raisonnement de la Commission quant aux critères, le prix proposé, ainsi que la décision recommandée, et finalement retenue, renseignements accompagnés de photos pour Des illustrations montrent les principaux objets en cause. On notera le caractère démocratique d'une procédure permettant d'évaluer la politique suivie chaque année.

On observera que, pour l'année 1987-1988, ont ainsi été retenus en Grande-Bretagne, un tableau de Nicolas POUSSIN, une amphore grecque, une paire de chaussures féminines du XVIIe siècle "extrêmement importantes pour l'histoire du sujet"... On voit que la protection du patrimoine ne se résume pas, même en Grande-Bretagne, aux seuls produits des îles britanniques non plus qu'aux seuls "Trésors"....

Enfin, soucieuses de maintenir la bonne réputation du commerce des "objets d'art et d'antiquité", les principales salles de vente et galeries britanniques adhèrent à un "code permettant le contrôle du commerce international des oeuvres d'art" entré en application à partir de 1984 (1) et qui définit ainsi les "bonnes pratiques": "Les membres du commerce britannique des beaux-arts et des antiquités s'engagent, autant qu'ils le peuvent, à ne pas importer, exporter ou transférer la propriété d'un objet lorsqu'ils ont des raisons de penser que :

"(...) un objet importé a été acquis dans un pays étranger ou exporté de ce pays en violation de la législation du pays en question ; (...)

"Les membres s'engagent également à ne pas exposer, décrire, attribuer, évaluer ou conserver un objet dans l'intention de favoriser ou de ne pas empêcher son transfert ou son exportation illicite.

"Lorsqu'un membre du commerce britannique des beaux-arts et des antiquités entre en possession d'un objet pour lequel il peut être démontré avec certitude qu'il a été illégalement exporté d'un pays étranger et que ce pays cherche à le récupérer dans un délai raisonnable, ce membre, s'il est légalement libre de le faire, prendra les mesures qui s'imposent pour favoriser le retour de cet objet dans le pays d'exportation. En cas d'infraction non intentionnelle aux dispositions du code, les parties conviendront d'une indemnisation mutuellement satisfaisante. (...)"

(1) cf. Documents publiés en annexe de l'audition organisée par le Conseil de l'Europe à Lausanne le 30 juin 1987.

En Irlande, outre les "monuments nationaux", interdits d'exportation, les tableaux et documents datant de plus de 100 ans sont soumis au contrôle du Ministère de l'Education qui peut refuser la licence d'exportation ou l'assortir de conditions.

En République fédérale d'Allemagne, la loi de 1955 a institué un système combinant les compétences des länder et un contrôle fédéral : les Etats fédérés, compétents en matière culturelle selon la Loi fondamentale de 1949, établissent des listes d'objets considérés comme des éléments substantiels de l'héritage culturel allemand (qui peuvent être aussi bien des objets d'art que des livres, notamment), listes récapitulées au niveau fédéral dans une "liste des objets d'importance culturelle nationale". On voit que l'objet inscrit à Hambourg est d'emblée présumé d'intérêt national pour toute la République fédérale.

L'exportation des objets figurant sur ces listes est soumise à une autorisation, éventuellement assortie de conditions et qui peut être refusée. L'engagement d'une procédure d'inscription suffit à déclencher la protection.

Une circulaire du 1er janvier 1975 a précisé la procédure d'exportation : la preuve de "l'exportabilité" doit être considérée comme fournie si l'autorité douanière dispose d'une déclaration selon laquelle la marchandise n'est pas inscrite à l'inventaire ni qu'une procédure n'est en instance, lorsque la démarche est le fait d'un marchand inscrit au registre du commerce ou d'artiste vivant pour ses propres oeuvres. Les particuliers doivent, eux, fournir aux autorités douanières une autorisation du Ministre de la Culture du Land où ils résident, selon laquelle aucune objection n'est formulée contre cette exportation. A défaut, la marchandise ne peut être exportée que si l'exportateur présente l'autorisation du ministre fédéral de l'Intérieur.

On voit que la réglementation allemande, en principe assez protectrice, fait une large place à la présomption d'exportabilité résultant des déclarations de professionnels il est vrai, eux-mêmes contrôlés.

Au Luxembourg (1), deux lois (1966 et 1983) règlent la protection du patrimoine. L'exportation n'est contrôlée que pour les objets datant de plus de cent ans (ou dont l'auteur est décédé depuis cinquante ans au moins) et qui sont l'oeuvre d'artistes luxembourgeois ou sont issus de territoires anciennement sous la dépendance du Grand Duché (2). L'exportation est soumise à autorisation et peut être interdite (sous réserve d'indemnisation) ; l'Etat a un droit de préemption qu'il doit exercer dans le mois de la demande d'exportation.

La Belgique (1) connaît en fait l'un des régimes les plus "libéraux" quant aux exportations d'oeuvres d'art. C'est par la réglementation des mutations que l'exportation peut se trouver soumise à contrôle. En effet, les lois de 1931 et 1960 soumettent les transferts de propriété des seuls objets classés, à autorisation, l'Etat ayant un droit de préemption (en pratique les objets de plus de cent ans). Il n'y a donc pas de contrôle de principe des exportations d'objets ayant une "valeur artistique, historique ou archéologique" même provenant de collections belges, la réglementation ne visant que les seuls objets ayant fait formellement l'objet d'une procédure de classement.

Au Danemark, les biens dont l'exportation est soumise à contrôle, aux termes de la loi du 4 juin 1986, sont définis par un critère de date (antérieur à 1660) ou de valeur, combiné à l'ancienneté (plus de 100.000 couronnes et plus de cent ans). L'exportation de ces objets est soumise à autorisation. En cas de refus, l'Etat doit offrir de les acheter au "prix du marché".

Les objets importés au Danemark dans les cent dernières années ne sont pas couverts par cette réglementation.

Les Pays-Bas

Ce pays lui-même qui, jusqu'à une date toute récente, n'avait pas jugé utile de développer une législation protectrice du patrimoine mobilier, s'est doté d'une réglementation qui permet en particulier un strict contrôle des exportations (loi du 1er février 1984 sur la protection de l'héritage culturel).

(1) Selon le document "Handbook of national regulations concerning the export of cultural property", UNESCO, 1988.

(2) La transposition de cette prise en compte des anciennes extensions territoriales ne manquerait pas d'offrir bien des avantages à chacune des nations européennes qui connurent tour à tour des périodes expansionnistes, mais réveillerait bientôt des réactions qu'on peut présumer défavorables (de l'Aquitaine sous domination anglaise, et de tel empire sur lequel le soleil ne se couchait pas, jusqu'à l'Alsace-Lorraine d'après 1870, pour ne rien dire des territoires rattachés à la "Grande Nation" par les guerres de l'Empire..., ni remonter aux provinces soumises par Rome et dont l'Italie pourrait dès lors revendiquer les créations...).

Le préambule de la loi en indique clairement le but : "promouvoir la préservation de l'héritage culturel des Pays-Bas en prenant des dispositions propres à prévenir la perte d'objets d'un intérêt culturel, historique ou scientifique particulier."

Le principe retenu est celui d'une inscription sur une liste d'objets mobiliers ou de collections entières, après avis d'une commission de spécialistes des musées (une procédure d'urgence permet de protéger un objet non répertorié au préalable). L'inscription doit être motivée. Ne peuvent être inscrits sans l'accord du propriétaire, les objets entre les mains de leur auteur ou de son héritier (mesure visant au même but que l'exception, en France, en faveur de l'oeuvre des artistes vivants, ou décédés depuis moins de 20 ans, mais de portée sensiblement différente).

Les oeuvres importées sont, en principe, exclues de ces sujétions. L'inscription est légalement assimilée à la désignation pour protection au sens de la Convention de Paris de 1970, notamment pour les restrictions à l'exportation.

La loi pose le principe de la soumission de toute exportation, pour quelque cause que ce soit, à autorisation. Le refus ne peut être fondé, après avis de la Commission, que sur "le danger que représente la perte de l'objet pour l'héritage culturel des Pays-Bas". L'objection ministérielle au projet d'exportation peut être assortie d'une offre d'achat "aux mêmes prix et conditions de vente que celle du projet présenté à l'agrément" ou encore selon une convention négociée avec le propriétaire, ou, à défaut d'accord, selon un prix fixé par la Cour de La Haye (le propriétaire peut se désister de sa demande d'autorisation). Une indemnisation est prévue au bénéfice du propriétaire, hors le cas d'achat public, pour les frais "rendus inutiles" par la suite de l'interdiction de sortie.

La loi confère des pouvoirs étendus aux agents publics chargés de l'établissement de la liste des objets protégés.

Selon le Professeur CHATELAIN (1), cette loi n'a reçu jusqu'à maintenant "qu'une application extrêmement prudente, portant sur environ 700 objets isolés et une dizaine de collections". On sait que le "libéralisme" en ce pays peut même s'étendre aux collections publiques ainsi, le Conseil municipal d'Hilversum (2) a autorisé la vente par le musée de la ville d'un tableau de Piet Mondrian pour financer la restauration d'un bâtiment. De même, le directeur du Stedelijk museum reconnu qu'ils étaient "de petite importance scientifique et de

(1) 2^e rapport à la Commission "Les moyens de lutte contre les trafics illicites de biens culturels" - 1988 - p.71 et s.

(2) cf. Audition organisée par le Conseil de l'Europe le 30 juin 1987 sur le commerce de l'art.

d'Amsterdam a annoncé son intention de vendre certains tableaux des collections de ce musée, des peintres "impressionnistes" notamment, pour financer l'achat d'oeuvres actuelles...

On observera que, s'agissant des collections conservées en mains privées aux Pays-Bas, le caractère "national" apparaîtrait comme largement inapproprié, beaucoup d'objets ayant été recueillis, achetés ou échangés par des dynasties de marchands et de navigateurs en relation avec les contrées les plus lointaines.

La Grèce

On ne s'étonnera pas de trouver dans ce pays l'une des réglementations les plus protectrices, dont il faut sans doute malheureusement relativiser la portée en raison de conditions d'application difficiles, et notamment de l'étendue des frontières maritimes.

La première réglementation naît avec l'indépendance, en 1827, et est inscrite dans la Constitution même. C'est assez dire la valeur de la protection d'un patrimoine qui symbolise l'identité nationale enfin affirmée.

Le texte de base actuellement en vigueur est un décret du 24 août 1932, complété à de nombreuses reprises. La caractéristique principale de la réglementation grecque est l'extension de la définition du patrimoine couvert (1) : "Envisagée sous ses différentes formes, elle s'étend d'abord à toutes les antiquités classiques, c'est-à-dire, suivant l'interprétation traditionnelle prise en compte par la jurisprudence, à toutes les oeuvres et objets antérieurs à 1453, date de disparition de l'empire grec d'Orient par la chute de Constantinople.

"S'y ajoutent les oeuvres d'art byzantin, médiéval et chrétien jusqu'en 1830.

"Enfin, les peintures, dessins, sculptures... objets exceptionnels d'artisanat ou d'art populaire remarquables, postérieurs à 1830, peuvent faire l'objet d'une protection spéciale de l'Etat par arrêté du Ministre de la Culture (loi 50.1469 du 2 août 1950 sur "la protection d'une catégorie spéciale d'édifices et d'oeuvres d'art postérieurs à 1830" art.1 al.3).

"On peut donc dire que n'échappent au contrôle de l'administration que les biens culturels dont elle a elle-même

(1) Cf. J. CHATELAIN, op.cit.

valeur marchande minime ou nulle" ou les biens dont l'importation a été dûment déclarée."

Le régime juridique du patrimoine s'analyserait, selon le Professeur CHATELAIN, lorsque les éléments ne sont pas purement et simplement propriété de l'Etat, en une propriété éminente lui réservant de larges pouvoirs de contrôle et notamment une prohibition de principe de toute exportation définitive sauf autorisations expresse (1), cette propriété éminente se distinguant de l'usage, d'ailleurs lui-même largement réglementé.

L'exportation n'est vraiment possible, indique le Professeur CHATELAIN, "que pour les pièces modernes (moulages, copies, icônes de confection récente etc...). Même dans ce cas, et pour éviter des fraudes trop faciles, il y a lieu à délivrance d'une autorisation, les pièces exportées étant scellées et l'autorisation attestant qu'il s'agit d'objets modernes, de manière à éviter toute contestation aux points de sortie, bureaux de douane, de postes, etc...".

Là encore, on ne soulignera pas le manque de pertinence pour ne pas dire l'absurdité d'une définition trop littérale des "trésors nationaux" visant à faire prévaloir la libre circulation des marchandises : doit-il y avoir un marché des marbres antiques ? Doit-on encourager leur "mobilité" ? De quel élément peut-on assurer le caractère national quand la Grèce ne se forme dans son identité actuelle qu'en 1827 ? L'Etat Hellène devrait-il s'interdire de protéger les oeuvres d'une antiquité toute retentissante des guerres... entre les Grecs ? Les oeuvres issues de son sol sous l'occupation ottomane ?

Si la Commission souhaite vraiment "promouvoir l'identité européenne" comme on dit à Bruxelles, ne serait-elle pas mieux inspirée de rechercher les moyens d'une protection efficace et réciproque des réglementations nationales plutôt que d'en discuter les définitions, les champs d'application et les procédures pour le plus grand bénéfice, non des citoyens de la Communauté, mais des acheteurs extra-communautaires ?

(1) Sous réserve d'une taxe ad valorem de 50%, dont il y a tout lieu de penser qu'elle serait jugée non conforme à l'interprétation des articles 30 à 36 du Traité de Rome, selon la jurisprudence de la Cour de Justice dans l'affaire Commission contre République italienne, au moins à l'égard des transferts intracommunautaires.

En Espagne, la réglementation a fait l'objet d'une refonte systématique fondée, comme l'indique l'étude du Professeur CHATELAIN (1), sur des principes énoncés dans la Constitution elle-même : fonction sociale de la propriété privée, devoir des pouvoirs publics de promouvoir l'accès de tous à la culture et de garantir la protection et l'enrichissement du patrimoine culturel.

Les deux principaux textes sont la loi n° 16 du 25 juin 1985 sur le patrimoine historique espagnol et le décret royal du 10 janvier 1986, complétés par des dispositions adoptées dans le cadre des compétences des "communautés autonomes", importantes dans le domaine culturel.

Le long préambule de la loi de 1985 (1) affirme de la façon la plus solennelle le devoir de protection qui incombe aux pouvoirs publics, en réaction notamment à "la dispersion" qui a caractérisé le demi-siècle précédent.

La protection est étendue à l'ensemble des "formes matérielles de la culture dues à l'action de l'homme au sens large, en les considérant comme un ensemble de biens qui doivent être appréciés en soi, sans restrictions tenant à leur propriété, à leur utilisation, à leur ancienneté ou à leur valeur économique." L'article 1er qui définit la composition du patrimoine protégé, confirme cette conception extensive.

On voit donc, là encore, que l'application de la restriction de l'article 36 du Traité aux seuls "Trésors" ne manquerait pas d'entrer en conflit avec la toute récente législation espagnole.

Néanmoins, la protection accordée par principe au patrimoine culturel largement entendu connaît des degrés en fonction des catégories de biens qui le composent (2).

La catégorie la plus strictement protégée est celle des "biens déclarés d'intérêt culturel", mais elle comprend essentiellement des immeubles et les objets des collections nationales. La seconde catégorie comprend les biens meubles "d'une importance particulière" et comme tels, inscrits sur un inventaire par décision du Ministre de la Culture. Toute modification de leur situation comme tout projet de mutation doivent être signalés. L'Administration centrale et d'autres autorités administratives ont un droit de préemption et un droit de rétention (dans un délai de 6 mois, avec priorité, en cas de concurrence, pour l'Administration centrale).

(1) cf. J. CHATELAIN, op.cit.

(2) Régime qui n'est pas sans rappeler certains éléments de la législation française sur les monuments historiques.

Outre le régime particulier des objets découverts à l'occasion de fouilles, la dernière catégorie protégée comprend... "l'ensemble du patrimoine historique espagnol" dont les sujétions particulières concernent essentiellement l'exportation éventuelle, très strictement contrôlée dès lors qu'il s'agit d'un bien datant de plus de 100 ans.

Selon les indications du Professeur CHATELAIN (1), "ce contrôle joue pour toute exportation, c'est-à-dire pour toute sortie du territoire espagnol, à titre temporaire comme à titre définitif ; la première pouvant être trop facilement le préliminaire de la seconde si on lui accordait un régime trop souple.

"Ainsi soumis à contrôle, l'exportation peut être autorisée mais de manière fort restrictive.

"a) Elle est en principe interdite pour tous les biens déclarés d'intérêt culturel (L.art.5-3) (mais peut être exceptionnellement autorisée en cas de prêt pour une exposition temporaire importante).

"b) Pour les autres biens, l'exportation est soumise à autorisation, qui peut être à double niveau. Pour certaines communautés autonomes qui ont reçu compétence à cette fin, l'autorisation doit d'abord être donnée par cette communauté ; puis, si elle l'a été, confirmée au niveau de l'Etat. Dans les autres cas, l'autorisation est donnée par l'Etat lui-même.

"S'il s'agit d'une exportation temporaire, l'autorisation est par définition donnée pour un temps limité (en principe 5 ans maximum, 20 ans dans les cas les plus extrêmes de prorogations successives - D.art.56) et assortie de conditions touchant à la conservation et aux garanties de retour du bien.

"S'il s'agit d'une exportation définitive, elle sera, outre la rigueur du contrôle, encore freinée par deux mesures restrictives. D'une part, la perception d'une taxe à l'exportation dont le montant peut atteindre 30% de la valeur déclarée (avec possibilité pour l'administration de la majorer à la suite d'une vérification (2). D'autre part, l'Etat pourra acheter d'office au prix déclaré les objets pour lesquels une demande d'exportation a été déposée (l'administration disposant d'un délai de six mois pour décider de l'achat et d'un an pour payer le prix - L.art.33 ; D.art.50 -)."

(1) Op.cit.

(2) Conformément aux dispositions du Traité de Rome telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de Justice Européenne, cette taxe n'est pas applicable aux exportations vers les pays de la C.E.E.

Le Professeur CHATELAIN observe que, selon la pratique suivie récemment, "les autorisations d'achat sont accordées fort difficilement, la position de principe de l'administration étant le refus. Il faut en excepter évidemment les oeuvres récentes datant de moins de cent ans et plus spécialement celles d'artistes vivants qui, sauf exceptions, peuvent être exportées."

Ce système de limitation des exportations est assorti de sanctions pénales et administratives très sévères (ainsi l'amende administrative peut atteindre un maximum de 400 millions de pesetas).

Enfin, la loi de 1985 introduit des dispositions particulières qui méritent une attention spéciale. L'article 29 dispose en effet que :

"1. Les biens meubles faisant partie du patrimoine historique espagnol qui seraient exportés sans l'autorisation requise par l'article 5 de la présente Loi reviennent à l'Etat. Ils sont inaliénables et imprescriptibles.

"2. Il incombe à l'Administration centrale de faire le nécessaire pour recouvrer intégralement les biens exportés illégalement.

"3. Le titulaire précédent du bien exporté illégalement pourra, s'il prouve que ledit bien a été perdu ou soustrait antérieurement, demander à l'Etat de le lui céder, étant entendu qu'il devra acquitter les frais entraînés par son recouvrement et, le cas échéant, rembourser le prix qui aurait été versé par l'Etat à l'acquéreur de bonne foi. Il y aura présomption de perte ou de soustraction du bien exporté illégalement si son précédent titulaire était un organisme de droit public."

"4. Les biens recouverts et non cédés seront affectés à un centre public, sur rapport du Conseil du patrimoine historique."

Le Professeur CHATELAIN souligne l'intérêt de ces dispositions en ces termes "Le texte paraît à première vue

constituer une forme supplémentaire de sanction des sorties illicites qui pourrait sembler fort théorique chaque fois qu'une sortie aura été réalisée effectivement, la confiscation d'un bien désormais hors d'atteinte des autorités nationales paraît sembler difficile à obtenir. Il s'agit en réalité d'une dérogation d'ordre procédural qui a pour but de faciliter la récupération à l'étranger de biens exportés illicitement - et qui s'explique par un précédent. Dans les années 1980, et avant la promulgation de la loi de 1985, est apparue sur le marché de Londres un important tableau de Goya, dont la présence en Espagne dans les années précédentes était parfaitement connue. Ce tableau avait été vendu par son propriétaire espagnol à un acheteur anglais résidant en Espagne, et ce serait celui-ci qui l'aurait ensuite exporté frauduleusement. L'Etat espagnol s'était alors enquis des possibilités de former un recours devant les juridictions anglaises pour le récupérer, mais il lui serait vite apparu que ce recours n'avait pas de chance d'aboutir puisque le tableau n'appartenait ni à l'Etat espagnol, ni à un de ses ressortissants, et qu'il n'avait fait l'objet d'aucun délit autre qu'une simple exportation clandestine insusceptible de justifier une action directe de cet Etat espagnol devant une juridiction étrangère. Le tableau a donc été finalement racheté à bon prix et est maintenant dans les collections du Prado.

"C'est pour échapper à une telle difficulté qu'a été adopté l'article 29 qui substitue automatiquement l'Etat espagnol au propriétaire pour revendiquer tout bien culturel exporté illicitement de son territoire. Cette finalité explique également que l'Etat se réserve la possibilité de restituer lui-même l'objet, après l'avoir récupéré, s'il apparaissait que son précédent propriétaire n'est en rien responsable ou complice de l'exportation clandestine."

Ces dispositions sont particulièrement intéressantes dans la mesure où la confiscation de principe du bien exporté illégalement s'accompagne d'une subrogation de l'Etat dans les procédures de revendication. On peut penser en effet que cette revendication est promise à une prise en considération plus attentive de la part des autorités des Etats d'importation, confrontées à la demande de récupération par un autre Etat membre d'un objet réputé inscrit dans les collections publiques.

Le Portugal, à son tour édictait, quelques jours après la publication de la loi espagnole, une réglementation protectrice de son patrimoine. Le texte fondamental date en effet du 8 juillet

1985 et ne diffère guère de la réglementation espagnole. Là encore, la définition des objets protégés est très large et la loi soumet dans tous les cas leur exportation éventuelle à une autorisation expresse du Ministère de la Culture qui peut, le cas échéant, l'assortir de conditions.

Sont cependant dispensés d'autorisation, précise le Professeur Jean CHATELAIN, "les biens qui, à l'époque de l'exportation, sont des produits de fabrication courante, selon les procédés actuels en usage. Encore l'Etat pourra-t-il toujours, en cas d'exportation pour vente, user d'un droit de préférence pour les acquérir.

"Au Portugal comme ailleurs, l'exportation au mépris de la réglementation existante fait l'objet de sanctions sévères et entraîne la confiscation des biens en cause et leur incorporation dans les collections de l'Etat ou, le cas échéant, leur dévolution aux pays d'origine (art.35-4). On notera, là encore, le souci de l'Etat portugais de restituer à l'Etat d'origine des biens qui se trouveraient, au Portugal, en situation irrégulière."

o

o o

On voit que, sous des formes diverses, tous les Etats membres de la Communauté se sont dotés d'une réglementation leur permettant de contrôler l'exportation définitive des éléments les plus significatifs de leur patrimoine culturel.

B - Les conventions internationales

Dès lors, se pose la question dans un espace sans frontière de l'application de ces réglementations et de leur harmonisation éventuelle.

En effet, si l'application sur chaque territoire national de la réglementation domestique dans un espace sans frontière ne va déjà pas de soi, qu'en est-il de l'application dans un Etat membre des règles de protection des éléments du patrimoine de ses voisins lorsqu'ils transitent sur son sol ?

Rien dans le Traité ni dans l'Acte unique européen n'impose une harmonisation de ces règles qui, on l'a vu, ressortissent toujours à la compétence des Etats.

On peut même soutenir que la "nouvelle approche" préconisée par le Livre Blanc de juin 1985, qui trace le programme de l'achèvement du marché intérieur, écarte l'harmonisation détaillée au profit d'une acceptation réciproque des règles nationales, sur la base éventuellement d'un socle de normes communes minimum.

Et c'est tout naturellement sur la base des conventions internationales déjà en vigueur ou en voie de l'être à l'égard des Etats membres, que devraient être définies ces "normes communes minimum" (1).

o La convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, du 17 novembre 1970.

Cette convention, préparée par l'U.N.E.S.C.O., exposant dans son préambule que "chaque Etat a le devoir de protéger le patrimoine constitué par les biens culturels existant sur son territoire contre les dangers de vol, de fouilles clandestines et d'exportation illicite", dispose expressément, dans son article 6 :

"Les Etats parties à la présente Convention s'engagent :

"a) A instituer un certificat approprié par lequel l'Etat exportateur spécifierait que l'exportation du ou des biens culturels visés est autorisée par lui, ce certificat devant accompagner le ou les biens culturels régulièrement exportés ;

"b) A interdire la sortie de leur territoire des biens culturels non accompagnés du certificat d'exportation visé ci-dessus ;

"c) A porter de façon appropriée cette interdiction à la connaissance du public, et en particulier des personnes qui pourraient exporter ou importer des biens culturels."

(1) Cf. analyse générale des questions posées et de la recherche de règles internationales dans l'article du Professeur GOY "Le régime international de l'importation, de l'exportation et du transfert de propriété des biens culturels" in *Annuaire français de droit international*, 1970.

La Convention donne une énumération très large des objets susceptibles de protection et reconnaît aux Etats la compétence de leur qualification comme étant d'importance "pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science". Elle organise la collaboration des Etats parties pour la répression des trafics illicites (mais non sans prévoir une "indemnité équitable pour "l'acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété" du bien, or on sait qu'après un passage de frontière ou plusieurs, tous les acquéreurs sont de bonne foi...).

La Convention prévoit encore d'obliger les antiquaires "à tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu", à l'instar de la réglementation française.

Enfin, la Convention reconnaît "le droit imprescriptible de chaque Etat... de classer et déclarer inaliénables certains biens qui, de ce fait, ne doivent pas être exportés".

Le Parlement français a autorisé la ratification de cette convention par la loi n° 83-347 du 28 avril 1983. Il semble que les formalités de ratification n'aient pas été menées à leur terme. Il serait souhaitable qu'elles le fussent et, qu'ainsi, la Convention de 1970 puisse entrer pleinement en vigueur dans notre pays comme elle l'est déjà en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne.

o Les travaux du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe, à la différence des Communautés européennes, est compétent dans le domaine culturel.

Dans le cadre de cette compétence, des travaux approfondis ont été menés sur tous les aspects de la préservation du patrimoine culturel européen, dans le strict respect de l'autonomie des différentes communautés à l'origine de ce patrimoine.

On signalera en particulier les documents édités à l'occasion de l'"audition sur le commerce de l'art", organisée par le Conseil de l'Europe à Lausanne le 30 juin 1987.

Outre les travaux de sa Commission de la culture et de l'éducation (spécialement les rapports de M. Rodotà, député

italien (1), qui débouchèrent sur l'adoption de la Recommandation 1072 (1988) invitant les Etats à "instituer des contrôles plus sévères sur les exportations et les importations d'oeuvres d'art" et appelant à la collaboration internationale), le Conseil de l'Europe est à l'origine de la "Convention de Delphes", du 23 juin 1985, sur les "infractions visant les biens culturels".

A partir de deux listes énumérant, l'une, les objets susceptibles de protection, l'autre, les infractions (y compris "exportation ou tentative d'exporter des biens culturels dont l'exportation est interdite par le droit de la Partie intéressée;" et "exportation ou tentative d'exporter, sans l'autorisation des autorités compétentes, des biens culturels dont l'exportation, en vertu du droit de la Partie intéressée, est subordonnée à une telle autorisation."), la convention précise les procédures de collaboration des Etats pour assurer la répression des atteintes aux biens culturels.

Contrairement à la Convention de l'UNESCO, le texte du Conseil de l'Europe ne distingue pas selon l'origine des oeuvres, propriété privée ou collections publiques, qui bénéficient d'une égale protection.

La Convention s'est à son tour intéressée à la question de la restitution des objets culturels dont le transfert d'un pays à l'autre résulte de la commission d'une infraction. Pour autant qu'elle concerne les infractions à l'égard des seuls biens culturels, la Convention contient l'obligation générale des Parties de restituer les biens culturels illégalement transférés du territoire d'une Partie et découverts sur le territoire d'une autre. Cette obligation n'existait pas jusqu'alors, en vertu de la Convention d'entraide judiciaire, pour cette catégorie d'objets. La remise des biens culturels, si elle est prévue dans tous les cas, est soumise aux conditions déterminées par le droit de la Partie requise. Dans ce domaine, les deux Conventions ont toutes deux opté pour le renvoi au droit interne des Etats.

Ainsi, la Convention de l'UNESCO subordonne la restitution au versement d'une indemnité équitable à l'acquéreur de bonne foi ou détenteur légal du bien. La Convention européenne soumet la remise des biens "aux conditions déterminées par le droit de la Partie requise". Cette solution, juridiquement satisfaisante, donne lieu à des applications différentes selon les législations considérées. Certaines, inspirées du droit romain, mettent l'accent sur la protection du

(1) cf. Doc. 5834 et annexes des 18 et 21 janvier 1988.

propriétaire légitime dépossédé alors que les législations proches de la Common Law privilégient la sécurité du commerce en protégeant l'acquéreur. Cette divergence en droit interne avait amené le Comité d'experts européens à proposer l'introduction dans le corps de la Convention de règles civiles et administratives. Mais cette initiative a dû être abandonnée.

Le versement d'une indemnité soulève également certains problèmes d'ordre pratique, par exemple celui de savoir qui en supporte la charge et qui en est le bénéficiaire. L'indemnisation n'est bien entendu envisageable que si le bien a fait l'objet d'une aliénation. Si l'acquéreur est de bonne foi et si le requérant apporte la preuve de sa propriété, la restitution du bien conditionnée par le versement de l'indemnité équitable pourra s'opérer. Il faudra toutefois que les Parties Contractantes s'entendent sur le contenu de la notion de "bonne foi".

L'Institut International pour l'Unification du Droit Privé (UNIDROIT) a élaboré un projet d'harmonisation des différentes définitions en s'inspirant du Projet de Convention "portant Loi Uniforme sur l'Acquisition de Bonne foi d'objets mobiliers corporels" (LUAB, Rome 1974) afin de régler l'opposition fondamentale existant entre deux intérêts essentiels : le souci de préservation de l'héritage culturel, d'une part, et le besoin de ne pas entraver la liberté du commerce international de l'art, d'autre part. UNIDROIT propose que soit maintenu le principe de la protection de l'acquéreur de bonne foi, mais de façon nuancée, notamment en ce qui concerne la preuve de l'existence de la bonne foi.

Le projet contient dans ses Articles 7 et 8 une définition originale de la bonne foi et précise le moment auquel elle doit exister. Selon l'Article 7, "la bonne foi consiste en la croyance raisonnable que le disposant a qualité pour disposer de la chose conformément au contrat". Le disposant doit ainsi être aux yeux de l'acquéreur un propriétaire légitime. En outre, "l'acquéreur doit avoir pris les précautions normalement suivies dans les affaires, compte tenu des circonstances". En application de ces articles, sa bonne foi s'appréciera en fonction de la nature de la chose, des qualités du disposant et des circonstances particulières du contrat. Elle devra être contemporaine à la remise de la chose à l'acquéreur ou à la conclusion du contrat, si celle-ci est postérieure à la remise.

Il était prévu à l'origine d'introduire une règle qui interdirait à l'acquéreur d'une chose volée d'invoquer sa bonne foi. Cette règle restrictive du commerce international a été

repoussée, certaines législations privilégiant la protection de l'acquéreur d'un bien volé. Une différence aussi fondamentale entre les régimes nationaux et la réglementation internationale est un obstacle difficile à surmonter. De plus, la validité d'une acquisition de bonne foi est un facteur de sécurité important dans les rapports juridiques. La proposition finalement retenue pourrait emporter l'adhésion des États. Elle complète l'Article 7 en disposant que "l'acquéreur ne peut invoquer sa bonne foi s'agissant des biens culturels enregistrés ou des biens culturels non enregistrés mais notoirement importants."

En résumé, l'acquéreur de mauvaise foi trouvé en possession d'un bien culturel volé sera tenu de le restituer sans indemnisation. L'acquéreur dont la bonne foi sera établie pourra être amené à restituer le bien en échange d'une "compensation équitable" attribuée par l'Etat ou le particulier requérant. L'évaluation du montant de l'indemnisation serait fonction du prix d'achat payé par l'acquéreur, et réglée en conformité avec les dispositions propres au droit de l'Etat requis. Il faut souhaiter, commente le rapport du Conseil de l'Europe, que l'indemnisation ne soit pas prohibitive pour certains pays "exportateurs" malgré eux et contraints de racheter leur propre patrimoine.

Si le problème de l'établissement de la "bonne foi" est renvoyé à une Convention spécifique et n'est donc pas totalement résolu par la Convention du Conseil de l'Europe, ce texte n'en constitue pas moins la première ébauche d'une véritable collaboration dans la répression des transferts illicites d'oeuvres d'art.

Malheureusement, la Convention de Delphes, ainsi qu'on désigne le texte ouvert à la signature le 23 Juin 1985, n'a jusqu'à présent été signée que par Chypre, la Grèce, l'Italie, le Liechtenstein, le Portugal et la Turquie et n'a pu entrer en vigueur faute des trois ratifications au moins qui sont requises.

Il serait souhaitable que la France signe et ratifie cette convention, comme elle l'a fait pour d'autres textes du Conseil de l'Europe, par exemple la Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural, entrée en vigueur le 1er décembre 1987.

III - LE DEBAT COMMUNAUTAIRE

A - Les initiatives de la Commission

Ignorant aussi bien la Convention de 1970, pourtant déjà en vigueur à l'égard de quatre Etats membres et non des moindres au regard de leur patrimoine, que les travaux du Conseil de l'Europe, ignorant de même la lettre des Traités qui ne reconnaît aucune compétence communautaire en matière culturelle et réserve expressément le pouvoir des Etats de protéger leur patrimoine, la Commission n'en poursuit pas moins l'idée de livrer une définition uniforme des "Trésors d'intérêt national" qui s'imposerait du Helgoland à la Sicile.

On trouve en effet dans plusieurs documents émanant de la Commission l'énoncé de la politique qu'elle entend suivre en matière de régime des oeuvres d'art.

Ainsi, la réponse donnée le 19 février 1986 à une question de M. H. S. SEELER du 24 octobre 1985 (N° 1849-85) :

"En ce qui concerne les restrictions nationales à la circulation des oeuvres d'art et d'autres objets culturels, l'article 34 du traité instituant la Communauté économique européenne interdit les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, entre les Etats membres. L'article 36 autorise toutefois les Etats membres à appliquer certaines restrictions lorsqu'elles sont justifiées par des raisons relevant notamment de la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique. Il va de soi que de telles restrictions ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres ; la Commission examine très soigneusement tous les cas de cette nature, notamment ceux qui se présentent dans le secteur culturel et elle engage les procédures appropriées à l'encontre des Etats membres qui font un usage abusif de l'article 36. Ce serait le cas, par exemple, si des formalités excessives étaient prévues."

Un peu plus tard, le 18.2.1987, il est répondu à Mme LEMASS (question n° 291/86) qui, se plaignant de l'appauvrissement du patrimoine irlandais, s'interrogeait sur l'opportunité d'un système de "licences communautaires" :

"Le problème des licences d'exportation d'oeuvres d'art est différent. Actuellement, l'article 36 du traité autorise les Etats membres à imposer des restrictions sur l'exportation d'oeuvres d'art à des fins commerciales. Ces restrictions doivent naturellement être compatibles avec les dispositions du droit communautaire. Les services de la Commission étudient actuellement la possibilité d'un système de licence communautaire afin d'obtenir un instrument d'harmonisation dans l'exercice des restrictions de cette nature."

De même, la Communication de la Commission au Conseil, datée de décembre 1987 et proposant un programme de "Relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne", expose :

"En ce qui concerne la libre circulation des oeuvres d'art dans la Communauté, la Commission considère qu'il y a lieu d'accélérer l'adoption ou la concrétisation des propositions existantes. A cet égard, la Commission présentera prochainement une série de propositions concrètes relatives à :

"- la définition de critères sur lesquels les Etats membres se baseraient pour définir les trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique (art.36 CEE);"

La brochure publiée par la Commission en 1988 va plus loin encore :

"Aspects culturels du marché intérieur. Une coordination étroite des politiques communautaires - culturelle, sociale, régionale, industrielle et technologique - doit assurer l'intégration de la dimension culturelle à l'ensemble des actions de la Communauté. Objectif : favoriser l'adaptation du secteur culturel aux exigences de la création d'un marché intérieur, compte tenu des mutations technologiques. Quatre orientations prioritaires peuvent être ainsi définies.

"- La libre circulation des biens et services culturels. Dans ce contexte, des mesures particulières sont nécessaires pour régler le régime des oeuvres d'art : harmonisation des critères et des

procédures assurant la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ;"

Comment s'étonner dès lors que cette "harmonisation" quoique ni permise à la Commission par les Traités, ni nécessaire, débouche sur l'instrument par excellence de la réglementation bruxelloise, comme l'indiqué la Commission, le 15 juin 1988 en réponse à la question de M. PATTERSON (question n° 236/88) :

"La Commission examine actuellement les réglementations nationales applicables en matière de commerce des oeuvres d'art et a mené des consultations avec les représentants des parties concernées. Les conclusions de ces consultations figurent dans un rapport qui a été adressé aux intéressés en octobre 1987. A la lumière des informations obtenues lors de ces consultations, la Commission publiera, dans le courant de l'année, une communication d'interprétation contenant des directives, en vue de faciliter la libre circulation des oeuvres d'art, conformément aux dispositions des articles 30 à 36 du Traité.

"L'article 36 du Traité autorise les Etats membres à limiter la libre circulation des oeuvres d'art lorsqu'une telle mesure est nécessaire pour conserver les trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, dans les limites de leur territoire. Les directives fourniront des critères pour l'application de l'article 36 aux oeuvres d'art, en prenant en compte les intérêts des parties concernées."

De fait, un document commandé par la Commission en 1988 définit les critères harmonisés qui s'imposeraient à tous les Etats membres.

Mais le document tout d'abord ne craint pas de donner un "projet de définition des biens culturels" qu'on ne peut que livrer dans sa généreuse autant que méticuleuse présomption :

1) Les termes "biens culturels" comprennent, pour autant qu'elles soient fixées sur un support matériel, toutes les productions du domaine littéraire, musical et artistique quel qu'en soit le mode ou la forme d'expression.

2) Les termes "biens culturels" comprennent également les productions du domaine scientifique qui sont

utilisées pour la seule diffusion de la science, à l'exclusion, en conséquence, des matériels ou appareils utilisés à des fins de recherche ou d'application industrielle ou commerciale.

3) Constituent, notamment, des biens culturels, les objets d'art, de collection et d'antiquités qui relèvent du chapitre 99 du tarif douanier commun.

4) Constituent également, des biens culturels, les objets, articles ou produits qui, quoique relevant d'autres positions du tarif douanier commun que celles visées au paragraphe 3 ci-dessus, sont de par leur nature ou leur affectation des supports de la culture mais constituent simultanément des marchandises et des oeuvres : livres et autres produits des arts graphiques, photographies, films, disques, bandes magnétiques enregistrées contenant des éléments culturels, etc... (1).

5) Peuvent être assimilés aux biens culturels les marchandises, produits ou objets qui, quoique ne constituant pas par eux-mêmes des biens culturels, sont utilisés pour concourir à la diffusion de la culture ou à son développement, tels que les matériels d'exposition, accessoires de théâtre (pour le décor et la mise en scène), instruments et matériels d'orchestre, matériels et installation de cirques et similaires, etc... (2).

6) Peuvent être assimilés aux biens culturels, les objets, marchandises et produits, quelle que soit leur nature, qui sont affectés au seul usage d'une personne privée et que cette dernière déclare, dans les formes et selon les obligations prévues par la réglementation en vigueur, vouloir utiliser uniquement aux fins de son propre développement culturel, à l'exclusion de toute destination de nature commerciale. (3)

(1) Le juriste appréciera la présence dans la définition du champ d'application d'une règle de la mention, latine certes, mais vague "et coetera"...

(2) Cf. note ci-dessus.

(3) L'auteur justifie ainsi cette étrange disposition : "Cette définition, basée uniquement sur l'affectation personnelle, veut ouvrir la porte aux recherches et aux initiatives et permettre à leurs auteurs aussi bien de se procurer les éléments nécessaires à la création que de permettre les mouvements des oeuvres correspondantes". Ainsi, les petits sacs de pollen de M. Wolfgang LAIB, les seaux de boue du Devonshire, réduite en poudre de M. Richard LONG, ou les photos du club Mickey de M. Christian BOLTANSKI n'auront rien à craindre du marché unique. Le critère de date, permettant de soustraire les oeuvres récentes et celles des artistes vivants à toute autorisation, à l'exemple de la réglementation française, est certainement plus efficace et dispense le législateur du périlleux exercice de prévoir tous les modes, ou toutes les modes, de création.

A partir de cette entreprise d'énumération de toutes les formes de création, qui en eût découragé plus d'un (1), le rapporteur de la Commission définit ainsi les critères qui permettraient de recourir licitement à la protection de l'article 36 à l'égard des divers "biens culturels" énumérés :

"1) Les dispositions de l'article 36 du Traité sont de droit étroit.

"2) Les dispositions de l'article 36 ne peuvent être utilisées qu'en l'absence :

- de dispositions communautaires susceptibles d'aboutir au même but ;

- de dispositions nationales ne constituant pas des restrictions ou des interdictions et également susceptibles d'aboutir au même but.

"3) Par "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique", on entend les objets ou oeuvres de toute nature, immeubles ou meubles par nature ou par destination, répondant à l'un ou à plusieurs des critères ci-après :

"a) objets liés de si près à l'histoire ou à la vie d'un pays que leur départ de ce pays constituerait une perte d'importance nationale ;

"b) objets d'une valeur esthétique telle que le patrimoine artistique d'un pays serait diminué en leur absence ;

"c) objets dont la valeur propre, ou celle de l'ensemble d'oeuvres dont ils font partie ou auxquels ils se rattachent, serait notablement diminuée en cas de séparation des éléments de cet ensemble ;

"d) objets d'une signification inestimable pour l'étude ou la compréhension d'un secteur particulier des arts ou de l'histoire".

(1) Mais pas notre auteur qui exhorte la Commission à définir de même, expressément et uniformément, les atteintes à la moralité publique : "Il est beaucoup plus important, dans un domaine où les Etats ne paraissent aucunement prêts à abdiquer leurs prérogatives, qu'une réflexion soit menée et une structure de concertation créée au niveau communautaire. En définitive, plutôt que de se lamenter sur les divergences actuelles, il paraît préférable, dans ce domaine délicat, d'aborder une attitude positive : non plus de moralité de telle ou telle province mais de l'Europe", précise ce moderne Tertullien, bravant fièrement, dans la lignée d'un Ernest Pinard, la difficulté de définir une "morale communautaire" : "offenses à la morale publique et à la religion religion, ce sont là sans doute des expressions un peu vagues, un peu élastiques, qu'il est nécessaire de préciser. Mais, enfin, quand on parle à des esprits droits et pratiques, il est facile de s'entendre à cet égard". (Réquisitoire de l'Avocat impérial dans l'affaire Ministère public c/M. Gustave Flaubert).

Les critères énoncés aux paragraphes a), b) et d) reprennent, au moins en apparence, les critères définis en 1952 par la Commission Waverley et appliqués par la Grande-Bretagne depuis.

A ceci près que la Commission exigerait que la perte soit "d'importance nationale" ou que le "patrimoine esthétique du pays" soit diminué (on ne s'attardera pas sur l'expression ampoulée de "signification inestimable", qui n'ajoute rien). Le critère c) permet de s'opposer aux démembrements d'ensembles (tapisseries, meubles, notamment).

Le texte propose donc bien une interprétation de l'article 36 en exigeant une évaluation, au regard de la conservation du patrimoine national, des exportations envisagées.

L'auteur souligne même que : "L'article 36 s'adresse aux Etats, non aux particuliers. Il ne peut donc s'agir que d'oeuvres ayant une dimension nationale et sous réserve de plus qu'elles aient une valeur artistique, historique ou archéologique ; une valeur et non simplement un intérêt, ce qui donne à la notion un caractère objectif, en lui ôtant toute possibilité d'appréciation subjective".

La distinction entre intérêt et valeur et sur l'appréciation forcément objective de cette dernière en matière artistique (historique ou archéologique, également) ferait sourire si elle n'ouvrait la voie à la substitution de critères prétendument objectifs au lieu de la prise en compte de la signification symbolique des multiples éléments de son patrimoine par chaque Etat. Et on nous montrerait bientôt que la Commission est mieux à même d'appliquer objectivement des critères objectifs, limitant la préservation à quelques éléments d'une valeur objective... Quelle Europe ne nous prépare-t-on pas !

En fait, la démarche de la Commission apparaît triplement critiquable : quant à la légalité externe d'abord, entachée d'erreur de compétence et fondée sur une base juridique erronée ; quant à la légalité interne ensuite, les critères retenus pour la qualification juridique ne s'avérant pas pertinents.

Enfin, les propositions de la Commission apparaissent particulièrement inappropriées aux problèmes à résoudre.

1. Une proposition juridiquement mal fondée

La Commission présente ses propositions comme des mesures qui doivent, parmi d'autres, contribuer à l'établissement du marché intérieur.

Comme telles, elles seraient fondées sur les articles du Traité réglant la libre circulation des marchandises et adoptées selon les procédures prévues pour l'établissement du marché intérieur. Ce faisant, la Commission procède à une inexacte appréciation de ses compétences et, par suite, engage une procédure erronée, double erreur dont la portée juridique pourrait se révéler fâcheuse.

o Une erreur de compétence

On se référera pour l'établir à deux auteurs particulièrement qualifiés : M. Pierre PESCATORE (1) ancien juge à la Cour des Communautés européennes commentant ainsi l'article 36 du Traité de Rome :

"La Cour a dit qu'il appartient à chaque État membre de définir quelles sont, sur son territoire, les exigences de l'ordre public et de la moralité ; elle n'a jamais essayé d'imprimer une signification "communautaire" à ces notions. Je ne crois pas qu'elle jugerait autrement le jour où il s'agirait de définir ce qu'un État considère comme étant son intérêt culturel, sa conception artistique et son passé historique. L'article 36 est plus qu'une exception aux règles du libre-échange : il marque une limite à la compétence de la Communauté."

Opinion partagée par M. Jean CHATELAIN, Professeur émérite des Facultés de droit et ancien directeur des Musées de France :

"Les restrictions ou les contrôles à l'exportation font partie des mesures classiques de protection du patrimoine national. Il faut cependant souligner que le plus souvent l'interdiction d'exportation, encore qu'elle soit l'entrave la plus grave au commerce international, résulte de réglementations et de procédures purement internes qui nous paraissent échapper entièrement à la compétence des autorités européennes." (2)

(1) "Le commerce de l'Art et le Marché commun" Revue trimestrielle de droit européen - 1985, p.451 ets.

(2) Jean CHATELAIN - Second rapport à la Commission sur les moyens de lutte contre les trafics illicites de biens culturels. L'auteur insiste cependant sur les conditions de licéité du contrôle national : il ne doit être ni abusif, ni arbitraire. Enfin, il devrait toujours comporter une motivation et une possibilité de recours juridictionnel.

En cherchant à établir dans une directive communautaire une définition uniforme des objets susceptibles de protection et des critères d'appréciation de la valeur artistique, archéologique ou historique, la Commission se livre à l'évaluation d'éléments de nature exclusivement culturelle et qui, comme tels sont à l'évidence hors du champ des compétences communautaires, telles qu'elles résultent tant du Traité de Rome que de l'Acte unique européen.

La Cour de Justice des Communautés, saisie, il faut le souligner, conjointement par la R.F.A., la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Danemark et l'Irlande, dans son arrêt du 9 juillet 1987, déclara sans ambiguïté que la Commission n'avait pas compétence dans le cadre d'une décision sur la concertation communautaire des politiques migratoires, pour étendre la procédure de notification prévue aux "matières concernant l'intégration culturelle des travailleurs et de leur famille" (Affaires jointes 281, 283 à 285 et 287-85).

La qualification des objets protégés au titre de l'article 36 du Traité de Rome et l'édiction de réglementations nationales protectrices demeurent de la seule compétence des Etats, sauf pour eux à justifier le bien-fondé de leurs décisions et de la compatibilité des réglementations devant les juridictions normalement compétentes et, le cas échéant, la Cour de Justice des Communautés.

o Une procédure erronée

L'erreur sur la compétence entraîne une erreur de procédure, qui n'est pas sans portée à son tour.

En effet, aux termes du Traité de Rome modifié par l'Acte Unique européen, les mesures "relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur" ont deux caractéristiques :

- l'initiative appartient à la Commission (qui peut retirer sa proposition, si on lui apporte des modifications qui lui déplaisent) ;
- elles sont adoptées par le Conseil, à la majorité qualifiée, selon la procédure de "coopération" avec le Parlement européen.

Or, s'agissant de dispositions aménageant une dérogation au marché intérieur et intervenant dans une matière maintenue dans la sphère de compétence des Etats, la seule procédure conforme au Traité, si les Etats membres jugeaient à propos d'établir une définition, des critères et une procédure uniformes pour la protection des biens culturels, serait le recours à l'article 235 :

"Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées."

On voit la portée de l'erreur sur la base juridique, en effet, l'article 235 prévoit que les actions non réglées par le Traité ne peuvent être engagées qu'à l'unanimité du Conseil.

Le succès douteux de l'initiative française en faveur d'une réglementation communautaire des émissions audiovisuelles transfrontalières devrait inciter à la plus grande circonspection. L'attention portée à la base juridique des extensions de la compétence communautaire en matière culturelle permettrait d'éviter que ne soit adoptées à la majorité qualifiée des mesures en retrait non seulement sur la réglementation française, mais sur toutes les normes nationales, et au bénéfice non du patrimoine européen mais des acheteurs extra-communautaires.

On ne peut mieux illustrer ce risque et la prudence qu'il appelle qu'en citant les propos tenus devant le Sénat le 12 avril 1989 par M. Jack LANG en réponse aux questions orales sur l'abandon de règles contraignantes dans la Directive communautaire "Télévision sans frontières" :

"Chemin faisant, mesdames, messieurs les sénateurs, selon les heures, les trimestres ou les réunions, je me suis tour à tour félicité d'avoir été, aidé en cela par le Sénat et l'Assemblée nationale, à l'origine de cette idée d'une politique culturelle européenne, et demandé si je n'avais pas eu tort de nous engager dans cette voie. Je m'en suis réjoui lorsque les décisions positives ont été prises (...)

"Mais je l'ai parfois regretté aussi. A cet égard, je me permets de rappeler le combat très difficile que nous avons mené au sujet du prix du livre : la loi qui avait été adoptée à l'unanimité ici, au Sénat, puis à l'Assemblée nationale, s'est

heurtée à des attaques, des résistances venant en particulier, d'éminents membres de la Commission de Bruxelles (...)

"Nous avons fini par l'emporter mais voyant à quel point, à Bruxelles, en particulier, la résistance était farouche, aujourd'hui encore, à l'idée même que la culture puisse bénéficier d'une politique particulière, j'ai ralenti le mouvement en faveur de l'établissement éventuel d'une législation communautaire sur le livre.

"L'idée existait -vous le savez- d'une directive communautaire pour le prix du livre. Mais lorsque j'ai constaté que, de nouveau, des clivages risquaient de s'instaurer entre les pays et que notre législation courait le risque d'être mise en procès, j'ai préféré que nous en restions là et que chacun des pays se contente de préserver son propre système. D'ailleurs, le prix unique du livre est, de fait, le système le plus généralement répandu à travers l'Europe.

"Tout à l'heure, l'un d'entre vous regrettait que les droits d'auteur ne figurent pas dans ce projet de directive. Permettez-moi de dire que j'en suis très heureux pour les auteurs.

"En effet, mesdames et messieurs les sénateurs, pour savoir de quelle manière la Commission de Bruxelles a rédigé ou fait rédiger ce que l'on a appelé le "livre vert", pour savoir de quelle façon, très longtemps, au nom de la liberté de circulation, elle a proposé des solutions qui risquaient de mettre à plat notre législation des droits d'auteur, je préfère que, pour l'heure, nous en restions là plutôt que de risquer de mettre en péril, au nom d'une application théologique du traité de Rome, une législation pour laquelle beaucoup d'entre vous se sont battus pendant des générations et des générations."

On ne saurait mieux exprimer l'ambiguïté, voire le risque, qu'il y a à soutenir l'extension des compétences communautaires dans le domaine culturel, si elle doit se traduire par une régression, voire une mise à néant, des traditions culturelles nationales et des dispositions qui visent à les protéger.

Les réglementations nationales protégeant le patrimoine ne sont pas moins respectables que celles évoquées par M. Jack LANG et force est bien de considérer que les propositions de la Commission, par leur caractère uniforme et délibérément limitatif, en organisent le démantèlement.

Est-ce à dire que la Commission serait dépourvue de moyens d'action en cas d'usage abusif des dérogations permises par l'article 36 ? La dernière phrase de cet article, combinée aux

autres dispositions du Traité, permet d'écartier tout risque d'arbitraire. La Commission peut toujours déférer à la censure de la Cour de Justice, une mesure d'interdiction ou de restriction à l'exportation d'un bien culturel qui lui semblerait constituer le "moyen de discrimination arbitraire" ou la "restriction déguisée dans le commerce des Etats membres", que prohibe l'article 36.

Il convient, en effet, de rappeler que l'article 36 n'est nullement laissé à l'arbitraire des appréciations nationales : d'une part, les tribunaux nationaux contrôlent déjà l'application du droit de l'Etat membre en conformité avec le droit communautaire (1) ; d'autre part, la Cour de Justice ne manquerait pas de sanctionner un éventuel détournement de pouvoir commis à l'occasion d'une interdiction abusive d'exporter un "bien culturel".

Sans doute peut-on inférer de la jurisprudence de la Cour en matière d'ordre public ou de moralité publique (2) qu'elle ne sanctionnerait que les abus manifestes. Est-ce, dès lors, à la Commission d'anticiper par des critères et des définitions sur la compétence normale de la Cour de Justice, double acte de défiance, à l'égard des Etats et de leurs juridictions, comme à l'égard de la Cour de Luxembourg ?

Ainsi, plutôt que d'échafauder une réglementation hors des compétences communautaires et selon une procédure erronée, la Commission serait mieux inspirée de s'en tenir à son rôle de gardienne des Traités en respectant aussi bien les prérogatives des Etats pour protéger leur patrimoine et celles de la Cour de Justice pour sanctionner les abus éventuels de cette protection.

A moins que la proposition de définition de critères et de procédures uniformes ne soit bientôt suivie d'un transfert de compétence à la Commission, censée être l'organe "objectif" le mieux à même d'appliquer "objectivement" la réglementation uniforme et de déterminer, en lieu et place des Etats membres, les seuls éléments de leurs patrimoines qu'il leur serait permis de

(1) Cf. ci-dessus, l'analyse de la réglementation française.

(2) Dans l'affaire 121/85, la Cour était appelée à se prononcer sur la compatibilité des restrictions à l'importation au Royaume-Uni d'articles obscènes et indécents (des "poupées gonflables") avec les règles relatives à la libre circulation des marchandises. Tout en confirmant que, dans l'état actuel du droit communautaire, il incombe en principe aux Etats membres de déterminer les exigences de la moralité publique, chacun sur son territoire, la Cour a considéré que l'interdiction de l'importation de tels articles ne peut être justifiée par l'article 36 du traité CEE dans le cas où un Etat membre n'applique pas les mêmes mesures aux produits nationaux comparables (la Grande-Bretagne tolérerait en effet la fabrication sur son sol des produits dont elle entendait interdire l'importation. C'est donc un détournement manifeste de pouvoir de la perfide autant que prude Albion que la Cour de Luxembourg a sanctionné (Arrêt du 11 mars 1986).

conserver... les déclarations de la Commission (réponses aux questions d'élus du Parlement européen notamment) évoquant les pouvoirs "actuels" des Etats membres et les projets de "licence communautaire" ne laissent pas d'inquiéter...

o Des critères inadaptés

La proposition de la Commission contiendrait une définition uniforme des objets susceptibles de protection, et des critères tout aussi uniformes pour déterminer les rares objets pouvant être soustraits à la libre circulation des marchandises, définition et critères valables des îles de la Frise au Péloponnèse, des marbres antiques aux "installations" des artistes conceptuels, des tapisseries aux manuscrits.

La plupart des réglementations nationales ont adopté des définitions de leur champ d'application suffisamment compréhensives pour permettre le contrôle cas par cas (1). Et c'est l'erreur manifeste dans la qualification qui devrait seulement intéresser le droit communautaire, sous la forme d'une saisine de la Cour de Justice par la Commission.

De même, la définition d'un critère unique de qualification comme "trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique" se heurte aux difficultés qu'on a évoquées précédemment. Tout d'abord, les difficultés intrinsèques de l'entreprise : on ne peut que citer les observations du Président KAHN à propos de dessins de J.B. TIEPLO retenus à l'occasion d'une demande d'exportation (conclusion dans l'affaire sieur de T.P., arrêt de l'Assemblée du 12 décembre 1969) :

"La question de l'origine de l'objet présente un double aspect, soit qu'on la considère comme un élément du champ d'application de la loi, soit qu'on examine, dans chaque espèce, l'intérêt national d'histoire ou d'art qui s'attache à la conservation de l'objet litigieux (...)

"Sur le terrain du champ d'application de la loi, la question est en principe de savoir ce qu'ont voulu faire les auteurs de la loi du 23 juin 1941. Qu'ont-ils voulu dire lorsqu'ils ont parlé d'objets présentant un intérêt national d'art ou d'histoire ? Discernaient-ils, comme le voulait vingt ans plus tôt le président HERRIOT,

(1) Ainsi, en France, le Conseil d'Etat a jugé qu'une automobile ancienne pouvait bénéficier de la protection des objets "présentant un intérêt national d'histoire ou d'art" (Biekens, C.E., 18 février 1986). La loi irlandaise, quant à elle, permet de retenir les objets "d'intérêt traditionnel".

dans l'ensemble des objets présentant un intérêt public, un sous-ensemble d'objets présentant un intérêt national, qui serait seul visé par les dispositions de la loi, ou bien pensaient-ils, avec le président REYNAUD, que tout ce qui est beau est de ce fait national, soit que la France ait su l'inspirer, soit qu'elle ai su l'apprécier? (...)

"Il nous semble, en définitive, que ce qui fait l'intérêt national d'un ouvrage ou d'une entreprise, c'est, bien plus que la nationalité de son auteur, l'intérêt que lui porte ou qu'est supposée lui porter la nation. Les deux choses, certes, sont parfois liées, du moins jusqu'à un certain point, mais elles ne le sont pas d'une manière assez étroite, assez rigide, pour que l'origine de l'oeuvre d'art soit davantage qu'un simple élément de fait dans l'appréciation de l'intérêt qu'elle présente pour le public ou pour la nation.

"Sur le terrain de l'appréciation des faits, à présent, il convient de rappeler tout d'abord que cette appréciation est soumise au contrôle du juge : c'est ce que vous avez expressément admis (...)

"Le requérant est-il fondé à soutenir que les dessins litigieux n'étaient pas de nature à présenter un intérêt national d'histoire ou d'art, par la seule raison qu'ils n'étaient entrés en France que vingt-cinq ans plus tôt ? Nous ne le pensons pas. Ils n'ont sans doute aucun intérêt national d'histoire, si ce n'est celui qu'ils recevront de votre décision ; mais ils ont certainement un intérêt national d'art, en ce sens que la France est intéressée à conserver sur son sol les oeuvres de maîtres vénitiens qui, jusqu'ici, sont peu représentés dans nos musées. D'ailleurs, serions-nous mieux pourvus en monuments de l'école vénitienne que la solution ne serait pas différente, car s'il est intéressant de créer une collection lorsqu'elle n'existe pas, il n'est pas moins intéressant de la compléter lorsqu'elle existe.

"Nous vous demanderons, en conséquence, d'admettre, d'une part, que rien ne s'oppose en principe à ce que des oeuvres d'art d'origine étrangère soient regardées comme présentant un intérêt national d'art ou d'histoire et, d'autre part, que les faits étaient de nature, dans les circonstances de l'espèce, à justifier l'application de la loi du 23 juin 1941".

La jurisprudence est désormais bien établie et confirme la définition large de la qualification juridique édictée par la loi française, permettant de protéger les oeuvres "présentant un intérêt national d'histoire ou d'art". Il est désormais admis que la

loi s'applique à toutes sortes d'objets en fonction de leur intérêt intrinsèque, sans distinction d'origine (1) (si tant est que celle-ci puisse être établie !).

Le Conseil d'Etat a même jugé cette réglementation conforme aux dispositions du Traité de Rome qu'il a interprétées expressément, dans un arrêt postérieur (Consorts GENTY, 7 octobre 1987), les estimant suffisamment claires.

Et c'était certainement sagement juger car on ne voit pas en quoi la Cour de Justice (ou la Commission si elle revendiquait cette compétence) serait mieux à même d'apprécier la valeur d'un objet au regard du patrimoine de tel Etat membre, réserve étant faite bien sûr du contrôle des erreurs manifestes.

On a vu que tous les Etats membres se sont dotés de réglementations protectrices, même si les procédures sont inégalement restrictives, et que les douze lois ont évité de définir trop strictement les intérêts à prendre en compte pour la mise en oeuvre des mesures de protection, réservant la possibilité d'un examen au cas par cas, le plus souvent d'ailleurs après consultation d'une commission d'experts.

Or, la définition de critères uniformes "communautaires", qui se substituerait à l'appréciation nationale, n'aurait que l'apparence de la commodité et en fait soulèverait des difficultés nouvelles, voire conduirait à des situations absurdes.

Aux termes de la proposition de la Commission, la protection fondée sur l'article 36 ne pourrait être invoquée que pour :

. les objets liés de si près à l'histoire ou à la vie d'un pays que leur départ de ce pays constituerait une perte d'importance nationale ;

. les objets d'une valeur esthétique telle que le patrimoine artistique d'un pays serait diminué en leur absence.

On ne rappellera pas la difficulté qu'il y a à manier le qualificatif "national" à l'égard d'Etats plus récents que le patrimoine qu'ils conservent (cf. ci-dessus l'analyse des

(1) Le président KAHN, évoquant les oeuvres de J.B. TIEPOLO, indiquait que, si elles devaient être "regardées comme un trésor national, il ne serait pas absurde de soutenir qu'elles appartiendraient plutôt au trésor de la nation vénitienne". Sans doute, mais qui pourrait revendiquer les oeuvres faites à Würzburg, ou à Madrid où le peintre meurt après maints voyages ?

réglementations des différents Etats membres). Les Etats récemment unifiés comme l'Allemagne et l'Italie n'auraient-ils le droit de retenir que les objets produits après leur tardive unité, alors que le meilleur de leurs créations est souvent antérieur ?

On n'évoquera pas non plus le caractère particulièrement inapproprié du critère "national" au patrimoine culturel européen dont la principale spécificité, après sa diversité, est sans doute la complexité des brassages qui l'ont affecté, au gré des vicissitudes historiques du vieux continent.

De même, comment appliquer ces critères de perte d'importance nationale et de diminution du patrimoine artistique du pays dans les Etats reconnaissant de larges compétences aux collectivités décentralisées précisément dans la mise en oeuvre de la protection du patrimoine (Espagne, Belgique). En R.F.A., le système des listes des Länder, récapitulées dans une liste nationale, résulte de la répartition des compétences fixée par la loi fondamentale elle-même, et un objet jugé digne d'intérêt à Hambourg est de plano présumé important pour toute la République fédérale.

Soit la réglementation européenne admet cette assimilation entre intérêt local et intérêt national dans les Etats fédérés, mais alors on ne pourrait qu'assister à une discrimination choquante à l'égard des Etats centralisés si on leur imposait, et à eux seuls, de ne pouvoir retenir que les trésors d'une importance intrinsèquement "nationale". Soit elle ne l'admet pas, et au nom d'un libéralisme particulièrement impérieux, elle prend le risque de remettre en cause l'autonomie régionale qui tend à s'affirmer partout en Europe, spécialement dans le domaine culturel, et qui est même, dans le cas allemand un principe de valeur constitutionnelle.

Enfin, on a indiqué que, dans sa version italienne, l'article 36 autorise les dérogations justifiées par la protection "du patrimoine artistique, historique ou archéologique national" ; nulle mention donc de "trésor", et formulation beaucoup plus large. Il serait choquant que, saisie d'une demande d'interprétation de l'article 36, la Cour de Justice fit une lecture exagérément restrictive des textes, aboutissant par exemple à réserver en France la protection aux seuls "trésors", tandis que l'Italie pourrait soustraire à la libre circulation tout élément de son patrimoine. On ferait ainsi produire à des approximations lexicales, des disparités de régimes juridiques peu conformes, sinon à la lettre, du moins à l'esprit d'un Traité fondé sur le

principe de non discrimination et tout entier ordonné au but d'unification.

On signalera, en outre, sans y insister, les absurdités auxquelles pourrait conduire cette volonté d'uniformité : si la perte s'apprécie par rapport au patrimoine de chaque Etat, le Luxembourg pourra retenir tel modeste passage du XIXe siècle quant l'Italie devra laisser "circuler" la marchandise Caravage dont elle est assez bien pourvue... La perte sera-t-elle évaluée globalement par rapport à l'ensemble du patrimoine de chaque Etat et selon quelles pondérations ? Ou bien catégorie par catégorie ? Ainsi, la France, riche en écrits de Zola, ne pourrait retenir le manuscrit de "J'accuse" ; il ne lui serait permis que de retenir tel objet de bien moindre intérêt intrinsèque, mais rare sur le territoire national...

La Commission définira-t-elle le "paquetage" culturel réglementaire qu'auraient droit de conserver les Etats membres : tant de marbres antiques et tant de RODIN, un quota de manuscrits de GOETHE et un autre de dessins de Claude LORRAIN...

Enfin, il y a là une immixtion dans des considérations de politique culturelle peu compatible avec l'autonomie des Etats membres : tel sera plus libéral quand tel autre fera de la conservation de son patrimoine une orientation fondamentale... Rien dans le Traité n'autorise la Commission à restreindre ces choix, sauf encore à déférer à la Cour une mesure abusive constituant un détournement de pouvoir.

2) Une proposition dangereuse

L'initiative de la Commission pourrait comporter des conséquences fâcheuses tant sur l'équilibre des compétences dans la Communauté qu'au regard des normes régissant déjà les exportations d'oeuvre d'art, qu'il s'agisse des règles nationales ou des conventions internationales.

o Des effets sur l'équilibre des compétences communautaires

Sous prétexte d'une simplification de réglementations nationales il est vrais disparates, la Commission proposerait une modification de la répartition des compétences qui mérite examen.

Soit les critères proposés ne sont eux-mêmes pas plus clairs, en fait, que ceux qu'appliquent les Etats et s'imposeraient alors la recherche du critère des critères : qu'est-ce qu'une perte d'importance nationale ? Ou l'amointrissement du patrimoine esthétique d'un pays ? Il eût mieux valu, plutôt que d'ajouter de la confusion, laisser les Etats exercer leurs prérogatives sous le contrôle, cas par cas, de leurs juridictions nationales et, le cas échéant, de la Cour de Justice.

Soit les définitions et les critères limitent a priori la compétence des Etats et ajoutent au Traité, encore une fois sans base juridique, et appellent dès lors toute la vigilance des Etats membres : ces définitions, ces critères, ces procédures s'imposeront à eux. Selon la règle établie du droit communautaire, ils ne pourront plus intervenir dans une matière désormais régie par une norme commune. Enfin, c'est au regard de ces dispositions de la Directive que la Cour de Justice se prononcerait désormais sur telle mesure qu'un Etat membre aurait jugé nécessaire de prononcer pour protéger un élément de son patrimoine. La Cour ne serait plus libre de donner l'interprétation de l'article 36 qu'on aurait pu présumer, selon l'opinion de M. Pierre PESCATORE, prudente et pragmatique, répugnant à toute définition "communautaire" des intérêts protégés par cet article.

o Une articulation mal définie avec les autres règles

Dangereuse encore car elle priverait d'efficacité les autres dispositions régissant les exportations d'oeuvres d'art :

Les règles nationales de contrôle des exportations d'oeuvres d'art, au moins à l'égard des exportations vers un autre Etat membre, ne pourraient subsister qu'autant qu'elles se conformeraient aux définitions et critères contenus dans la Directive communautaire.

Est-ce à dire que les Etats pourraient maintenir leurs règles de contrôle au moins à l'égard des exportations hors du territoire communautaire ? Cela semble bien peu praticable : d'une part, en droit il suffit d'une première exportation vers un autre Etat membre pour mettre à néant cette norme théoriquement maintenue pour les exportations extra-communautaires puisque l'objet "en transit" dans cet Etat membre d'accueil (ou d'escale) ne pourrait pas y être retenu, n'appartenant pas à son propre patrimoine (et y ayant le statut d'oeuvre récemment importée) ; d'autre part, en fait, comment

justifier une application de l'article XX, paragraphe f, de l'Accord GATT à l'égard des Etats extra-communautaires, différente de l'interprétation qui serait expressément restrictive, des dispositions de l'article 36 du Traité de Rome, alors que, au moins dans leur version française, les deux textes sont identiques ?

La France ne pourrait ainsi plus contrôler les exportations que des seuls objets définis par la Commission comme Trésors nationaux et encore à la condition qu'il y ait risque de "perte d'importance nationale" ou "diminution du patrimoine esthétique du pays". Et ceci non seulement dans le cas d'exportation vers l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, mais aussi vers les Etats-Unis ou le Japon.

Enfin, comment s'articuleraient les dispositions de la Directive communautaire avec celles de la Convention de l'UNESCO déjà dûment ratifiée par quatre Etats membres et qui est sur le point de l'être définitivement, on peut l'espérer, par la France ?

De même, comment s'articuleraient celles avec les règles définies par la Convention du Conseil de l'Europe ? On voit ressurgir là l'absurde compétition des services de la Commission, "braconnant" hors des compétences communautaires, avec celles qui sont pleinement attribuées au Conseil de l'Europe par les textes qui le fondèrent et qu'il exerce pour le plus grand avantage de tous les Etats européens qui y sont associés. On a vu le résultat de cette compétition dans l'affaire de la télévision sans frontières.

Quel intérêt y aurait-il pour les Etats de la Communauté à souscrire aux extensions de la compétence communautaire si les seuls effets de ces extensions s'avèrent, outre la substitution de la technocratie bruxelloise aux prérogatives des Etats pourtant mieux à même de les exercer, le démantèlement des règles nationales de protection du patrimoine et la ruine de la coordination internationale en cours d'instauration avec la Convention de l'UNESCO, appelée à être complétée par celle du Conseil de l'Europe ?

3) Une proposition inutile

Mal fondée juridiquement et dangereuse, cette proposition serait-elle seulement utile ?

L'analyse des difficultés qu'elle prétend résoudre montre que la solution n'est pas plus appropriée dans son objet que dans sa forme.

On pourrait même soutenir que la Commission se fourvoie et que la solution est tout autre. Quelles sont, en effet, les motivations alléguées par la Commission pour justifier l'édition d'une directive communautaire ?

La principale de ces motivations serait que le maintien de dispositions nationales restreignant la libre circulation des oeuvres d'art s'opposerait à l'établissement du marché intérieur prévu par l'Acte unique européen confirmant l'objectif du Traité de Rome ; en particulier, le contrôle de ces dispositions nationales s'opposerait à la "suppression des frontières physiques" qui doit intervenir avant 1993.

Le maintien des prérogatives nationales et des réglementations actuelles est-il radicalement incompatible avec un espace communautaire sans frontières intérieures ?

Il faut tout d'abord souligner que les flux financiers liés aux échanges d'oeuvres d'art sont à peu près négligeables si on les compare à ceux qui sont liés aux exportations de produits agricoles ou industriels ou aux échanges "invisibles" même si le prix atteint par telle ou telle oeuvre rarissime peut frapper l'opinion.

Les restrictions apportées aux premiers ne sauraient donc être regardées, sauf exception tout à fait hypothétique et encore une fois susceptible de sanction par la Cour de Justice, comme des mesures pouvant perturber le fonctionnement du marché intérieur.

Surtout, la pratique quotidiennement observée, au moins en France, montre que la régulation des exportations d'objets d'intérêt culturel est compatible avec la transformation des contrôles douaniers aux "frontières physiques" intracommunautaires.

Ainsi, c'est auprès des bureaux spécialement habilités de Paris que s'effectuent plus de 80 % des formalités d'autorisation d'exportation d'oeuvres d'art, les nombreux bureaux de province n'accueillant que quelques dizaines de demandes annuelles tout au plus, à l'exception de Nice et des postes proches de la Suisse (encore dans ces cas ne s'agit-il pas d'exportations vers un Etat de la Communauté).

Les contrôles au passage des "frontières physiques" apparaissent dès lors plutôt comme l'occasion de la surveillance d'éventuelles exportations illicites. Peuvent-ils être maintenus en l'état ? Sans doute non, si l'on veut que les citoyens "européens" aient l'impression de circuler dans un espace unifié, sans "postes frontières" à partir de 1993.

Mais est-ce à dire que tout contrôle doit disparaître ? On rencontre la même difficulté, dans un espace géographiquement unifié mais juridiquement encore compartimenté, pour la répression d'autres délits comme les trafics d'armes et de stupéfiants ou encore à l'occasion du contrôle des flux migratoires de personnes n'ayant pas un droit de séjour dans les différents Etats membres.

Les Etats membres doivent prendre garde au déséquilibre qui pourrait s'instaurer en matière de libre circulation des oeuvres d'art, tout autant qu'en matière de contrôle des flux migratoires ou de répression de la criminalité si était suivi le raisonnement de la Commission : d'une part, elle propose, en effet, d'instaurer des réglementations communes "minimum" en matière de visas, de droit d'asile, de droit de séjour, et enfin de législations sur les armes et de supprimer dès lors toute "frontière physique" (on observera que nulle mention n'est faite des contrôles des exportations d'oeuvres d'art). Mais, d'autre part, elle répond obstinément aux questions de parlementaires sur la coordination des contrôles douaniers et policiers, notamment aux frontières extra-communautaires que "ce problème relève de la compétence des Etats membres" (réponse de M. MARIN aux questions parlementaires - séance du Parlement européen du 12.10.1988). De même la Commission, comme l'a indiqué le Commissaire BANGEMANN, "n'est pas favorable en principe au système des contrôles par sondages aux frontières intracommunautaires, mais elle pourrait l'accepter en échange de la suppression des contrôles systématiques, à certaines conditions, par exemple que les contrôles "par sondages" ne soient exercés que dans certaines régions (frontalières ?) ou qu'ils soient subordonnés à une présomption d'irrégularités de la part des personnes visées" (déclaration du 23 février 1989).

Sans doute, M. BANGEMANN affirme-t-il qu'"il n'est en aucun cas question de faire un choix entre l'élimination des contrôles aux frontières et la sécurité des citoyens. Ce sont des fonctionnaires nationaux ou des groupements d'anciens policiers ou d'autres organisations analogues qui affirment que la

suppression des frontières se fera au détriment de la sécurité ; ces gens en réalité veulent maintenir les contrôles en prenant comme "excuses" (sic) le terrorisme, la drogue, la criminalité organisée, etc". "C'est une erreur grave", a dit M. BANGEMANN, "car les exigences de la sécurité que la Commission ne songe aucunement à réduire, peuvent être garanties par la coordination, le déplacement des contrôles vers les frontières externes et d'autres mesures analogues", qu'elle ne se soucie pas autrement d'organiser, cependant.

Le "flou" total des propositions de la Commission quant à la surveillance intracommunautaire des divers trafics, spécialement des exportations illicites d'oeuvres d'art et surtout le renvoi de la coordination des contrôles aux frontières extérieures de la Communauté, aux diverses procédures de coopération politique constitue un "découplage" inquiétant. Quel crédit accorder dès lors à l'assurance qu'il ne serait "en aucun cas question de faire un choix entre l'élimination des contrôles aux frontières et la sécurité des citoyens" ?

Sans doute, la persistance de disparités importantes dans la fiscalité indirecte des Etats membres impose-t-elle un délai à la suppression des "frontières physiques intracommunautaires".

Mais les Etats membres doivent se montrer vigilants et lier indissociablement la modification des contrôles douaniers intracommunautaires à la reconnaissance mutuelle ou à l'harmonisation par le haut des réglementations protégeant les intérêts légitimes visés à l'article 36, et surtout à la garantie, par une surveillance efficace, de leur application aux frontières extérieures de la Communauté.

S'agissant des exportations d'oeuvres d'art, cet équilibre est à la fois plus facile à établir et plus nécessaire :

. plus facile, on l'a vu, puisque les formalités peuvent être accomplies dans des bureaux spécialement habilités qui pourraient être situés dans les principaux lieux du marché de l'art européen et aux plus importants points de passage des frontières extérieures de la Communauté (1) (tous les au^{tes} étant bien sûr compétents pour les contrôles de trafics illicites) ;

(1) Il ne devrait pas être impossible d'habiliter quelques experts qui, à partir de ces points de passage, pourraient sinon juger de l'opportunité du départ d'oeuvre provenant d'autres Etats membres, du moins alerter les conservateurs de l'Etat d'origine.

. mais plus indispensable aussi puisque, actuellement, le transfert hors du territoire de l'Etat membre, d'un élément de son patrimoine susceptible de sa protection met celle-ci à néant dès le franchissement des limites géographiques de sa compétence, même si l'objet est transporté dans un autre Etat de la Communauté.

De la drogue reste de la drogue, quelles que soient les frontières franchies tandis qu'un objet protégé cesse de l'être dès son premier déplacement. L'Etat membre où est transporté l'objet ne pourrait pas, quand bien même il le voudrait, retenir l'objet litigieux puisque son caractère d'objet "importé" le soustrait, dans toutes les réglementations nationales en vigueur, aux possibilités de protection dans l'Etat "d'importation". A partir de cette escale, rien ne peut plus s'opposer par exemple au départ de l'objet vers un Etat extra-communautaire.

Le problème n'est donc pas du tout d'imposer aux Etats membres des définitions, des critères et des procédures uniformes de protection de leur patrimoine national qui, outre leur caractère inapproprié décrit précédemment, ne remédieraient nullement à l'inapplicabilité de la réglementation de chaque Etat membre dans les Etats voisins.

La seule urgence est alors évidente : il s'agit d'organiser la collaboration entre les Etats membres pour que le simple transport d'un objet d'un Etat à l'autre ne puisse plus mettre à néant les procédures de protection qui demeurent de la compétence des Etats.

Nul besoin d'une définition communautaire des objets susceptibles de protection ; en revanche, aussi bien le fonctionnement satisfaisant du marché international des objets "d'intérêt culturel" que la protection du patrimoine européen appellent-ils sans doute une harmonisation, ou du moins une base commune des règles des commerces d'art, d'antiquités, de librairie et de numismatique (tenue de livres de commerce, vérification minimum de la propriété et de la provenance des objets vendus, fourniture de factures, attestation des caractéristiques au regard des réglementations douanières...); de même, l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle sur la base de normes communes minimum de règles quant à la "bonne foi", aux procédures de restitution et aux délais de prescription seraient une garantie importante de l'applicabilité des réglementations nationales sur tout le territoire communautaire.

Enfin, on ne peut que regretter les retards dans l'élaboration de fichiers communautaires (1) qui pourraient être un élément important de la collaboration entre Etats membres pour la répression des trafics illicites d'oeuvres d'art (essentiellement les vols, mais également les exportations illicites, quand les objets sont connus et peuvent être signalés y compris par des photographies). L'échange d'informations est le préalable indispensable, en effet, d'un contrôle efficace aux frontières extérieures de la Communauté.

Tels sont les véritables objectifs que devrait viser une réglementation commune : garantir par la collaboration ou l'harmonisation des procédures, l'application, sur tout le territoire communautaire, des règles nationales de protection des patrimoines européens.

o Une proposition inopportune

Mal fondée, dangereuse et inutile, la proposition de directive serait enfin particulièrement inopportune. Quels seraient ses effets : avec l'uniformisation de la définition des objets susceptibles de protection et des critères de celle-ci, dans le sens le plus restrictif, c'est une "normalisation" du patrimoine culturel qui serait instaurée. La réglementation communautaire proposée aurait le double effet de restreindre juridiquement le champ des objets protégés au mépris de la diversité des patrimoines régionaux ; et indirectement de la restreindre plus encore dans leur richesse : en proposant une "solution" tout à fait inadaptée au principal problème, à savoir l'absence de contrôle des "réexportations", la Commission, sous couleur de favoriser la libre circulation intracommunautaire des objets d'art, en organise en fait l'émigration extra-communautaire.

Est-ce opportun quand, pour le seul cas français, le nombre des licences d'exportations (pour ne rien dire de leur valeur) croît de 20 % l'an en moyenne depuis quelques années?

(1) Cf. Question de M. Pierre-Christian TAITTINGER du 18 avril 1985 (n° 23158) et réponse au J.O. Sénat du 26 septembre 1985 : "Des divergences sont apparues au sein des délégations des différents pays de la Communauté européenne sur la conception de ce centre et des études approfondies sur ses missions et son fonctionnement ont été décidées. Cette affaire est donc pour le moment toujours à l'étude". En l'espèce, le temps semble bien avoir suspendu son vol, mais il est à craindre que les malfaiteurs ne l'aient pas imité : au colloque de l'ITCOM tenu à Bordeaux en mars 1989, les chiffres cités impressionnaient mais peut-être moins que l'annonce d'un accroissement prévisible avec l'implication récente de "filiales" du crime organisé dans les trafics d'oeuvres d'art.

Enfin, cette démarche ne va-t-elle pas à rebours de l'esprit même du Traité : la libre circulation, de moyen modeste et pragmatique pour amener au renforcement des solidarités, à un progrès harmonieux vers l'Union européenne, n'est-elle pas constituée en fin en soi, l'unification juridique étant dès lors mise à son service ?

Et pour le plus grand bénéfice non des citoyens européens, mais des acheteurs extérieurs...

On voit à quelle déviations des règles communes aboutirait la proposition de la Commission.

Comment espérer que s'enracine dans les coeurs, l'attachement à une institution qui mettrait les moyens réglementaires les plus sophistiqués au service de la protection de ses productions agricoles mais aussi de la dispersion de son héritage culturel ?

On l'aura compris, la Commission se fourvoie.

Et on ne soulignera pas l'incohérence qu'il y a, parallèlement à cette mauvaise querelle cherchée aux réglementations nationales qu'il faudrait à tout prix harmoniser et par le bas, à prétendre "promouvoir l'identité européenne" par des opérations coûteuses, sinon "payantes".

B - Les positions du Conseil et du Parlement européen

On ne s'étonnera pas que cette matière sensible, au moins symboliquement, ait fait l'objet de prises de positions beaucoup plus conformes au Traité de la part des autres organes communautaires (outre les réserves qu'appellent de la part de certains Etats membres toute incursion communautaire dans le domaine culturel pour cause de non conformité au Traité, ou d'incompatibilité avec leur répartition constitutionnelle des compétences).

. Position du Conseil

On ne citera que cet extrait de la résolution des ministres responsables des affaires culturelles du 13 novembre 1986,

concernant la conservation des objets et oeuvres d'art (86/C/320/03).

"1. Les ministres responsables des affaires culturelles reconnaissent l'importance que revêt la conservation du patrimoine culturel européen en ce qui concerne les oeuvres d'art et les objets d'intérêt culturel et historique, y compris les archives et les livres. Les pays européens possèdent des trésors culturels qui doivent être préservés et sauvegardés dans l'intérêt de la génération actuelle et des générations à venir. (...) La préservation des objets et oeuvres d'art mobiliers suppose la protection de l'environnement, la restauration et la réparation des objets, tout autant que leur sauvegarde matérielle. Elle exige la coopération de tous ceux qui s'intéressent au patrimoine artistique et culturel, notamment les organisations internationales et les experts travaillant dans ce domaine. Les ministres reconnaissent aussi l'utilité d'une information précise sur le patrimoine culturel en vue d'encourager sa conservation (...)"

. Position du Parlement européen

Quant au Parlement européen qui a été amené à se préoccuper de "la protection et de la défense du patrimoine artistique de la Communauté européenne", qu'il suffise d'indiquer qu'il s'est prononcé pour la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970.

C - L'Accord de Schengen

Enfin, en marge des aspects pleinement communautaires de la circulation des objets d'art, il y a lieu pour la Délégation de mentionner son extrême préoccupation que les conventions d'application de l'accord de Schengen qui doivent établir, en principe dès 1990, une pleine liberté de circulation des personnes entre la France, la R.F.A. et les pays du BENELUX ne comportent aucune disposition sur la réglementation des exportations d'oeuvres d'art (pas même une mention dans la seconde convention qui vise à régler les problèmes posés par différents trafics, armes, drogues, etc...) et alors même que les pays du BENELUX ne contrôlent pas ou très peu les exportations d'oeuvres d'art à partir de leur sol et en tout état de cause ne

peuvent contrôler la réexportation d'objets, même entrés sur leur territoire au mépris des règles de l'Etat d'origine.

Pour illustrer les risques encourus, on ne peut que citer l'article du journal "Le Figaro" des 17-18 juin 1989 rendant compte de la "Foire-exposition d'antiquités" qui s'était tenue à Bruxelles à partir du 8 juin précédent :

"Au moment de quitter la foire quelques antiquaires s'inquiétaient de savoir si leurs acquisitions, avec factures de complaisance les désignant comme des objets de moins de cent ans même pour des pièces vieilles de plusieurs siècles, passeraient facilement la frontière. Ils ont été vite rassurés, les douaniers belges ne sont pas très regardants, surtout lorsqu'il pleut à verse !" ce que confirmait l'organisateur de la foire, M. J.-P. DELAFOSSE, répondant à M. Frédéric MASSIE : "Y a-t-il actuellement des problèmes de douane pour faire entrer ou sortir de Belgique des antiquités ?

J.P.D "Pour cette manifestation, on a une douzaine d'exposants français qui sont restés bloqués en douane, sinon tout s'est bien passé. Il est certain que s'il s'agit d'un bibelot ou d'un petit tableau, l'exportation est discrète, mais pour les grosses pièces il faut impérativement passer par le dédouanement ou par la Commission des Beaux-Arts si l'objet a plus de cent ans d'ancienneté. Sans ces petits problèmes de douane, on aurait eu au moins 200 exposants de plus venus de l'étranger.

F.M. "Est-ce qu'en Belgique les déballages sont surveillés pour éviter les mésaventures de recel ?

J.P.D "Dans notre pays, il n'existe pas de livre de police, le marché fonctionne sur le principe de la confiance et, en fait, nous avons très peu de problèmes à déplorer bien que l'on ne sache pas exactement la provenance des objets qui sont exposés. De toute façon, il est conseillé de demander une facture au marchand vendeur.

F.M. "Janvier 1993 va-t-il changer quelque chose au marché de l'antiquité en Belgique ?

J.P.D "A partir du moment où les barrières douanières seront levées, on peut espérer voir fleurir en Belgique de grandes foires internationales avec des exposants de chaque pays membre de l'Europe. On a remarqué que la Belgique est un peu le centre neutre de l'antiquité."

On voit que des objets "de poche" dont l'exportation est "discrète" aux "factures de complaisance", la nécessité semble impérieuse pour les négociateurs des conventions d'application de l'Accord de Schengen de prévoir une coordination des contrôles et une procédure spécifique et efficace aux frontières externes du territoire formé par les cinq Etats parties à cet Accord.

Ces conventions étant encore en cours de négociation, il y a là un oubli fâcheux à réparer d'urgence sauf à fragiliser indûment le dispositif français et à créer un regrettable précédent pour le futur espace communautaire sans frontières intérieures.

CONCLUSION

Rien, dans la logique du marché intérieur n'oblige à une harmonisation ni de la définition des biens protégés, ni des critères employés pour justifier la protection (sauf, pour la Cour, à sanctionner des abus), ni des procédures nationales de protection.

Ces notions qui ressortissent à l'évidence de choix culturels varient, en outre, selon l'histoire des pays et de leur patrimoine, comme au gré des options de politique générale. On peut imaginer qu'un Etat membre retienne plus largement les documents ethnographiques tandis qu'un autre sera plus sensible aux objets archéologiques, ou aux éléments des collections artistiques. Enfin, est-il raisonnable de tailler le même costume pour la Grèce et le Danemark, le Luxembourg et la France ? Certains s'y sentiront bien inutilement gênés tandis qu'il ne répondra que très mal aux besoins des autres.

Serait-ce trop demander que la technique de la "nouvelle approche", soit l'acceptation réciproque des normes nationales préconisée par la Commission elle-même dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, prévale au moins dans les domaines où la Commission n'a pas de compétence, plutôt qu'une harmonisation complète ?

Mais, surtout, il convient de souligner que l'harmonisation de critères uniformes pour tous les Etats membres ainsi qu'une définition préfixe et uniforme elle aussi des biens culturels pour l'application de l'article 36 du Traité, outre ce qui a été dit sur le fondement juridique de pareille entreprise par la Commission, laisse en fait entier le vrai problème : celui de la collaboration des Etats membres pour poursuivre les exportations frauduleuses, puisque chacun ne pourrait au mieux appliquer les critères communs qu'aux éléments de son propre patrimoine. Sur quel fondement réclamer son concours à un Etat membre où a été exporté un objet en fraude aux règles de l'Etat d'origine (il ne

s'agit pas ici d'objets volés, mais seulement non présentés à l'autorité délivrant les autorisations d'exportations en France ou en Italie par exemple) ? Comment obtenir de la Belgique, qui ne contrôle à peu près pas les exportations d'oeuvres d'art, mais, tout autant, comment obtenir de la Grande-Bretagne qui ne peut retenir que les seuls éléments de son propre patrimoine national, qu'elles collaborent aux contrôles à leurs frontières extérieures d'éventuelles réexportations d'éléments importants du patrimoine de leurs voisins et alors même que les objets "importés" sont toujours exemptés des sujétions restreignant les exportations ?

C'est là tout l'objet de la Convention de l'UNESCO de 1970, déjà en vigueur, rappelons-le, dans quatre Etats de la Communauté. Il serait particulièrement opportun qu'en France soient parachevées les formalités de la ratification, autorisée par le Parlement depuis bientôt six ans.

La République fédérale d'Allemagne et les Pays-Bas de leur côté ont engagé cette procédure.

On notera, pour réfuter toute suspicion de protectionnisme, que les Etats-Unis ont eux-mêmes adhéré à cette convention et se montrent fort soucieux de la préservation de leur propre patrimoine artistique ou historique.

La prochaine présidence française du Conseil des Communautés devrait être l'occasion d'une impulsion décisive pour l'adhésion de tous les Etats membres et de la Communauté elle-même, à cette Convention.

L'orientation n'est-elle pas fournie par le Xè Plan : "Le secteur du patrimoine nécessite une attention particulière, ne serait-ce que pour la sauvegarde des objets d'art les plus précieux dans un contexte de libre circulation des biens mobiliers" ?

Il convient de couper court à un dangereux mouvement d'uniformisation, au surplus dans un domaine où le Traité ne reconnaît pas de compétence à la Commission, qui va directement à l'encontre de la diversité des patrimoines des Etats membres et des options culturelles qui demeurent de leur responsabilité, et ne répond aucunement au problème posé par la circulation des oeuvres d'art dans un espace sans frontières intérieures.

Dans le respect de la répartition des compétences, aussi bien entre la Communauté et les Etats membres qu'entre les Etats et leurs collectivités décentralisées, il est nécessaire au contraire d'organiser les procédures communautaires de

coopération qui permettront de garantir une application réciproque et efficace des mesures de protection du patrimoine européen dans toute sa richesse et sa diversité.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 25 MAI 1989

- Rappelant la convention de l'UNESCO du 17 novembre 1970 dont la ratification a été autorisée par la loi n° 83-347 du 28 avril 1983 et les travaux du Conseil de l'Europe sur les trafics d'objets d'art et en particulier la convention européenne sur les infractions visant les biens culturels du 23 juin 1985 ;

- rappelant également :

- les dispositions du Traité de Rome et en particulier celles de l'article 36 prévoyant expressément une dérogation à la libre circulation des marchandises en faveur "des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique..." ;

- la déclaration générale de la Conférence des signataires de l'Acte unique européen, annexée à celui-ci et selon laquelle aucun de ses dispositions : "n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de contrôle ... de trafic des oeuvres d'art et des antiquités" ;

- soulignant plus généralement que l'esprit du Traité de Rome, confirmé par la déclaration solennelle de Stuttgart du 19 juin 1983, puis par l'Acte unique européen, est bien de promouvoir le progrès économique et social de l'ensemble des Etats membres et que la libre circulation n'apparaît dès lors que comme un moyen ;

- que la primauté accordée à ce moyen aboutirait très vraisemblablement non plus à la libre disposition des objets de valeur culturelle à l'intérieur de l'espace communautaire mais bien à l'exportation, le plus souvent définitive, hors de cet espace et par conséquent à un appauvrissement net du patrimoine européen ;

- rappelant également que, ni le Traité de Rome, ni l'Acte unique européen n'ont prévu de compétence communautaire en matière culturelle ;

- que la détermination du caractère de trésor national au sens de l'article 36 comporte nécessairement une appréciation de nature culturelle puisque portant sur "la valeur artistique, historique ou archéologique" des biens soustraits à la libre circulation ;

- que dès lors cette appréciation échappe à la compétence communautaire, sous réserve bien entendu d'un contrôle par la Cour de Justice d'éventuels abus manifestes en cas de détournement de pouvoir, ainsi que la Cour en a déjà usé en sanctionnant une dérogation abusivement fondée sur un motif de moralité publique ;

LA DELEGATION :

- estime la réglementation française sur les exportations d'objets d'art est parfaitement compatible avec le droit communautaire et tient à en souligner le très faible impact numérique ;

- considère qu'il serait sans doute opportun que cette réglementation fût refondue par voie législative, puisqu'elle résulte actuellement de textes disparates et de niveaux inégaux ;

- souhaite qu'une concertation s'établisse avec les autres Etats membres dotés d'une réglementation protectrice de leur patrimoine spécialement l'Italie, l'Espagne, la Grèce et le Portugal ;

- rappelle que la démarche adoptée avec le Livre blanc sur le marché intérieur préconise non une harmonisation complète des réglementations nationales mais leur acceptation réciproque et que ce respect s'impose particulièrement dans un domaine où la compétence communautaire est plus que douteuse ;

- souhaite que les Etats membres s'assurent une pleine collaboration réciproque pour l'application des réglementations protectrices des différents patrimoines européens et la répression des exportations illicites ;

- estime que la fixation au niveau communautaire des critères définissant la notion de trésor national n'est conforme ni au Traité de Rome ni à l'Acte unique européen ;

- que cette définition appartient exclusivement à la compétence des Etats membres sous le contrôle de leurs juridictions nationales et, le cas échéant, de la Cour de Justice des Communautés européennes ;

- souhaite que la procédure de ratification de la Convention de l'UNESCO, du 17 novembre 1970, autorisée par la loi n° 83-347 du 28 avril 1983, soit menée à son terme ;

- est d'avis que la partie française, à l'occasion de sa présidence du Conseil des Communautés, devrait promouvoir la ratification de la convention de l'UNESCO de 1970 par les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait et par la Communauté en tant que telle, comme l'a demandé le Parlement européen ;

- souhaite que la France à l'occasion de sa présidence donne une impulsion décisive à la constitution de fichiers européens des objets d'intérêt culturel ;

- considère qu'il est extrêmement préoccupant qu'aucune disposition visant les objets d'art ne soit prévue dans les conventions d'application de l'Accord de Schengen alors que ni la Belgique ni le Luxembourg ne contrôlent les exportations de biens culturels ;

- estime qu'il serait souhaitable que la France procède à la signature et à la ratification de la convention 119 du Conseil de l'Europe sur les infractions visant les biens culturels.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la Commission des Affaires culturelles et de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.

**C - LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME-CADRE
COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE
ET DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE 1987-1991**

(Séance du 28 juin 1989)

Rapporteur : M. Guy CABANEL

- I - L'ESPRIT DU PROGRAMME
COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE ET
DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

- II - LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME-
CADRE ET LES PERSPECTIVES
D'EVOLUTION

- III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION
ADOPTÉES LE 28 JUIN 1989

Les premières formes de coopération communautaire pour la recherche et le développement technologique remontent aux origines de la Communauté. Lancées dans le cadre des traités C.E.C.A. et EURATOM, elles furent initialement circonscrites à ces secteurs particuliers. Au début des années 1970, les efforts communautaires de recherche ont été étendus à l'énergie non nucléaire, à l'environnement et aux matières premières.

La première étape significative du lancement par la Communauté d'une politique globale de recherche et développement technologique se situe au début des années 1980 avec l'adoption du programme-cadre 1980-1987 qui ouvrait la possibilité de réaliser des actions de recherche regroupées en sept catégories avec un financement global communautaire de trois milliards sept cent cinquante millions d'Ecus.

Enfin, l'Acte unique européen a consacré la compétence communautaire dans le domaine de la recherche en assignant à la Communauté l'ambition de renforcer la base scientifique et technologique de l'industrie européenne (art.130 F du Traité C.E.E.).

Le programme-cadre pluriannuel et les programmes spécifiques, dont il prévoit le lancement et le financement, sont la traduction concrète de la nouvelle compétence communautaire et le principal instrument de sa mise en oeuvre, même si d'autres modalités d'intervention communautaires sont envisageables, et peut-être envisagées à Bruxelles, notamment dans la perspective d'une coordination des politiques nationales prévue par l'article 130 H.

Le premier programme-cadre lancé sous le régime juridique défini par l'Acte unique couvre la période 1987-1991. Il était intéressant que la Délégation du Sénat s'intéresse aux conditions de sa mise en oeuvre alors qu'il parvient à mi-chemin de son parcours et que déjà est lancée une réflexion sur son évolution et esquissée l'idée de sa révision.

I - L'ESPRIT DU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Les actions communautaires de recherche et développement apparaissent essentiellement comme un moyen de résoudre certaines lacunes de la recherche européenne, qu'il semble utile de rappeler de façon sommaire, afin de mettre en évidence les avantages spécifiques attendus d'une activité communautaire de recherche.

A - Un apport fécond à la compétitivité industrielle

1. Les faiblesses de la recherche européenne

De nombreux travaux permettent d'identifier les insuffisances de la recherche scientifique et technologique en Europe et les inconvénients qui en résultent de plus en plus pour la compétitivité de l'économie européenne dans un contexte de concurrence mondiale très vive avec les Etats-Unis, le Japon et les nouveaux pays industrialisés d'Asie. Alors que ceux-ci développent et adaptent leur effort de recherche, les Etats-Unis en organisant la diffusion des résultats des programmes fédéraux, le Japon en se tournant vers la recherche fondamentale, l'Europe reste marquée par un certain nombre de caractéristiques peu encourageantes.

En effet, les dépenses européennes de recherche se situent à un niveau inférieur à celles des Etats-Unis en termes absolus et inférieur à celles des Etats-Unis et du Japon lorsqu'on les considère en proportion du P.N.B. Ainsi, les dépenses américaines représentent un volume 1,75 fois supérieur à celui des dépenses des Etats membres de la Communauté, et la part des dépenses de recherche dans le P.N.B. n'est que de 1,9% pour la Communauté contre 2,8% aux Etats-Unis et 2,6% au Japon. Seule l'Allemagne consent un effort de recherche (2,8%)

comparable à celui des concurrents de l'Europe. Par ailleurs, aux Etats-Unis et au Japon, le secteur privé investit plus et exécute davantage de recherche qu'en Europe. Enfin, la proportion de scientifiques et d'ingénieurs dans la population active est également plus importante aux Etats-Unis et au Japon ; la croissance des ressources humaines est particulièrement spectaculaire au Japon.

La fragmentation du marché européen accuse les conséquences de cet état de fait dans la mesure où la variété des législations et des normes techniques sur des marchés nationaux qui ne dépassent pas cinquante millions de consommateurs conduit à disperser les efforts et accroît le délai de passage de la recherche à la commercialisation, source importante de déconvenues commerciales. A titre d'exemple, on peut rappeler que l'existence de deux systèmes de télévision en couleur, SECAM et PAL ont incité les producteurs à fabriquer des télévisions multi-standards et, qu'un temps, le minitel n'a pu être exporté en Allemagne faute de correspondre à la norme allemande du minitel.

Autre exemple révélateur dans le domaine crucial des télécommunications, le rapport d'information présenté en juin 1987 par M. Jean-Marie RAUSCH au nom de la mission d'information du Sénat sur l'avenir des télécommunications, signale que les Etats-Unis ont dépensé 3 à 4 milliards de dollars pour quatre systèmes différents de commutation temporelle, que le Japon a dépensé 7 milliards de dollars pour sept systèmes concurrents. Il est inutile d'insister sur le gaspillage entraîné par une telle fragmentation : un pays qui dispose d'un vaste marché intérieur possède un avantage décisif de compétitivité.

Il résulte de ces éléments une situation critique de l'Europe à l'égard de certaines technologies de base qui ont une influence importante sur le commerce extérieur et l'emploi, dans la mesure où elles commandent la conception et la production des produits. Des retards ont été pris particulièrement dans la filière électronique, et spécialement dans les secteurs-clés des semi-conducteurs et du matériel informatique.

Il est vrai que des réussites marquantes éclairent par ailleurs le panorama de la compétitivité européenne : l'Europe est bien placée dans six secteurs essentiels : l'énergie nucléaire, l'espace, l'aéronautique, les biotechnologies, les lasers et les matériaux nouveaux.

En fin de compte, et selon l'analyse de la Commission des Communautés, des besoins particuliers de recherche se manifestent dans cinq domaines stratégiques :

- les technologies de l'information et des télécommunications, domaines dans lesquels l'Europe a accompli des progrès substantiels, mais où les développements se produisent à un rythme rapide au niveau mondial ;
- les technologies industrielles et des matériaux, déterminantes pour les performances de l'industrie manufacturière ;
- l'aéronautique, où l'Europe doit faire face au défi d'une concurrence particulièrement rude ;
- les sciences de la vie, qui offrent des perspectives d'amélioration spectaculaire de la production agricole et industrielle et représentent d'importantes possibilités commerciales outre l'impact qu'engendre leur progrès dans les domaines de la santé et de l'environnement ;
- l'énergie.

La politique communautaire de recherche se propose, par l'entremise des programmes spécifiques, de concourir à renforcer la position de l'économie européenne sous ces différents aspects.

2. Les apports de la politique communautaire de recherche et développement

Les programmes communautaires de recherche constituent une tentative d'apporter une solution partielle aux faiblesses de la recherche européenne. En effet, la Communauté ne dispose que d'une compétence de coordination en la matière, et de la possibilité de lancer des actions de stimulation ; les Etats membres ont donc conservé intacte leur compétence sous ces réserves à la vérité peu significatives. La démonstration chiffrée de cette réalité est fournie par la comparaison des financements consacrés respectivement par la Communauté et par les Etats membres à la politique de recherche. Le montant total des projets recevant un financement communautaire représente en effet environ 4% du total des dépenses estimées privées et publiques de recherche civile dans la Communauté. La plus grande partie de la recherche continue donc à être financée et exécutée au

niveau national et pour une grande partie par le biais des budgets nationaux.

On peut, dans ces conditions, considérer que l'apport essentiel des programmes communautaires réside dans les liens que ceux-ci tissent à travers les frontières.

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

Un des buts essentiels du programme-cadre est donc de faire travailler ensemble les grands groupes industriels et les P.M.E., les laboratoires et l'industrie, en surmontant les réticences souvent constatées sur le plan national à l'égard de ces collaborations. Il s'agit d'atténuer la lenteur et la "viscosité" des transferts technologiques en Europe, que dénonçait un rapport sur l'avenir de la politique communautaire de recherche présenté par M. Charles MAGAUD au Conseil économique et social le 27 janvier 1988.

Les programmes sectoriels élaborés pour la mise en oeuvre du programme-cadre sont l'instrument de cette ambition. Certains, regroupés sous la rubrique "amélioration de la coopération scientifique et technologique européenne" de celui-ci, sont directement conçus pour favoriser la diffusion technologique. Les autres, qui représentent l'essentiel des actions communautaires, résultent d'un dialogue entre la Commission des Communautés d'une part, l'industrie et les laboratoires d'autre part. Ils ouvrent la voie au financement à frais partagés (50 % de financement communautaire généralement) de projets de recherche présentés dans le secteur de recherche couvert par des partenaires intéressés, après appel de propositions lancé par la Commission. Il existe aussi des

actions poursuivies dans le cadre du Centre commun de recherche de la Communauté.

Ajoutons qu'un des effets secondaires des programmes communautaires est de réaliser une certaine coordination des efforts de recherche engagés dans la Communauté. On regrette souvent les doubles emplois qui affectent les actions nationales en Europe alors que les efforts entrepris aux Etats-Unis subissent l'orientation que leur impriment les grands programmes militaires, et que la recherche japonaise est plus coordonnée encore.

Les programmes européens ont le mérite d'inciter les acteurs de la recherche à entreprendre leur coopération dans un nombre limité de secteurs déterminés par le programme-cadre en fonction des débouchés prévisibles de l'économie de demain.

On peut aussi attendre de la coopération entre entreprises qui résulte de la mise en oeuvre de projets communs de recherche, une incitation à des rapprochements intra-européens qui se substitueraient aux alliances souvent privilégiées actuellement avec des concurrents américains ou japonais, alliances souvent illusoires dans la mesure où elles reposent sur l'intention d'acquérir des technologies étrangères en sacrifiant l'indispensable effort interne de créativité. Ainsi, comme le rappelle le rapport précité du Conseil économique et social, Philips et Olivetti ont passé des accords de nature commerciale avec A.T.T., Bull a racheté le département informatique d'Honeywell dont le potentiel de recherche était en déclin, la C.G.E. a racheté les activités d'I.T.T. avec l'espoir de disposer du central téléphonique de l'an 2000, le rachat par Thomson du département électronique grand public de General Electric s'est réalisé en sacrifiant les recherches dans le domaine de l'imagerie médicale. Dans la plupart des cas, l'acquisition des technologies étrangères semble donc privilégiée par rapport aux efforts de recherche. Ces pratiques cumulent l'inconvénient de décourager l'innovation en Europe et de gêner l'émergence de grands groupes européens alors que l'achèvement du marché intérieur va susciter un espace économique unifié, puis, à un horizon plus lointain, une union économique monétaire qui se définira forcément par rapport aux ensembles comparables et concurrents constitués par les Etats-Unis et le Japon, et dont le succès économique dépendra largement de sa capacité d'acquérir par sa créativité technologique des avantages commerciaux absolus. Alors que l'Europe économique se façonne en profondeur, il serait indispensable que des groupes européens puissants se réunissent.

La politique communautaire de recherche peut constituer l'amorce de cette évolution.

B - Une enveloppe financière réduite

On peut se demander si l'enveloppe financière fixée par le Conseil pour l'exécution du programme-cadre 1987-1991 représente le minimum nécessaire pour exercer efficacement le rôle multiplicateur attendu des actions communautaires. On a noté ci-dessus que, tous financements confondus, les projets co-financés par la Communauté représentaient à peine 4% des dépenses civiles de recherche engagées dans la Communauté.

D'autre part, d'après des calculs publiés par l'Association nationale de la recherche technique, si l'on évalue le montant d'un programme-cadre ayant le même volume d'action que le programme-cadre achevé en 1986, en prenant en compte le passage de la durée d'exécution de quatre à cinq ans, l'augmentation des prix et l'élargissement de la Communauté, on aboutissait à un chiffre compris entre 5,5 et 6 milliards d'Ecus. L'adoption du nouveau programme-cadre à un niveau inférieur à ces chiffres correspond donc à un recul de l'ambition communautaire. Or, l'enveloppe proposée par la Commission pour le financement du premier programme-cadre (1987-1991) proposé à l'adoption du Conseil sous le régime de l'Acte unique, a été écartée de manière draconienne par le Conseil au cours d'une longue négociation marquée par l'aveuglement budgétaire des trois Etats membres les plus importants. La Commission, dont les propositions initiales s'élevaient à 10 milliards d'Ecus, a accepté dans un premier temps de se replier sur une somme de 7,735 milliards.

En définitive, après une bataille d'arrière-garde menée par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, poursuivie ensuite par cet Etat membre seul, le Conseil du 28 septembre 1987 a fixé le montant de l'enveloppe à 5,396 milliards d'Ecus répartis comme suit :

(en millions d'Ecus)

<u>1. Qualité de la vie</u>		375
1.1. Santé	80	
1.2. Radioprotection	34	
1.3. Environnement	261	
<u>2. Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication</u>		2 275
2.1. Technologies de l'information	1 600	
2.2. Télécommunications	550	
2.3. Services nouveaux d'intérêt commun (y compris les transports)	125	
<u>3. Modernisation des secteurs industriels</u>		845
3.1. Sciences et technologies des industries manufacturières	400	
3.2. Sciences et technologies des matériaux avancés	220	
3.3. Matières premières et recyclage	45	
3.4. Normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence	180	
<u>4. Exploitation et valorisation des ressources biologiques</u>		280
4.1. Biotechnologie	120	
4.2. Technologies agro-industrielles	105	
4.3. Compétitivité de l'agriculture et gestion des ressources agricoles	55	
<u>5. Énergie</u>		1 173
5.1. Fission: sécurité nucléaire	440	
5.2. Fusion thermonucléaire contrôlée	611	
5.3. Énergies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie	122	
<u>6. Science et technique au service du développement</u>	80	80
<u>7. Exploitation des fonds et valorisation des ressources marines</u>		80
7.1. Sciences et technologies marines	50	
7.2. Pêche	30	
<u>8. Amélioration de la coopération scientifique et technique européenne</u>		288
8.1. Stimulation, valorisation et utilisation des ressources humaines	180	
8.2. Utilisation des grandes installations	30	
8.3. Prospective et évaluation et autres actions de support (y compris statistiques)	23	
8.4. Dissémination et exploitation des résultats de la recherche scientifique et technique	55	
	Total	5 396

On ne peut se défendre d'une certaine perplexité devant la modicité de ces crédits par rapport à l'enjeu de la compétitivité avancé, non sans pertinence, à l'appui de l'intervention communautaire dans la recherche scientifique et technologique.

II - LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME-CADRE ET LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION

A - L'adoption des programmes spécifiques

La quasi totalité des programmes sectoriels prévus par le programme-cadre est désormais adoptée ou en voie de l'être, le Conseil ayant adopté une position commune avant la saisine du Parlement européen dans le cadre de la procédure de coopération.

La situation au 31 décembre 1988 était la suivante :

	<u>Millions</u> <u>d'Écus</u>	(%)
- Programmes approuvés	3.992,2	74
- Position commune	737,5	14
- En discussion	502,7	9
- Propositions futures	163,6	3
	<hr/>	<hr/>
	5.396,0	100

Un document de travail de la Commission, du 9 février 1989, fait le point de la situation pour chacune des huit grandes rubriques du programme-cadre (les crédits sont tenus pour alloués quand ils ont fait l'objet d'un programme adopté par le Conseil, ou dont la procédure d'adoption est en cours) :

Qualité de la vie

o Santé (crédit de 80 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Le programme de recherche en médecine et santé publique, récemment approuvé, couvre la plupart des objectifs définis pour cette subdivision et porte sur la totalité de la période du programme-cadre. Les objectifs en matière de médecine prédictive seront réalisés dans le cadre d'un programme proposé récemment.

o Radioprotection (crédit de 34 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Le programme d'actions, révisé en décembre 1987, s'achève en 1989 et a fait récemment l'objet d'une nouvelle proposition. Toutefois, les ressources disponibles apparaissent insuffisantes alors que les besoins de financement communautaire et de recherche coordonnée en radioprotection existeront probablement encore après 1990 et se situeront à un niveau au moins égal aux besoins actuels.

o Environnement (crédit de 261 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Cette rubrique couvre la recherche sur la protection de l'environnement, le patrimoine culturel, la climatologie et les risques naturels, ainsi que les risques technologiques majeurs. Les programmes STEP et EPOCH, récemment proposés, ainsi que le programme sur la sécurité incendie, complètent la réalisation des objectifs de cette subdivision. Aucune recherche n'a été entreprise sur le thème (prévu par le programme-cadre) de la réduction des risques dans la vie privée.

Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication

Cette rubrique, consacrée aux technologies de l'information et aux télécommunications, comporte une série de programmes spécialisés relatifs aux applications de ces nouvelles technologies. Le montant jugé nécessaire est presque entièrement alloué aux programmes déjà approuvés.

o Technologies de l'information (crédit de 1,6 milliard d'Ecus, entièrement alloué)

Le programme ESPRIT II (1987-1992), récemment approuvé, couvre la totalité des objectifs et des ressources allouées à cette subdivision. Les secteurs à aider ont été choisis en fonction de l'évolution rapide des technologies et répartis en trois domaines : microélectronique, systèmes de traitement de l'information et intégration des technologies de l'information dans les systèmes d'application. L'accent sera mis plus particulièrement sur la productique (CIM), les circuits intégrés spécifiques (ASIC) et la supraconductivité.

o Télécommunications (550 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Avec le programme RACE (1987-1991), déjà approuvé, les objectifs et les ressources définis pour cette subdivision sont entièrement couverts. Le programme porte sur les communications intégrées à large bande et comporte trois parties : systèmes, technologie et intégration. Il doit permettre de poser les fondations de l'infrastructure communautaire de communication des années 90 et du XXIème siècle, en associant au niveau européen les compétences des chercheurs en télécommunications, des producteurs, des administrations et des stations de radiodiffusion.

o Nouveaux services d'intérêt commun (y compris les transports) (125 millions d'Ecus, alloués à 80%)

Les programmes DRIVE, DELTA et AIM correspondent aux objectifs d'intégration des technologies de l'information et de l'audiovisuel pour de nouvelles applications intéressant la sécurité routière et la gestion du trafic, l'enseignement multimédia et à distance, les soins de santé. Ces trois programmes ont été adoptés par le Conseil. Un nouveau programme dans le domaine des transports couvrant le reste des objectifs fixés pour cette subdivision, sera présenté en 1989.

Modernisation des secteurs industriels

Cette rubrique envisage l'utilisation des nouvelles technologies dans l'industrie, les technologies des matériaux, les matières premières, ainsi que les travaux qui doivent mener à l'élaboration de normes. 95% du montant jugé nécessaire ont été alloués jusqu'à présent aux programmes déjà proposés.

Un nouveau programme BRITE/EURAM a été proposé : il englobe les actions portant sur les technologies manufacturières et les matériaux avancés et s'appuie sur les résultats des premiers programmes BRITE et EURAM. Par ailleurs, le programme BRITE/EURAM comprend une action pilote sur la recherche aéronautique visant à relever les graves défis technologiques auxquels se trouve confrontée l'industrie aéronautique européenne.

o Sciences et technologies des industries manufacturières (crédit de 400 millions d'Ecus, alloué entièrement)

Avec la révision de BRITE, les objectifs définis pour cette subdivision sont couverts jusqu'à la fin de 1988. Le nouveau programme BRITE/EURAM permet à la Communauté de poursuivre et d'étendre sa politique d'encouragement à la coopération industrielle internationale en matière de techniques de production et d'utilisation des nouveaux matériaux. Une section de ce programme concerne la recherche précompétitive

dans des secteurs techniques fondamentaux de l'aéronautique, en particulier les avions et les hélicoptères.

o Science et technologie des matériaux avancés
(220 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Le programme du centre commun de recherche et le programme BRITE/EURAM couvrent les objectifs de cette subdivision et utilisent la totalité du montant jugé nécessaire. Le programme BRITE/EURAM permettra de poursuivre et d'amplifier après 1988 les efforts entrepris pour la mise au point de matériaux avancés, y compris les supraconducteurs.

o Matières premières et recyclage (crédit de 45 millions d'Ecus non encore alloué)

Cette subdivision fera l'objet d'un programme qui sera proposé prochainement et qui permettra de poursuivre les efforts de recherche en cours.

o Normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence (crédit de 180 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Exploitation et valorisation des ressources biologiques

Cette action regroupe tout un ensemble de travaux étroitement liés intéressant la bonne utilisation des ressources biologiques. La totalité du montant jugé nécessaire a été allouée aux programmes.

o Biotechnologies (120 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Le programme BRIDGE, récemment proposé, mettra l'accent, dans le domaine de la biotechnologie fondamentale, sur les moyens de supprimer les goulets d'étranglement scientifique

et technique qui ralentissent l'exploitation de méthodes et de matériaux issus de la recherche fondamentale.

o Technologies agro-industrielles (105 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Bien que le programme proposé dans le domaine agro-industriel (ECLAIR), qui doit s'achever en 1993, utilise environ les trois quarts des ressources financières prévues, il ne couvre que certains aspects des possibilités d'innovation.

Le nouveau programme de recherche agro-industrielle liée à la nutrition (FLAIR), récemment proposé, concerne spécifiquement les recherches sur la partie transformation-distribution-consommateurs de la chaîne alimentaire et utilise le reste des ressources disponibles.

o Compétitivité de l'agriculture et gestion des ressources agricoles (55 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Le programme de recherche agricole s'est terminé en 1988.

Energie

Les recherches en cours au niveau communautaire portent sur la fission nucléaire, la fusion thermonucléaire et l'énergie non nucléaire. 93% du montant jugé nécessaire ont déjà été alloués aux programmes.

o Fission : sécurité nucléaire (crédit de 440 millions d'Ecus, alloué à 82%)

Les programmes d'actions à frais partagés en cours ainsi que les programmes du centre commun de recherche couvrent les objectifs définis, mais de façon non exhaustive. Le programme proposé pour le déclassement des installations nucléaires poursuivra et amplifiera les efforts communautaires dans ce domaine. Par ailleurs, un programme sur les techniques de la télémanipulation (TELEMAN) a récemment été adopté par la Commission. Enfin, un nouveau programme concernant les

déchets radioactifs sera proposé en 1989 ; la totalité des objectifs définis pour cette subdivision sera alors couverte.

o Fusion thermonucléaire contrôlée (crédit de 611 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Les programmes de la fusion thermonucléaire ainsi que le programme du centre commun de recherche sur la technologie de la fusion et la sécurité couvrent l'ensemble des objectifs définis pour cette subdivision et concernent toute la durée du programme-cadre.

o Energies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie (122 millions d'Ecus, entièrement alloués)

Le programme s'est achevé en 1988. Le programme JOULE, récemment proposé, porte sur les objectifs prioritaires de la recherche dans les domaines de la conservation de l'énergie, des combustibles fossiles, des énergies renouvelables et de l'établissement de modèles en matière d'énergie et d'environnement.

Science et technique au service du développement

Cette rubrique a pour objet la recherche scientifique et technique au bénéfice du Tiers-monde. Elle était dotée d'un crédit de 80 millions d'Ecus, entièrement alloué.

Exploitation des fonds et valorisation des ressources marines

Cette rubrique porte sur la connaissance de l'environnement marin et sur l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources, ainsi que sur le développement des ressources d'aquaculture.

o Sciences et technologies marines (crédit de 50 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Les objectifs de cette subdivision seront couverts par le nouveau programme MAST récemment proposé.

o Pêche (crédit de 30 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Le programme récemment approuvé sur la pêche s'étend jusqu'à la fin de 1992.

Amélioration de la coopération scientifique et technique européenne

Cette action comporte plusieurs subdivisions intéressant l'édification de "l'Europe de la science et de la technologie". 95% du montant jugé nécessaire ont déjà été attribués à différents programmes.

o Stimulation, valorisation et utilisation des ressources humaines (crédit de 177 millions d'Ecus alloué à 96%, 3 millions d'Ecus ont été transférés à la rubrique "Prospective" ci-dessous)

Le plan SCIENCE, qui a été approuvé, ainsi que la proposition de plan de stimulation pour la science économique (SPES) s'étendent jusqu'en 1992 et couvrent la plupart des objectifs définis pour cette subdivision.

o Utilisation des grandes installations (crédit de 30 millions d'Ecus, entièrement alloué)

Un plan communautaire a été proposé afin de faciliter l'accès aux grandes installations scientifiques particulièrement intéressantes pour l'Europe.

o Prospective et évaluation et autres mesures de support (y compris statistiques) (crédit initial de 23 millions d'Ecus, porté à 26 millions)

Le programme MONITOR, récemment proposé, couvre les objectifs d'analyse stratégique, de prospective et d'évaluation. Un autre programme pour la mise au point d'outils statistiques (DOSES) a également fait l'objet d'une proposition récente.

o Dissémination et utilisation des résultats de la recherche scientifique et technique (crédit de 55 millions d'Ecus, alloué à 82%)

Deux programmes ont été proposés récemment : l'un constitue la troisième phase d'EUROTRA (recherches sur la traduction automatique), et l'autre concerne la dissémination et l'utilisation des résultats de la recherche scientifique et technique ainsi que les réseaux télématiques (VALUE).

Il convient de tempérer l'impression d'efficacité que peut donner cette présentation en notant qu'aucune donnée chiffrée ne semble disponible sur le rythme de consommation des crédits engagés au titre des programmes sectoriels. Il se pourrait que l'exécution concrète des programmes soit en fait fort lente. La procédure administrative qui fait intervenir, avant l'allocation d'une subvention à un projet de recherche, un appel à propositions, un appel d'offres, le dépouillement de celui-ci et le choix des candidats, paraît en effet se dérouler à une allure modeste. On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, qu'il ait paru possible d'engager un débat sur la révision du programme-cadre théoriquement déjà presque entièrement lancé et parvenu à la moitié de sa durée d'exécution.

B - La révision

La Commission des Communautés se prépare à présenter au Conseil une proposition de révision du programme-cadre 1987-1991 qui permettra de poser quelques problèmes de fond intéressant la mise en oeuvre de la politique communautaire de recherche et développement technologique. Il s'agirait, d'ici la fin de l'année, d'adopter un nouveau programme 1990-1994 qui couvrira la fin de celui qui est en cours. Ce programme devrait en

particulier intégrer les décisions budgétaires prises par les institutions communautaires en 1988 et qui prévoient un développement significatif des crédits de recherche jusqu'en 1992.

1. Les choix stratégiques

Les moyens modestes que la Communauté accorde à sa politique de recherche lui interdisent de couvrir l'ensemble du champ scientifique et technologique. Il y a donc des choix à opérer entre les différents domaines d'intervention possibles. Dans un rapport du Commissaire PANDOLFI, daté du 6 juin dernier et consacré aux perspectives globales d'une révision du programme-cadre, la nécessité est affirmée d'une sélectivité dans le choix des domaines abordés par la politique communautaire : "des ressources importantes doivent être concentrées sur un petit nombre de domaines-clés, l'effort étant maintenu à un niveau plus faible dans un éventail assez large d'autres secteurs". On ne saurait contester cette évidence. Le problème réside alors dans le choix des secteurs prioritaires. Cinq domaines ont été identifiés par la Commission comme suscitant des besoins particuliers de recherche, comme il a été indiqué ci-dessus. Cette liste paraît appropriée, et semble en tout état de cause correspondre aux orientations de la recherche française.

Un problème connexe est celui du partage à réaliser entre actions communautaires et actions nationales afin d'éviter recouvrements et doubles emplois. Selon le Commissaire PANDOLFI, "ce qui peut être mieux exécuté au niveau national ne devrait pas être fait au niveau communautaire, à condition bien sûr que la législation communautaire, y compris les dispositions relatives à la politique de la concurrence, soit pleinement respectée. La Communauté doit par contre agir là où les objectifs visés peuvent être plus efficacement atteints en intervenant au niveau communautaire qu'à celui des États membres".

"Parmi les critères militant en faveur d'une action au niveau communautaire, on mentionnera : l'importance stratégique des domaines concernés pour l'économie et la société européenne ; le risque de voir des efforts nationaux ou bilatéraux confinés à un niveau sous-critique, en termes de taille et d'impact, notamment dans des petits pays et des régions en retard de développement ; le lien avec d'autres politiques communautaires (1992, politiques de la concurrence, de

l'environnement, etc.) ; la perspective de voir un grand nombre d'Etats membres profiter des résultats et des retombées de l'action envisagée ; l'effet catalytique sur d'autres actions (publiques ou privées) dans la Communauté ; la contribution de l'action au renforcement de la communauté scientifique européenne."

Quelques observations simples méritent d'être formulées à ce propos.

L'idée même d'un partage de compétences entre la Communauté et les Etats membres paraît hardie alors que la Communauté ne dispose que de crédits relativement dérisoires au regard des besoins, et l'Acte unique ne lui accorde d'ailleurs qu'une compétence de coordination assez vague. Si l'on doit reconnaître à la Communauté un secteur d'intervention spécifique sinon exclusif, il ne peut s'agir que de la normalisation, qui apparaît comme une condition de l'achèvement du grand marché unifié et est donc directement rattachable à une compétence communautaire mieux profilée que la politique de recherche. On peut cependant imaginer une application de la notion de subsidiarité, qui résulte des analyses de M. PANDOLFI, dans certains secteurs de la recherche fondamentale, pensons à la fusion thermonucléaire, qui mobilisait des montants financiers très considérables et dans lesquels la duplication des recherches n'apparaît guère comme facteur de bonne et saine concurrence entre producteurs industriels.

Enfin, en ce qui concerne la coordination des politiques nationales, l'Acte unique (art.130 H) en confère certes la charge à la Commission, mais il ne semble pas que des administrations nationales souhaitent aller au-delà des échanges d'informations dont le C.R.E.S.T. est actuellement le cadre. La coordination pragmatique qui résulte de la mise en oeuvre du programme-cadre semble de fait préférable au lancement, sous la houlette de la Commission, d'une nouvelle machine centralisatrice dans laquelle tous les Etats membres ne retrouveraient sans doute pas leurs petits.

2. Les méthodes

Il est intéressant d'évoquer les méthodes de l'action communautaire sous l'angle de la notion de cohésion. Différents documents font très justement remarquer l'extrême inégalité du niveau technologique des différentes régions de la Communauté.

Selon M. PANDOLFI, "le fossé technologique entre les régions les moins favorisées et les plus économiquement avancées est plus important que le fossé économique qui les sépare. Sans une amélioration substantielle du système scientifique et technologique dans les régions les moins favorisées, il sera impossible de réduire les différences de performance et de perspectives de développement économique de ces deux types de régions."

Ceci pose le problème des moyens à mettre en oeuvre pour accomplir la tâche ambitieuse de porter l'Algarve au niveau technologique de la région Rhône-Alpes.

M. PANDOLFI attribue très judicieusement cette fonction aux fonds structurels, dont la réforme récente a été précisément axée sur la notion de cohésion régionale. Il présente cependant quelques propositions complémentaires touchant aux méthodes de l'action communautaire en matière de recherche, qui paraissent dangereuses : M. PANDOLFI indique ainsi,

"qu'il s'impose de renforcer la contribution des actions communautaires de RDT à l'amélioration de la cohésion économique et sociale durant les années à venir, en agissant sur un certain nombre de plans.

"Premièrement, en s'assurant que tous les Etats membres peuvent participer à chaque programme communautaire de recherche et développement, y compris à ceux qui sont à finalité industrielle.

"Deuxièmement, en renforçant les actions communautaires dans le domaine du transfert de technologie et des connaissances.

"Dans le choix des thèmes d'action communautaire eux-mêmes, il est, troisièmement, nécessaire de veiller à l'équilibre des intérêts de tous les Etats membres.

"Quatrièmement, il convient d'accorder une attention particulière au problème de la formation et de veiller à ce que l'ensemble des chercheurs européens aient également accès aux grandes installations scientifiques existant dans la Communauté."

La première et la troisième propositions menacent le postulat selon lequel l'efficacité est le maître mot de la politique communautaire de recherche. L'introduction de critères étrangers à la rationalité scientifique et économique dans le choix des programmes et des projets communautaires porterait

en germe la déréliction de cette politique. L'unique façon d'utiliser le programme-cadre en vue du renforcement de la cohésion régionale est de lancer certains programmes intéressant spécialement les Etats membres du sud. On peut citer comme exemple le problème de l'agriculture des pays arides. Les procédures d'exécution seraient celles de droit commun et excluraient en particulier que des recherches soient réservées aux laboratoires de ces pays. Il convient d'ailleurs d'observer que ceux-ci disposent souvent d'excellentes équipes académiques pour lesquelles l'amélioration de l'accès aux grands équipements européens constitue la forme d'aide la plus appropriée (quatrième proposition ci-dessus). Les pays intéressés paraissent d'ailleurs manifester une conception judicieuse de ces différents points.

3. Le financement

Le problème de l'enveloppe financière du programme-cadre va se poser à nouveau lors de la révision éventuelle du programme 1987-1991. Il semble que les Etats membres soient très partagés sur le niveau de l'enveloppe d'un futur programme-cadre 1990-1994. La Grande-Bretagne souhaiterait que la révision soit effectuée à l'intérieur de l'enveloppe existante, d'autres Etats membres proposeraient un supplément de 12 milliards d'Ecus.

4. L'articulation avec les autres programmes européens de recherche

On sait que de nombreuses structures de coopération en matière de recherche scientifique et technique existent en Europe. Le problème d'articulation se pose en particulier en ce qui concerne le programme Eureka avec lequel la Commission a identifié un certain nombre de recouvrements.

Ces situations ne pourront que se multiplier dans la mesure où l'on envisage d'orienter plus nettement les projets à cofinancement communautaire vers la recherche industrielle et les technologies appliquées, domaine de prédilection des projets Eureka. On sait qu'en principe le programme-cadre communautaire privilégie la recherche pré-compétitive, qui se situe plus en amont dans la filière de l'innovation.

Pour pallier les inconvénients qui résultent de ces problèmes, des structures souples de coordination ont été mises en place. La Commission est ainsi représentée au secrétariat

d'Eureka. D'autre part, il faut relever que trois projets Eureka ont d'ores et déjà reçu un financement communautaire. Il semble souhaitable d'explorer dans cette voie les relations entre les deux programmes, comme y invite l'Acte unique dont les articles 130 L et 130 M permettent de créer des actions communautaires à géométrie variable et des structures de collaboration avec des activités extra-communautaires.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES **LE 28 JUIN 1989**

La Délégation, ayant pris connaissance de l'état de l'exécution du programme-cadre 1987-1991 de recherche et développement technologique,

- rappelle que ce programme est la première traduction concrète de la compétence attribuée par l'Acte unique à la Communauté dans le domaine de la recherche et du développement technologique, afin de renforcer la base scientifique et technologique de l'industrie européenne, et par là même sa compétitivité ;
- note qu'en dépit de réussites marquantes dans six secteurs industriels essentiels, l'énergie nucléaire, l'espace, l'aéronautique, les biotechnologies, les lasers et les matériaux nouveaux, l'Europe reste dans une situation critique à l'égard de certaines technologies de base promises à une influence croissante sur le commerce extérieur et l'emploi ;
- remarque que des retards ont été pris, particulièrement dans la filière électronique et spécialement dans les secteurs-clés des semi-conducteurs et du matériel informatique ;
- est convaincue que parmi les conditions du rattrapage technologique, il faut citer le décloisonnement des travaux menés dans les différents Etats membres, la création de collaborations et de synergies entre laboratoires et entreprises, l'élaboration des normes et des standards

communautaires nécessaires à l'achèvement effectif du grand marché intérieur ;

- considère que les programmes communautaires de recherche ont un rôle essentiel à jouer à cette fin, à côté des autres structures européennes de coopération telles qu'Eurêka ou les actions COST ;
- se félicite de ce que les évaluations existantes des programmes communautaires constatent leur efficacité dans le champ de la recherche précompétitive auquel ils sont circonscrits ;
- juge donc utile le développement des actions communautaires de recherche et développement technologique, grâce en particulier à l'octroi de moyens financiers significatifs ;
- note en effet que les demandes de financement communautaire à des projets de recherche portent sur des montants de dix à douze fois supérieurs aux crédits existants, ce qui, même en tenant compte des demandes injustifiées, démontre l'insuffisance des moyens disponibles ;
- souhaite que la prochaine révision du programme-cadre soit entreprise dans cet esprit et que les États membres soient en mesure d'adopter avant la fin de 1989 un programme 1990-1994 doté de moyens nouveaux, conformément à la programmation budgétaire mise en place en 1988 par le Conseil, la Commission et le Parlement européen ;
- considère que les financements communautaires doivent être accordés en fonction de la qualité des projets de recherche présentés, le rattrapage technologique des régions moins développées de la Communauté relevant des interventions des fonds structurels et non de la politique de recherche ;
- estime qu'une coordination renforcée entre les programmes communautaires et le projet Eurêka, y compris par le biais de participations financières communautaires à certains projets Eurêka, serait d'un incontestable intérêt et permettrait en particulier de relayer les programmes communautaires précompétitifs par des projets Eurêka incluant la réalisation de prototypes commerciaux ;

- juge nécessaire à cette fin, d'une part, de rendre moins rigide le classement des interventions communautaires en un nombre déterminé de rubriques thématiques, d'autre part, de prévoir la possibilité de faire descendre l'intervention communautaire jusqu'au stade de l'application.

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

CHAPITRE III

FISCALITE ET MARCHE DES CAPITAUX

A. - LE REGIME EUROPEEN DES O.P.A.

(Séance du 11 mai 1989)

Rapporteur : M. Josy MOINET

**I. LE REGIME DES O.P.A. DANS LES ETATS MEMBRES :
LA DIVERSITE DES SITUATIONS**

**II. LES PROPOSITIONS FAITES PAR LA COMMISSION
D'HARMONISATION DU REGIME DES O.P.A.**

**III. LES PROBLEMES SOULEVEES PAR
L'HARMONISATION DE LA REGLEMENTATION DES
O.P.A. EN EUROPE**

**IV. CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE
11 MAI 1989**

La perspective de l'achèvement d'ici 1993 du marché unique a pour conséquence un vaste mouvement de restructuration des entreprises européennes qui pose depuis peu le problème de la transparence des marchés financiers.

Pour le seul marché français, les opérations de restructuration par opération de fusion-acquisition ont été en progression de 19 % en 1988 par rapport à 1987, concernant plus d'un millier d'entreprises, 33 offres publiques ayant abouti pour un montant de 30 milliards de francs, soit deux fois plus qu'en 1987. Les entreprises françaises ont par ailleurs lancé 15 offres publiques d'achat sur des cibles étrangères pour 53 milliards et d'une façon plus générale les acquisitions de sociétés étrangères par des groupes français sont passées de 52 à 125 milliards de francs en 1988. Parallèlement, les opérations réalisées par des intervenants étrangers se sont montées à 54 milliards en 1988 contre 34 milliards en 1987 dont 15 O.P.A. En 1986, on avait recensé 195 O.P.A. au Royaume-Uni, 12 en France, 10 en Espagne, 8 en Belgique, le Danemark n'ayant pour sa part connu que deux O.P.A au cours des dix dernières années.

Cette effervescence des opérations de rapprochement d'entreprises a mis au premier plan la nécessité de fixer des règles déontologiques dans le cadre d'un marché des capitaux entièrement libéré au 1er juillet 1990 ; en effet et comme l'a souligné le Parlement européen en 1988, il est nécessaire de fixer un cadre juridique européen pour l'organisation des marchés boursiers et singulièrement des O.P.A. parce que l'absence d'harmonisation risquerait de provoquer des réactions négatives, voire nationalistes qui rendraient plus difficile la libération des marchés de capitaux, libération elle-même rendue difficile par la diversité des régimes d'imposition de la fiscalité de l'épargne.

Du point de vue de la Commission, la libre circulation des capitaux, qui est une condition nécessaire pour la création d'un marché financier véritablement intégré dans la Communauté, implique le rapprochement des dispositions nationales régissant l'exercice de l'ensemble des activités financières, c'est-à-dire à la fois de la réalisation de la libre-prestation des services en faveur des investisseurs de part et d'autre des frontières dans la Communauté, mais aussi la réalisation d'une information adéquate des investisseurs et une prévention des transactions d'initiés ou d'autres abus dans le fonctionnement des bourses de valeurs.

Dans la mesure où la diversité des réglementations nationales en matière de valeurs mobilières fausse le jeu de la concurrence à

l'échelle européenne, la Commission a ainsi proposé une triple réglementation européenne permettant de contrôler de manière cohérente la concurrence industrielle en Europe.

La première proposition de directive concerne l'information des actionnaires de sociétés cotées en bourse qui vise à protéger ces sociétés contre les "raiders" masqués et qui a fait l'objet, le 11 juillet 1988, d'une position commune du Conseil des ministres.

Le second projet de directive, discuté depuis 1973 et qui concerne les fusions a pour objet un contrôle préalable par la Commission de toutes les concentrations d'entreprises ayant pour effet la création au niveau européen d'oligopoles avec des positions dominantes. Cette proposition de directive qui n'a pas encore été adoptée par le Conseil s'ajoute d'ailleurs à une proposition modifiée de règlement, présentée en avril 1988 par la Commission sur le contrôle des opérations de concentration d'entreprises.

Enfin, le dernier projet de directive qui a été adopté par la Commission le 22 décembre 1988 concerne les règles minimum concernant les procédures à suivre dans les Etats membres en matière d'offres publiques d'achat (O.P.A.) au plan communautaire.

Cette treizième directive du droit des sociétés vise à rapprocher les législations des Etats membres qui régissent les régimes des O.P.A. ou d'échanges de titres de sociétés anonymes ou de sociétés en commandite par action. Elle tend à créer les conditions de transparence, de loyauté des transactions et d'égalité des chances quant à l'utilisation des méthodes financières et boursières dans le contexte des opérations de restructuration et de regroupement industriel impliqué par le grand marché européen ; elle a notamment pour objet d'empêcher les abus susceptibles de nuire aux sociétés "opéables" ainsi qu'à leurs salariés, mais elle se garde toutefois de rendre les O.P.A. plus difficiles car la Commission considère l'O.P.A. comme un phénomène positif qui provoque une sélection par le marché des entreprises plus compétitives et une restructuration indispensable pour faire face à la concurrence internationale.

La délégation du Sénat pour les Communautés européennes qui a déjà eu l'occasion de fournir une analyse sur les problèmes posés par la libre circulation des capitaux et l'intégration financière en Europe (1) insiste à nouveau dans les présentes conclusions sur la nécessité pour la France de protéger dans un cadre européen son tissu industriel, à la fois en raison de la diversité des situations des Etats membres, que de la nature des propositions de la Commission d'harmonisation du régime des O.P.A. et des problèmes soulevés par cette harmonisation.

I - LE REGIME DES O.P.A. DANS LES ETATS MEMBRES : LA DIVERSITE DES SITUATIONS

Pour comprendre la diversité des régimes nationaux de réglementation des offres publiques d'achat, il convient, en fait, d'analyser les différences de conceptions qui prévalent en Europe au regard des O.P.A..

A - Les différentes conceptions du régime des O.P.A.

Les conceptions relatives aux O.P.A. en Europe sont de deux types.

La première conception, qui prévaut en R.F.A., aux Pays-Bas, en Italie et en Suisse, considère que les banques jouent un rôle plus important que les marchés financiers dans la stabilité des structures du capital. L'entreprise, dans cette conception, a un rôle à la fois économique, social et financier, le pouvoir de direction étant exercé souvent de manière collégiale. Face à cette finalité multiple, l'équilibre requis conduit à limiter, voire exclure les O.P.A..

(1) Conclusions n° 182/87 de M. Guy CABANEL sur la libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté du 21 octobre 1987, et n° 197/888 de M. Josy MOINET sur la libéralisation du secteur bancaire du 6 juillet 1988.

La seconde conception considère en revanche que les O.P.A. sont nécessaires à la vitalité de l'économie ; elle renvoie à une conception fonctionnelle de l'entreprise qui a pour finalité exclusive le profit, de telle sorte que les propriétaires comme personnel, les méthodes commerciales comme la stratégie industrielle peuvent être modifiées en permanence par le jeu des forces du marché financier.

Il en découle que certains Etats membres ont édicté des règles spécifiques en matière d'O.P.A., d'autres n'ont pas jugé opportun de légiférer, ces opérations étant pratiquement inconnues dans leur pays (Danemark, Grèce).

S'agissant des Etats membres qui disposent d'une réglementation spécifique, on observe que le type de règles varie. Certains, tels l'Espagne, le Portugal et la France, ont des normes légales, alors que dans d'autres, tels la Belgique et le Luxembourg, les opérations se déroulent selon la jurisprudence élaborée par approches successives par les autorités compétentes. Dans d'autres Etats membres sans législation spécifique (Allemagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande), les opérations sont régies par des codes de conduite volontaires.

Les divergences quant au contenu des réglementations ou des codes de conduite en matière d'O.P.A. portent notamment sur les mesures qui peuvent être prises pour se défendre d'une offre jugée inamicale. Les entreprises des Etats les plus ouverts courent le risque de passer sous le contrôle de capitaux étrangers, tandis que celles des Etats dans lesquels s'exerce un contrôle strict sont protégées. Parmi les pays à régime contrôlé, on citera la R.F.A. qui, à l'instar de la Suisse et du Japon, a su organiser la défense de ses entreprises par une réglementation d'ordre privé.

Le tableau ci-dessous résume les obligations de l'attaquant et les moyens de défense de la cible dans les cinq pays suivants : France, Grande-Bretagne, Etats-Unis, Belgique et Espagne.

LE RÉGIME DES O.P.A. EN EUROPE ET AUX ÉTATS-UNIS

	France	Grande-Bretagne	Etats-Unis	Belgique	Espagne
OBLIGATIONS DE L'ATTAQUANT					
Déclarer sa participation :	A 5 %, 10 %, 20 %, 33,3 % et 50 % du capital ou des droits de vote.	A 5 % (à la cible), à 15 % (à la cible et aux autorités) avec suspension du ramassage pendant 1 semaine, à 29,99 %.	A 5 % puis chaque 1 % supplémentaire.	A 5 % puis chaque 1 % supplémentaire.	A 25 %.
Annoncer ses intentions :	A 20 %.	A 5 % si la cible le demande.	A 5 %.	A 5 %.	A 5 %.
Lancer une O.P.A. sur la totalité du capital :	A partir de 1/3 du capital ou des droits de vote, O.P.A. sur 66 %.	A partir de 30 % du capital détenu.	Non.	Non.	A partir de 25 %, O.P.A. sur 100 % seulement si l'attaquant veut changer les statuts de sa cible.
Délai de réflexion des autorités boursières :	5 jours de Bourse. Plus si dossier incomplet.	Pas de régie. En moyenne 1 mois.	Pas de régie.	15 jours.	15 jours.
Suspension des cotations :	Avant et pendant l'O.P.A.	Rarement avant l'O.P.A. jamais pendant.	Rarement avant l'O.P.A. jamais pendant.	1 ou 2 jours avant l'annonce de l'O.P.A., jamais pendant.	15 séances avant O.P.A.

MOYENS DE DÉFENSE DE LA CIBLE PENDANT L'O.P.A.

Convoquer une A.G. des actionnaires :	Possible.	Possible (très rare).	Possible.	Possible.	Impossible.
Augmenter son capital :	Possible mais pas d'augmentation réservée.	Possible (très rare).	Possible.	Possible mais pas réservé.	Impossible.
Racheter ses titres :	Impossible.	Possible (très rare).	Possible.	Impossible.	Impossible.

B - La diversité des régimes nationaux de réglementation des O.P.A.

1) La République fédérale d'Allemagne

D'une manière plus précise, on peut constater qu'il n'existe pas à proprement parler de législation sur les O.P.A. en R.F.A.. Le contrôle est exercé en pratique par le Bureau des cartels dont les décisions sont dictées par les conséquences que l'opération envisagée pourrait avoir sur la concurrence.

Cette particularité de la législation allemande résulte de la quasi absence d'O.P.A. dans ce pays. En effet, le capital y est beaucoup moins diffusé que dans des pays comme la Grande-Bretagne, les Etats-Unis ou la France. Les sociétés allemandes ont assez peu de capital flottant, disséminé dans le public. Le plus souvent, ce capital est contrôlé par un ou plusieurs gros actionnaires - groupes familiaux ou plus généralement banques - dont la présence dans les affaires est omnipotente. On ne peut rien faire sans elles et c'est avec elles qu'il faut négocier à l'amiable pour prendre une participation ou un contrôle dans une société. Il n'est pas jugé convenable de laisser jouer librement les lois du marché ; on y procède par ententes. Dans ces cas, il faut compter avec l'intervention du puissant Bureau fédéral des cartels qui contrôle rigoureusement les opérations de fusion ou de rachat, réalisées à l'amiable ou non. Une entreprise qui veut acquérir plus de 25 % d'une société doit obtenir préalablement son autorisation. Selon la doctrine qui prévaut, aucune entreprise ne doit, en principe, acquérir une position dominante dans un secteur donné. Cette doctrine, particulièrement et habilement invoquée vis-à-vis d'un acheteur étranger, a joué récemment au regard de la Société française "L'Air liquide", lorsqu'elle a voulu racheter au groupe Preussag sa filiale de production de gaz carbonique Agefko.

A ces pratiques qui expliquent la quasi absence d'O.P.A. inamicales en R.F.A., s'ajoute le fait que le choix d'une entreprise opérable Outre-Rhin est très réduit, car le nombre de sociétés cotées en bourse est faible. Il est, en effet, de 500, soit 2 % des sociétés anonymes du pays.

2) La Grande-Bretagne

En Grande-Bretagne en revanche, la réglementation des O.P.A. est particulièrement pointilleuse. Elle émane du bureau de contrôle des pratiques commerciales (panel on take over & Mergers) qui applique le code des O.P.A. ; lorsqu'un acquéreur détient plus de 1 % du capital d'une société, il est tenu d'indiquer ses intentions au bureau du contrôle et s'il détient 30 % du capital, le bureau peut le contraindre à faire une offre pour la totalité du capital ; le montant offert doit être alors supérieur au cours maximum atteint par le titre de l'action pendant l'année précédente ; si pendant l'O.P.A. il achète les actions à un prix supérieur à l'offre initiale, le montant de cette offre initiale doit être ajusté en conséquence si l'acheteur obtient moins de 50 % du capital ; entre 50 et 99 % il peut soit l'abandonner ou la déclarer

inconditionnelle, sauf dans le cas d'une O.P.A. obligatoire lorsqu'elle dépasse 50 % du capital ; au-dessus de 90 %, l'offre devient automatiquement inconditionnelle.

La Commission des monopoles et des fusions a le droit de stopper une O.P.A. pendant six mois afin de mener une enquête dans le cas où celle-ci pourrait diminuer la concurrence. A partir du jour où l'état officiel parvient aux actionnaires de la société visée, l'O.P.A. est valable pendant 60 jours. La pratique de l'O.P.A. est importante au Royaume-Uni puisqu'on en a recensé 195 en 1986 et 265 en 1987.

3) L'Italie

En Italie, la seule législation actuellement en vigueur correspond à une norme de comportement adoptée en 1971 par le comité des agents de change de Milan et reproduite telle quelle dans une loi datant de 1974. Cette réglementation stipule que l'O.P.A. doit porter sur au moins 10 % du capital social, qu'elle doit se dérouler entre 25 et 40 jours et que la Consob (commission de surveillance de la bourse italienne) doit en être informée préalablement. L'acheteur doit alors s'engager à acquérir les actions au même prix qu'il a obtenu 90 % du capital d'une société par le biais d'une O.P.A..

Une nouvelle réglementation des O.P.A. est en cours de discussion au Parlement qui rendrait notamment obligatoire le recours à l'O.P.A. en cas de cession, d'acquisition ou d'échange d'au moins 30 % du capital ordinaire d'une société avec droit de vote ; elle aurait également pour effet de doter de pouvoirs discrétionnaires la CONSOB de manière à lui permettre d'imposer les O.P.A. en trois circonstances : dans le cas d'une perspective majoritaire dans une société ; dans celui du rachat de ses propres actionnaires par un groupe financier ; enfin lors de fusion entre sociétés cotées et non cotées en bourse.

4) La Suisse

En dehors de l'Europe des Douze, on constate que si les Etats dans leur ensemble ont peu de réglementation sur les O.P.A., en réalité les pays comme le Japon ou la Suisse disposent de barrières anti-O.P.A. très efficaces grâce à des réglementations d'ordre privé. En Suisse, il n'existe aucune réglementation officielle des O.P.A. comme en R.F.A. mais seulement un environnement peu propice à de telles opérations et surtout des

dispositifs de protection élaborés par chaque société. Les principales sociétés suisses interdisent aux non résidents l'achat d'actions nominatives ; ceux-ci ne peuvent donc disposer que de certificats d'actions sans droit de vote. Par ailleurs pour les actions détenues par les résidents, celles-ci le sont à 70 % sous forme nominative, ce qui permet à ces sociétés de connaître en permanence la composition détaillée de leur actionnariat et de déceler très rapidement tout mouvement les concernant ; par ailleurs certaines actions nominatives ne peuvent être vendues sans le consentement de la société.

5) Le Japon

Au Japon, les fusions sont fréquentes (un millier par an en moyenne depuis la fin des années 70) mais elles concernent la plupart du temps des opérations entre filiales et maison mère ou entre sociétés soeurs. Les O.P.A. y sont quasi inexistantes, en raison de la très forte culture d'entreprise développée par les firmes japonaises, qui se révèle être ainsi un élément dissuasif comme en R.F.A. ou en Suisse.

D'une manière générale, ce n'est pas la loi qui fait le marché ni ne l'entrave ; mais le renforcement des législations semble cependant s'imposer dans la plupart des économies développées car les O.P.A., qui, théoriquement contribuent à l'assainissement des structures industrielles, peuvent également présenter des risques pour les actionnaires et les salariés, si bien qu'une plus grande concentration n'est pas toujours signe d'efficacité. On peut ajouter que le marché n'est pas à même de prendre en compte, par nature, la totalité des éléments qui sont mis en jeu dans une procédure d'O.P.A., alors même que la réciprocité est largement battue en brèche en Europe du fait que dans les pays les plus ouverts, comme la Grande-Bretagne et la France, les acquisitions peuvent être le fait d'entreprises étrangères, alors que l'opération inverse est impossible dans d'autres pays, comme par exemple en R.F.A..

C'est dans cette optique que la Commission a déposé depuis 1973 des propositions de réglementation du régime des O.P.A. afin que la création d'un marché unique des produits financiers aille de pair avec la garantie d'un minimum de protection des actionnaires et des salariés.

II - LES PROPOSITIONS FAITES PAR LA COMMISSION D'HARMONISATION DU REGIME DES O.P.A..

Annoncée par le Livre blanc sur le marché intérieur dans le programme de coordination du droit des sociétés, et demandée par le Parlement européen, la proposition de directive élaborée par la Commission, contient une série de règles destinées à garantir l'égalité de traitement des destinataires de l'offre publique d'achat ou d'échange. Elle précise également les conditions dans lesquelles les mesures défensives peuvent être adoptées après l'annonce de l'offre ; elle assure enfin la publicité et la transparence nécessaire à une telle opération. On examinera ici les dispositions essentielles de ce projet.

A - L'obligation de lancer une offre (Art. 4)

Dans le but d'éviter le lancement d'offres spéculatives et d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement des actionnaires, le projet de directive prévoit l'interdiction des O.P.A. partielles.

Toute personne voulant acquérir des titres qui, le cas échéant, additionnés à ceux qu'elle détient déjà, lui confèrent au moins un pourcentage de droits de vote dans la société visée qui ne peut être supérieur au tiers de ces droits, doit lancer une offre publique d'achat ou d'échange. Il en résulte que les Etats membres peuvent fixer un seuil inférieur à un tiers mais pas un seuil supérieur.

L'obligation pour l'acquéreur d'une partie des actions - à partir du tiers - de lancer une O.P.A. sur la totalité des titres, vise à éviter le lancement d'offres partielles purement spéculatives. L'obligation faite à l'offrant de lancer une offre visant la totalité des titres de la société a également pour objet d'éviter que les actionnaires dont les titres n'auraient pas été acquis à la suite d'une offre partielle ne subissent une perte causée par la

diminution de la valeur des titres qu'ils détiennent. En d'autres termes, il s'agit d'assurer à l'ensemble des actionnaires, et non seulement à quelques actionnaires privilégiés, le bénéfice du prix supérieur payé en général pour la prise d'un bloc de contrôle.

Pour apprécier les effets de l'obligation imposée par cet article, il est précisé que les droits de vote détenus par certaines personnes de l'entourage de l'offrant sont additionnés à ceux dont dispose l'offrant. Ces personnes sont, d'une part, les personnes agissant non en leur propre nom mais pour le compte de l'offrant et, d'autre part, les personnes agissant de concert avec l'offrant. Lorsque l'offrant est une société, on doit également tenir compte des droits de vote détenus par les entreprises appartenant au même ensemble d'entreprises que la société offrante au sens de l'article 1 de la directive sur les comptes consolidés et de ceux détenus par les membres de son organe d'administration ou de direction.

Le seuil d'un tiers retenu par la proposition de directive est celui à partir duquel l'offrant disposerait d'une minorité de blocage. En effet, les décisions importantes qui, au sein d'une société, doivent être prises par l'assemblée générale, requièrent au moins une majorité de deux tiers des voix afférentes aux titres représentés. En droit communautaire, cela est prévu pour la limitation ou la suppression du droit de souscription préférentiel en cas d'augmentation de capital, pour la réduction du capital souscrit ainsi que pour son amortissement total ou partiel et pour les opérations de fusion ou de scission.

Toutefois, l'obligation de lancer une offre peut, dans certains cas, conduire à des résultats non voulus. Il serait, par exemple, excessif d'imposer cette obligation à ceux qui atteignent le seuil prévu de façon accidentelle (donations, héritages, etc...). C'est pourquoi l'autorité de contrôle peut accorder des dérogations à cette règle. Elle doit alors exposer les raisons de sa décision et adopter les mesures nécessaires pour assurer le traitement égal de tous les actionnaires.

B - L'autorité de contrôle (Art. 6)

Pour assurer le respect par toutes les parties à l'offre des obligations qui découlent de la directive, les Etats membres

doivent désigner les autorités chargées du contrôle des offres publiques d'achat ou d'échange.

Ces autorités peuvent déléguer leurs pouvoirs à d'autres associations ou organismes de droit privé qui disposent de tous les pouvoirs nécessaires pour assurer le respect des règles édictées par la directive et peuvent, notamment, en cas d'insuffisance des informations fournies par l'offrant, soit interdire le déclenchement de la procédure d'offre, soit obliger l'offrant à publier une offre dûment corrigée. Ceci vise également une insuffisance des déclarations faites sur les intentions de l'offrant à l'égard de la continuité des activités de la société, y compris l'utilisation de ses actifs, de son administration et de son personnel.

Des offres pouvant être effectuées au-delà des frontières, il s'impose de définir la compétence territoriale de l'autorité de contrôle qui ne peut être que celle de l'Etat membre dont la société visée relève et où elle a son siège. Les autorités nationales des Etats membres différents coopèrent entre elles pour l'accomplissement de leur mission et se communiquent les informations nécessaires.

Toutes les personnes exerçant ou ayant exercé des activités auprès des autorités de contrôle sont soumises au secret professionnel.

Ces dispositions ne portent pas atteinte aux législations des Etats membres en matière de responsabilité des autorités compétentes.

C - L'information de la société convoitée et de ses actionnaires (Art. 7, 10, 11, 12)

Dès que l'offreur décide le lancement d'une offre publique d'achat ou d'échange, il doit faire connaître cette intention au public par une "déclaration de lancement d'offre", même s'il n'en connaît pas les détails qu'il donnera ensuite dans les plus brefs délais en publiant un "document d'offre". Ce document contient, outre des informations sur les conditions de l'opération, la continuité des activités, le maintien du personnel, la prise de position sur l'offre et les règles applicables en cas d'offre concurrente. Il doit être transmis avant sa publication à

l'autorité de contrôle compétente et à l'organe d'administration ou de direction de la société visée par l'O.P.A.

Le délai de l'acceptation de l'offre indiqué dans le document d'offre ne peut être inférieur à quatre semaines, ni supérieur à dix, à compter de la date de publication de ce document.

Cette procédure d'information de la société visée recoupe assez largement ce qui est déjà en application en France.

D - Mesures de défense de la société convoitée (Art. 8)

La proposition de directive règle également les conditions dans lesquelles des mesures défensives peuvent être arrêtées après l'annonce de l'offre. Ces dispositions tendent à empêcher la direction d'une société visée de défendre ses propres intérêts au détriment des intérêts de la société ou de ses actionnaires. La décision d'une augmentation de capital, de la vente d'actifs ou de l'absorption de filiales est réservée à l'assemblée générale de la société visée, et non à son seul Conseil d'administration.

Cette directive, si complète soit-elle ne couvre cependant pas les mesures de défense prises par les dirigeants de l'entreprise soumise à O.P.A. sans l'accord des instances de la société (appelées communément "poison pills" ou "pilules empoisonnées"), qui doivent faire l'objet ultérieurement d'une seconde directive de coordination européenne.

E - L'absence de clause de réciprocité à l'égard des pays tiers en matière d'O.P.A.

Considérant que le droit des sociétés de nombreux pays tiers autorise les sociétés à prendre des mesures contre les O.P.A. en général et non pas uniquement contre les O.P.A. présentées par des sociétés étrangères, la Commission a finalement décidé de ne pas inclure des dispositions de réciprocité dans la présente proposition de directive, à la différence de ce qui est inclus dans l'article 7 de la directive "Banque". Elle estime que le problème de fond, en la matière, est celui d'un contrôle communautaire des investissements des pays tiers dans la Communauté qui déborde

largement le cadre d'une directive - même importante - sur les O.P.A. Elle prévoit toutefois de "ne pas porter atteinte à la faculté des Etats membres d'interdire une O.P.A. lancée par un offrant qui est un ressortissant ou une société d'un Etat tiers notamment lorsque les ressortissants et les sociétés communautaires ne bénéficient pas d'un traitement de réciprocité en ce qui concerne l'acquisition par voie d'O.P.A. dans une société qui relève du droit de cet Etat tiers".

La Commission a cependant fait connaître son intention d'entamer des négociations avec les autres pays, notamment au sein de l'O.C.D.E., sur la réciprocité. En réalité, le renvoi de toute décision en matière de réciprocité relative aux O.P.A. traduit l'incapacité des Douze à dégager une position commune. "Nous n'avons jamais pu convaincre nos partenaires de la nécessité de le faire" a regretté un négociateur français. De ce fait, la règle actuelle qui, en France, soumet à l'agrément de la Direction du Trésor toute prise de participation d'une entreprise d'un pays tiers supérieure à 20 % demeure en vigueur.

Ceci illustre une fois de plus, s'il en était besoin, combien il sera difficile pour la Communauté des Douze de définir une politique commune vis-à-vis des tiers. Il n'en demeure pas moins que, dans la perspective du marché unique, les douze pays partenaires se verront tôt ou tard confrontés à la nécessité de définir une position commune au regard des investissements des pays tiers dans la Communauté, les O.P.A. ne constituant qu'un des aspects de ce vaste problème.

Les autres dispositions du projet de directive portent également sur les conditions de retrait ou de révision de l'offre, le rapport établi par l'organe d'administration ou de direction de la société convoitée à la suite du lancement de l'offre, les modalités d'information de l'autorité de contrôle au cours du délai d'acceptation de l'O.P.A., la publication du résultat de l'offre, l'obligation d'information des représentants des travailleurs de la société convoitée, les cas d'offres concurrentes, l'institution auprès de la Commission européenne d'un Comité de contact composé de représentants des Etats membres, enfin les conditions et délais de transposition de la directive.

III - LES PROBLEMES SOULEVES PAR L'HARMONISATION DE LA REGLEMENTATION DES O.P.A. EN EUROPE

Les pouvoirs publics en France ont décidé de procéder à une modification du régime français des O.P.A. et de renforcer la sécurité et la transparence du marché financier à Paris alors même que la proposition de la Commission va faire l'objet d'un examen par le Conseil. La réglementation française ne doit donc pas diverger substantiellement du projet communautaire. Par ailleurs, elle doit s'insérer dans l'ensemble de règles en cours d'adoption au niveau européen sur les conditions de la restructuration des firmes européennes.

A - La réglementation des O.P.A. ne peut être dissociée des autres réglementations liées à la restructuration des firmes européennes

En effet la coordination du droit des sociétés mis en oeuvre par voie de directives par la Commission sur la base de l'article 54 du Traité de Rome a pour objet d'assurer dans tous les Etats membres une protection équivalente à l'égard des sociétés, des associés, et des tiers. L'acquis communautaire dans ce domaine a porté jusqu'à présent sur la publicité (directive 68/151/CEE, publiée le 14 mars 1968), la constitution et le capital des sociétés (directive 77/91/CEE, publiée le 31 janvier 1977), les comptes annuels et les comptes consolidés (directives 78/660/CEE du 14 août 1978 et 83/349/CEE du 18 juillet 1983), l'agrément des commissaires aux comptes (directive 78/855/CEE du 20 octobre 1978) ainsi que les opérations de fusion et de scission (directive 82-891 publiée le 31 décembre 1982).

Au regard du contrôle des opérations de concentration entre entreprises, la Commission a présenté au Conseil, en avril 1988, une nouvelle proposition modifiée de règlement qui

repose sur les principes d'un contrôle des opérations de dimension communautaire, de notification obligatoire des concentrations et de coopération entre les autorités communautaires et les Etats. Son adoption est soumise au vote unanime du Conseil des ministres et à l'avis du Parlement européen puisqu'il entre dans le cadre des actions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Communauté mais dont le Traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet (article 235 du Traité). Pour faciliter l'adoption de ce règlement par le Conseil, la Commission a, de nouveau, modifié ce projet, le 31 mars dernier, en réduisant le nombre de cas qui devraient recevoir l'accord préalable de la Communauté en passant le seuil de la fusion soumis à contrôle de 1 milliard à 2 milliards d'Ecus. Par ailleurs, le contrôle communautaire n'interviendrait que progressivement, puisque seules les fusions entre entreprises réalisant un chiffre d'affaires total de 5 milliards d'Ecus seraient concernées jusqu'en 1992, ce seuil étant abaissé à 2 milliards d'Ecus le 1er janvier 1993.

En outre, et pour éviter les interventions trop nombreuses de la Commission pour les fusions d'entreprises opérant surtout dans un seul Etat membre, la nouvelle proposition élimine de son champ d'application les opérations dans lesquelles chaque entreprise concernée réaliserait plus des deux tiers de son chiffre d'affaires européen dans un seul Etat membre.

Le contrôle des fusions d'entreprises de dimension communautaire par le moyen d'un contrôle préalable et obligatoire des concentrations est un élément important du respect de la concurrence dans le grand marché de 1993 comme l'a souligné la Commission, qui a estimé fondamental de pouvoir disposer d'un outil efficace afin d'éviter que les restructurations d'entreprises, provoquées ou accélérées par la réalisation du marché intérieur, n'entraînent des effets de positions dominantes ou d'oligopoles contraires à l'esprit du marché européen.

Participant également à la réglementation européenne des restructurations industrielles, la proposition de directive concernant la coordination des réglementations relatives aux opérations d'initiés (Doc. COM. 87-111 final) fournit d'autre part un cadre pour la surveillance des marchés boursiers dans lesquels se déroulent les O.P.A..

En effet, la Commission a estimé que dans le contexte de la création progressive de l'espace financier européen unifié, il était nécessaire d'harmoniser certaines règles de comportement des personnes autorisées à agir afin que l'investisseur ayant la liberté d'investir n'importe où dans le grand marché européen des

Les valeurs mobilières dispose dans chaque Etat membre du même degré de protection au regard des opérations d'initiés en bourse ("insider trading").

Les opérations d'initiés consistent dans l'exploitation d'informations privilégiées que certaines personnes peuvent obtenir, leur permettant de retirer des avantages au détriment des autres investisseurs, notamment lors des offres publiques d'achat. C'est pourquoi, et même si plusieurs Etats membres disposent déjà d'une législation réprimant les opérations d'initiés comme la France, le Royaume-Uni et le Danemark, même si d'autres Etats membres comme la Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas envisagent d'introduire une réglementation de ce type, la Commission a souhaité fournir un cadre de référence équivalent pour l'ensemble des Etats membres en imposant notamment aux initiés boursiers trois interdictions principales.

D'une part ceux-ci ne devraient pas pouvoir exploiter à leur propre profit les informations privilégiées dont ils disposent en achetant ou en vendant des valeurs mobilières sur la base de ces informations. Par ailleurs ils ne devraient pas communiquer les informations privilégiées dont ils disposent à un tiers. Enfin il ne devraient pas faire de recommandations à des tiers d'acheter ou de vendre certaines valeurs mobilières en se basant sur les informations privilégiées dont ils disposent.

La proposition contient également des dispositions sur la coopération entre les autorités compétentes des Etats membres, assorties de règles concernant le secret professionnel. La Commission ne propose pas la création d'une autorité communautaire (Commission des opérations de bourse européenne) car elle a estimé que le renforcement de la coopération serait suffisant. D'une manière générale la proposition de directive établit des règles minimales, les Etats membres pouvant édicter des règles nationales plus sévères que celles-ci, à condition que celles-ci soient d'application générale et donc non discriminatoires.

De la même manière que la proposition de règlement sur les concentrations s'inscrit dans l'ensemble de la réglementation communautaire relative aux restructurations industrielles, la proposition de directive sur les opérations d'initiés s'inscrit dans le cadre des directives publiées par la Commission qui ont pour objet d'assurer une protection efficace des épargnants opérant sur les marchés des valeurs mobilières et de promouvoir au niveau de

la Communauté une interpénétration plus poussée des marchés nationaux des valeurs mobilières.

Ces directives sont les suivantes :

- directive du Conseil n° 79/279/CEE du 5 mars 1979 portant coordination des conseils d'administration des valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs ;
- directive du Conseil n° 80/390/CEE du 17 mars 1980 portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier pour l'admission des valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs, modifiée par la directive du 4 juillet 1987 qui a fixé au 1er janvier 1990 les modifications des réglementations nationales correspondantes ;
- directive du Conseil n° 82/121/CEE du 15 février 1982 relative à l'information périodique à publier par les sociétés dont les actionnaires sont admis à la cote officielle d'une bourse de valeurs ;
- enfin la proposition de directive de la commission au Conseil du 31 décembre 1985 concernant les informations à publier lors de l'acquisition et de la cession d'une participation importante dans le capital d'une société cotée en bourse.

Cette dernière directive, qui a été adoptée par le Conseil le 12 juillet 1988, a pour objet d'améliorer la transparence des achats ou des ventes d'actions à partir d'un certain seuil. Elle prévoit essentiellement qu'une personne physique ou une entité juridique qui se porte acquéreur ou qui cède 10, 20 %, un tiers, 50 % ou les deux tiers du total des droits de vote d'une société admise à la cote officielle d'une ou de plusieurs bourses de la Communauté européenne doit informer, lors du franchissement de chacun de ces seuils, la société concernée ainsi que les autorités compétentes du pays dont relève cette société. L'information doit intervenir dans un délai maximum de 7 jours et la publication de ces informations dans les 9 jours. La France qui dispose déjà d'une réglementation à partir du seuil de 5 % des actions comme la Grande-Bretagne, ainsi que l'Italie, pour laquelle le seuil est à 2 %, sont libres de conserver leur législation plus stricte ou d'adopter la directive communautaire. En revanche, la R.F.A., le Luxembourg, les Pays-Bas et la Belgique, qui n'appliquent, à l'heure actuelle, aucune législation de franchissement de seuils, devront respecter cette directive.

B - La réglementation française ne doit pas diverger sensiblement du projet communautaire

Il faut considérer que la France risque d'être de plus en plus concernée par les O.P.A. dans les prochaines années si on en juge par la progression des opérations de fusion et d'acquisition qui sont passées de 915 en 1987 à près de 1 100 en 1988, avec une progression de la valeur totale de ces opérations de 166 à 311 milliards de francs (+ 87 %).

Les principaux problèmes que suscitent au regard de la réglementation communautaire le projet de loi déposé par le gouvernement sur la transparence des marchés financiers concernent d'une part la notion d'offre publique d'achat obligatoire et d'autre part les pouvoirs de l'organe de contrôle des O.P.A..

Tout d'abord, au regard de la notion d'O.P.A. obligatoire, il faut souligner qu'en France, les O.P.A. partielles sont possibles. Depuis la loi sur l'épargne du 7 juin 1987, les seuils de publication de la possession d'actions sont alignés sur la pratique des autres grands pays, à 5 %, 10 %, 20 %, 33 % et 50 %. Depuis une date récente (septembre 1988), le franchissement du seuil de 20 % donne lieu à déclaration d'intention. Les sociétés ont en outre la possibilité de prévoir la déclaration obligatoire de toute détention du capital supérieur à 0,5 %.

A la suite des recommandations du rapport LE PORTZ sur l'organisation des autorités du marché financier (janvier 1989), le projet de loi sur la transparence des marchés financiers s'inspire des mesures formulées à l'article 4 de la proposition de treizième directive. Il instaure notamment un seuil de déclenchement obligatoire d'une O.P.A. à partir de 33 % du capital détenu et prescrit l'obligation de se porter acquéreur au minimum des deux tiers du capital de la firme convoitée. On observera cependant que, dans cette hypothèse, la norme française s'écarterait, provisoirement au moins, de la proposition de directive qui prescrit le lancement de l'O.P.A. sur 100 % du capital de la firme visée. Une telle formule ne présenterait pas moins l'avantage de faire disparaître les O.P.A. partielles, telles qu'elles ont lieu actuellement en France : exemple de l'O.P.A. de Schneider sur Télémécanique qui portait sur 41 % du capital, et de la contre-O.P.A. de Framatom sur 45 % du capital, exemple de

l'O.F.A. de Rémy Martin sur Bénédictine qui portait sur 60 % du capital.

- Pour ce qui est de l'organe de contrôle des O.P.A., l'article 6 de la proposition de directive de la Commission précise que les Etats membres doivent désigner une ou plusieurs autorités chargées du contrôle des O.P.A. pour assurer le respect par toutes les parties à l'offre des obligations qui découlent de la directive européenne, mais elle laisse aux Etats membres le soin de décider si cette autorité est de droit public ou privé, organisée au plan national ou régional, ainsi que toute autre question concernant son organisation pourvu qu'elle soit dotée de toutes les compétences et de tous les pouvoirs de contrôle nécessaires pour respecter la directive.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les solutions actuellement retenues pour ces organes de contrôle varient de manière importante selon les pays.

LE FONCTIONNEMENT DES ORGANES DE CONTRÔLE DES O.P.A.

	Autonomie	Moyens (en 1988)			Pouvoirs d'enquête	Pouvoirs de sanctions	Pouvoir d'ester en justice
		Financement	Budget (millions F)	Nombre d'agents			
C.O.B. (France)	<ul style="list-style-type: none"> - Président nommé par le Gouvernement. - Un commissaire du Gouvernement représente le ministère des Finances. - Mandat du président de six ans, ir-révocable. 	<ul style="list-style-type: none"> - Redevances sur les émissions de titres, les O.P.C.V.M. et offres publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> 75 (en 1988) 81 (en 1989) 	<ul style="list-style-type: none"> 170 dont 20 inspecteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir étendu : peut perquisitionner, saisir des documents et mettre des biens sous séquestre, sous le contrôle d'un juge. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctions pécuniaires possibles (jusqu'à 10 MF ou décuple du bénéfice tiré de l'infraction). - Suspension des intermédiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possible.
S.E.C. (Etats-Unis)	<ul style="list-style-type: none"> - Compte à rendre au Congrès seulement. - Cinq commissaires nommés pour cinq ans et pas plus de trois membres d'un même parti politique (avis conforme du Sénat). 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget fédéral. 	<ul style="list-style-type: none"> 721 (*) 	<ul style="list-style-type: none"> 2 000 (*) dont 50 inspecteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Très larges pouvoirs d'enquêtes. - « Obligation d'alerter » des autorités professionnelles. - S.E.C. secondé par commission d'enquête du Congrès. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctions pécuniaires. - Suspension des intermédiaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Possible.
S.I.B. (Royaume-Uni) ...	<ul style="list-style-type: none"> - Président nommé par le ministre de l'Industrie et du Commerce et de la Banque d'Angleterre. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contributions des organismes de régulation (Bourses, maisons de compensation...). 	<ul style="list-style-type: none"> 85 (*) 	<ul style="list-style-type: none"> 116 (*) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir d'enquête général au ministère du Commerce et de l'Industrie (et non à la S.I.B.). - « Obligation d'alerter » les autorités professionnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctions pécuniaires. - Suspension des intermédiaires. 	
C.O.N.S.O.B. (Italie)	<ul style="list-style-type: none"> - Commissaire du gouvernement représente le ministère des Finances. 	<ul style="list-style-type: none"> - Budget de l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> 200 (*) 	<ul style="list-style-type: none"> 230 (*) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvoir étendu. 		

(*) Chiffres 1987.

Source : Les Echos.

Le rapport LE PORTZ avait suggéré que les organismes de tutelle des marchés (Conseil des bourses de valeurs, Conseil du marché à terme...) dispose d'un pouvoir disciplinaire au travers d'une section où serait présent un membre de la C.O.B. laquelle pourrait alors demander que des sanctions plus graves soient prononcées.

Dans le projet de loi sur la transparence des marchés financiers, le gouvernement a préféré un renforcement des pouvoirs de la Commission des Opérations de Bourse : maintenu dans son statut administratif, l'organisme de contrôle des marchés accueillerait, à côté des représentants des milieux financiers, plusieurs magistrats du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation. Il aurait la possibilité d'enquêter et de réaliser de véritables perquisitions en présence d'officiers de police judiciaire. Il pourrait également intervenir en justice, en déposant des conclusions. On sait que sur ce point, le patronat avait souhaité la mise en place d'un organisme indépendant chargé de définir et de faire observer la déontologie qui aurait pu être comparable au "take over panel" britannique.

o

o o

La véritable défense des entreprises ne peut finalement relever des seuls moyens de la procédure, même si l'harmonisation des règles des O.P.A. s'impose en Europe pour permettre une meilleure transparence des opérations de restructuration industrielle. La préservation de l'intégrité de l'appareil productif national passe ainsi en définitive par un renforcement de l'actionnariat et une meilleure collaboration entre les entreprises, les banques et les investisseurs institutionnels.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 11 MAI 1989

Ayant pris connaissance de la proposition de directive de la Commission concernant les offres publiques d'achat ou d'échange,

LA DELEGATION :

- Considérant le développement de la pratique des offres publiques d'achat ou d'échange dans la Communauté dans la perspective du marché unique ;

- Considérant l'hétérogénéité des règles ou pratiques des Etats membres, régissant les offres publiques d'achat ou d'échange de titres de sociétés ;

- Observant que, dans la perspective du marché unique, les O.P.A. peuvent, en règle générale, être considérées comme un phénomène positif, susceptible de provoquer une restructuration et un regroupement des entreprises européennes, indispensables pour faire face à la concurrence internationale ;

Au moment où de telles opérations sont appelées à se multiplier sous forme transnationale avec la libération des mouvements de capitaux,

LA DELEGATION :

- prend acte avec intérêt des propositions de la Commission tendant à fixer des règles minimum concernant les procédures à suivre en matière d'O.P.A. de façon à favoriser la transparence et à éviter la réalisation d'opérations purement spéculatives ;

- constate que la réglementation des O.P.A. ne peut être dissociée des autres réglementations des firmes européennes, en particulier au regard du contrôle des opérations de concentration ou de fusion, de la surveillance des marchés boursiers et des opérations d'initiés, enfin de la protection des épargnants lors de l'admission des valeurs mobilières en bourse ou à l'occasion d'une acquisition ou d'une cession d'une participation importante dans le capital d'une société cotée en bourse ;

- souligne l'intérêt qui s'attache, dans le but de garantir l'égalité de traitement des destinataires de l'offre, à l'instauration d'un seuil de déclenchement automatique d'une O.P.A., à partir de 33 % du capital détenu, mais s'interroge sur l'opportunité, dans un tel cas, de faire porter l'O.P.A. sur la totalité du capital de l'entreprise "opérable" ;

- observe que la disposition susvisée constituerait l'une des principales novations au regard de la réglementation française des O.P.A. ;

- s'interroge sur la portée réelle d'une telle réglementation européenne au regard des pays (R.F.A., Pays-Bas) où les obstacles aux O.P.A. existent "de facto";

- regrette l'absence dans la proposition de directive de toute clause de réciprocité à l'égard des pays tiers en matière d'O.P.A. et considère comme souhaitable l'élaboration d'un code communautaire des investissements des pays tiers dans la Communauté.

La délégation insiste enfin sur le fait que l'intégrité de l'appareil productif national passe avant tout par un renforcement de l'actionnariat et une meilleure collaboration entre les entreprises, les banques et les investisseurs institutionnels.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan, de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

**B - L'HARMONISATION DE LA FISCALITE DES REVENUS
DE L'EPARGNE**

(Séance du 11 mai 1989)

Rapporteur : M. Josy MOINET

**I. LES PROBLEMES POSES PAR LA LIBRE
CIRCULATION DES CAPITAUX AU 1er JUILLET 1990**

**II. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN
MATIERE DE FISCALITE DES REVENUS DE
L'EPARGNE**

**III. LES POSITIONS DES DIFFERENTS ETATS
MEMBRES**

**IV. LES PROBLEMES SOULEVES PAR LES
PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

**V. CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE
11 MAI 1989**

La réalisation du marché européen des capitaux et des services financiers constitue une expérience historique sans précédent sur laquelle la Délégation pour les Communautés européennes s'est penchée à deux reprises (1).

La mise en concurrence des différents systèmes financiers nationaux, dès le 1er juillet 1990 dans le cadre de la complète libération des mouvements de capitaux décidée par la directive du 24 juin 1988, rend plus urgent l'examen des trois conditions essentielles que la Commission avait estimé indispensables pour la création d'un véritable marché financier européen, à savoir :

- le rapprochement des fiscalités sur l'épargne ;
- l'harmonisation des règles prudentielles de protection des épargnants ;
- le renforcement et l'élargissement du système monétaire européen (S.M.E.).

Pour ce qui est des règles prudentielles, la deuxième proposition de directive bancaire, adoptée par la Commission le 13 janvier 1988 et en cours d'examen par le Conseil, complète l'ensemble du dispositif relatif à l'accès à l'activité bancaire et à l'harmonisation de la surveillance des établissements de crédit (notamment fonds propres, ratio de solvabilité, garantie des dépôts, part de risques acceptable, et surveillance sur base consolidée).

Au regard du système monétaire européen, le groupe de travail présidé par M. Jacques DELORS a remis aux Etats membres, le 18 avril 1989, un rapport proposant les étapes de la mise en place d'une union monétaire européenne.

L'harmonisation des fiscalités de l'épargne présente quant à elle une plus grande urgence dans la mesure où, en décidant de libérer totalement les mouvements de capitaux, et ce dès le 1er juillet 1990 pour 8 Etats membres, les Douze se sont engagés à se prononcer sur les risques de distorsion, d'évasion ou de fraude fiscale liés à la diversité des régimes nationaux, avant le 30 juin 1989.

(1)- conclusions n° 182/87 du 21.10.1987 de M. Guy CABANEL, relatives à la libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté.

- conclusions n° 194/88 du 6.07.1988 de M. Josy MOINET, relatives à la libéralisation du secteur bancaire.

Dans un domaine où, contrairement aux autres mesures d'harmonisation prévues par l'Acte Unique, la règle de l'unanimité continue de s'appliquer, les difficultés politiques s'ajoutent ainsi aux difficultés technique, comme on vient de le voir avec la décision de la République Fédérale d'Allemagne de suspendre, à compter du 1er juillet prochain, la mise en oeuvre de son système de retenue à la source.

Avant de formuler les conclusions de la Délégation, il convient ainsi d'analyser successivement les problèmes posés par la libre circulation des capitaux au 1er juillet 1990, les propositions de la Commission en matière de fiscalité de l'épargne, les positions des différents Etats membres, et les problèmes soulevés par les propositions de la Commission.

I - LES PROBLEMES POSES PAR LA LIBRE CIRCULATION DES CAPITAUX AU 1er JUILLET 1990

L'achèvement au 1er juillet 1990, et au 1er octobre 1989 pour les organismes de placements collectifs de valeurs mobilières, du marché des mouvements de capitaux en Europe crée un contexte radicalement nouveau pour l'examen des problèmes de localisation de l'épargne et de ses effets sur l'investissement productif. Plus encore que dans le domaine des échanges de marchandises, les échanges de services financiers mettent en effet en cause les différents niveaux de fiscalité. S'il est très difficile d'apprécier l'ampleur des mouvements qui se produiront, parce que les conditions d'arbitrage des épargnants entre produits nationaux et étrangers sont très complexes, il n'en est pas moins nécessaire de prendre en compte les différences de fiscalités nationales de l'épargne dans la mise en oeuvre de la directive du 24 juin 1988 et de tenter de mesurer les risques économiques et monétaires liés à cette libéralisation sans harmonisation fiscale.

A - La directive du 24 juin 1988 sur la libre circulation des capitaux

Le Conseil des ministres de l'économie et des Finances, réuni le 13 juin 1988 sous présidence allemande, a adopté la directive sur la libre circulation intégrale des capitaux, publiée au J.O.C.E. le 8 juillet 1988 (directive du Conseil du 24 juin pour la mise en oeuvre de l'article 67 du traité, n° 88-361 C.E.E.).

Cette directive constitue la seconde phase de libération des mouvements de capitaux en Europe, après celle qui avait été franchie par la directive du 17 novembre 1986, également fondée sur l'article 67 du Traité C.E.E., relative à la libre circulation des capitaux ; cette première directive concernait les crédits commerciaux à long terme de plus de 5 ans, et les transactions sur titres, en particulier celles relatives aux organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.).

La directive du 24 juin 1988 achève donc le mouvement de libération des mouvements de capitaux, déjà engagé par la directive du 17 novembre 1986 ; elle concerne plus spécialement les capitaux financiers à court terme, principalement les dépôts et placements des particuliers, c'est-à-dire les prêts financiers en monnaie nationale des non résidents et la constitution de comptes en devises pour les résidents et les non résidents.

L'article 6 de la directive fixe au 1er juillet 1990 la date à laquelle les Etats membres devront mettre en vigueur les mesures nécessaires pour se conformer à son contenu. Ses dispositions concernent 8 des 12 Etats membres : la France, la R.F.A., le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et le Danemark ; l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande bénéficieront de dérogations transitoires afin de consolider leurs services financiers et bancaires, et ils devront procéder à la libéralisation totale de leurs mouvements de capitaux au plus tard en 1992 pour l'Espagne et l'Irlande, en 1994 pour la Grèce, en 1995 pour le Portugal.

Trois pays, la France, l'Italie et le Danemark, vont subir, du fait de cette directive, une série d'obligations nouvelles car ils seront obligés d'autoriser trois types d'opérations financières qui sont, pour l'instant, étroitement contrôlées, à savoir :

- l'ouverture de comptes en devises à l'étranger et dans leur pays pour les ressortissants de chaque Etat ;
- l'obtention de prêts en monnaie nationale à des non résidents ;
- l'harmonisation des dispositions qui font obstacle à la conclusion d'opérations financières avec l'étranger, comme par exemple celles relatives aux systèmes d'encouragement de l'épargne qui privilégient les titres nationaux.

La directive contient par ailleurs des clauses de sauvegarde qui pourront être déclenchées de sa propre initiative par un Etat membre en difficulté, avec un contrôle a posteriori des institutions communautaires et pour une durée maximale de 6 mois. Ces dispositions ne préjugent pas du droit des Etats membres de prendre les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou de surveillance prudentielle des établissements financiers, ni de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à titre d'information administrative ou statistique.

C'est d'ailleurs dans la ligne de ces mesures possibles que s'inscrivent les propositions de la Commission en matière de fiscalité des revenus de l'épargne.

B - L'inégalité des fiscalités nationales de l'épargne

Le rapport du Conseil national du crédit sur la fiscalité de l'épargne, publié sous la responsabilité de M. Daniel LEBEGUE, Directeur général de la B.N.P., en juin 1988, a permis de prendre la mesure de l'extrême diversité des systèmes adoptés dans les Etats membres en matière de fiscalité sur les revenus de l'épargne. Le tableau ci-dessous résume cette hétérogénéité.

LA FISCALITÉ DES REVENUS DE L'ÉPARGNE EN EUROPE

	Actions		Obligations	
	Dividendes versés à des non-résidents	Dividendes versés à des résidents	Intérêts versés à des non-résidents	Intérêts versés à des résidents
France	Retenue à la source de 25 % avec dérogations prévues par conventions internationales.	Intégration à l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal de 69 % et abattements (1).	Prélèvement libératoire de 0 % à 25 % selon la date d'émission, avec dérogations prévues par conventions internationales.	Prélèvement libératoire de 27 % ou intégration à l'impôt sur le revenu avec abattement (1).
Belgique	Retenue à la source libératoire de 25 %. Atténuation dans le cadre de conventions internationales.	Retenue à la source libératoire de 25 % ou intégration à l'impôt sur le revenu avec avoir fiscal de 50 %.	Retenue à la source libératoire de 25 %. Atténuation dans le cadre de conventions internationales.	Retenue à la source de 25 %, soit libératoire, soit imputée sur l'impôt sur le revenu.
Danemark	Retenue à la source libératoire de 30 %, dérogations prévues par conventions internationales.	Retenue à la source non libératoire de 30 % ouvrant droit à crédit d'impôt, avoir fiscal de 25 %.	Non-imposition.	Imposition à l'impôt sur le revenu (de 51 % à 57 %).
Espagne	Retenue à la source libératoire de 20 %.	Retenue à la source non libératoire de 20 % ouvrant droit à crédit d'impôt.	Retenue à la source libératoire de 20 %.	Retenue à la source non libératoire de 20 %, ouvrant droit à crédit d'impôt.
Italie	Retenue à la source libératoire de 32,4 % restituable aux deux tiers si le non-résident prouve que ces dividendes sont imposés dans le pays de résidence.	Retenue à la source de 10 % non libératoire ouvrant droit à crédit d'impôt. Avoir fiscal de 100 %.	Retenue à la source libératoire de 12,5 %.	Retenue à la source libératoire de 12,5 %. Exonération pour les titres publics émis avant le 20 septembre 1986.
Irlande	Non-imposition.	Intégration dans le revenu imposable avec avoir fiscal variable.	Non-imposition.	Retenue à la source de 35 % ouvrant droit à crédit d'impôt.
Luxembourg	Retenue à la source libératoire de 15 %. Exonération pour les dividendes de holding ou d'O.P.C.V.M.	Retenue à la source de 15 % ouvrant droit à crédit d'impôt.	Non-imposition. Retenue à la source libératoire de 15 % sur les seules obligations participatives.	Imposition à l'impôt sur le revenu avec abattement (2).
Pays-Bas	Retenue à la source libératoire de 15 %.	Retenue à la source non libératoire de 25 % ouvrant droit à crédit d'impôt abattements (3).	Non-imposition. Retenue à la source de 25 % pour les seuls intérêts d'obligations participatives.	Imposition à l'impôt sur le revenu avec abattements (3).
Allemagne	Retenue à la source libératoire de 25 %.	Retenue à la source non libératoire de 25 % ouvrant droit à crédit d'impôt. Avoir fiscal 100 %.	Retenue à la source libératoire de 10 % à partir du 1 ^{er} janvier 1989, suspendue au 1 ^{er} juillet 1989.	Projet de retenue à la source non libératoire de 10 % à partir du 1 ^{er} janvier 1989 ouvrant droit à crédit d'impôt.
Royaume-Uni	Non-imposition.	Imposition à l'impôt sur le revenu, avoir fiscal de 61,8 %.	Retenue à la source de 25 % avec dérogations prévues par conventions internationales.	Retenue à la source de 25 % non libératoire ouvrant droit à crédit d'impôt.

(1) Abattement de 8 000 F pour un célibataire et de 16 000 F pour un couple.

(2) Abattement de 9 700 F sur les intérêts d'obligations d'Etat et de collectivités locales lorsqu'ils ne sont pas exonérés.

(3) Abattement de 2 959 F pour un célibataire et de 5 918 F pour un couple pour les dividendes de source néerlandaise et les intérêts, doublé dans certains cas.

Certes ce tableau doit être interprété avec prudence car il ne tient pas compte des conventions internationales signées entre les Etats, qui limitent les avantages fiscaux réservés aux non résidents ; il n'en reste pas moins que le régime britannique et luxembourgeois, où les dividendes des non résidents ne sont pas imposés, augmente les risques de délocalisation possible de l'épargne.

L'écart entre la fiscalité française de l'épargne et celle de ses partenaires est important puisque les revenus des valeurs mobilières sont soumis en France au prélèvement libératoire à la source au taux de 27% pour les portefeuilles composés d'obligations alors que le même système est au taux de 12,25% en Italie, 25% en Belgique et en Grande-Bretagne ; par ailleurs, les plus-values mobilières, imposées à 17% en France, sont, la plupart du temps, exonérées dans les autres Etats membres. Pour ce qui est des actions, le tableau ci-dessus permet de constater la variété des régimes d'imposition en Europe, qui vont de la retenue à la source de 15 % ouvrant droit à crédit d'impôt au Luxembourg, à 25 % aux Pays-Bas et en Belgique, 30 % au Danemark, mais seulement 10 % en Italie; pour la France, le régime est celui de l'intégration à l'impôt sur le revenu comme en Irlande.

A cette différence sur le prélèvement s'ajoutent, en outre, les procédures de contrôle fiscal qui sont plus strictes en France que dans le reste de l'Europe. Il s'agit du relevé de coupons, qui est automatiquement transmis par les banques françaises à l'administration et du droit de communication qui permet à l'administration fiscale française de procéder à des contrôles a posteriori et d'obtenir des établissements de crédit des extraits de comptes et des renseignements sur la composition du patrimoine de leurs clients.

Le tableau ci-dessous fournit une synthèse des procédures du contrôle fiscal applicables en Europe, aux Etats-Unis et au Japon.

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DES PROCÉDURES DE CONTRÔLE FISCAL

	Relevé de coupons	Déclaration en cas de succession	Droit de communications	
			En droit	
Belgique	non	oui	oui	except.
Danemark	(1) oui		(2) oui vraisemblablement très proche du régime français	
Espagne	oui	(2) oui	non ?	non
France	oui	oui	oui	oui
Grèce	non	(2) oui	?	?
Irlande	non	(2) oui	oui	rare
Italie	non	(2) oui	oui	rare
Luxembourg	non	non	oui	except.
Pays-Bas	(1) oui	(2) oui	pas clair	jamais
République fédérale Allemande .	non	oui	oui	rare
Royaume-Uni	non	non	non	non
Etat-Unis	oui	oui	oui	oui
Japon	oui	non	oui	oui

(1) Les seuls intérêts.

(2) Pas spontanément, seulement si l'administration le demande.

Source . Rapport du Conseil national du crédit sur la fiscalité de l'épargne.

Remarque : Ce tableau a été établi sur la base d'indications obtenues le plus souvent verbalement par le service de la Législation auprès des attachés financiers ou fiscaux et des administrations étrangères. Ces indications ont été, dans de nombreux cas, corroborées ou complétées par des documents ou des renseignements fournis par d'autres participants du groupe de travail. Néanmoins des incertitudes subsistent notamment pour le droit de communication.

C - Les risques liés à la libération des mouvements de capitaux sans harmonisation fiscale

Le groupe de travail du Conseil national du crédit a mis en évidence trois types de délocalisation :

- la **délocalisation fiscale** qui provoque une expatriation des placements et entraîne des pertes de recettes pour le budget et des pertes d'activités pour les intermédiaires financiers ;
- la **délocalisation financière**, qui peut s'analyser comme un déplacement d'épargne investie dans les placements français vers les placements étrangers ;
- enfin, la **délocalisation bancaire**, qui correspond à l'établissement à l'étranger d'intermédiaires français.

A partir de cette typologie, le groupe de travail du Conseil national du crédit a élaboré une échelle de risques qui permet d'apprécier, pour chaque catégorie de placements des ménages, l'importance de la probabilité de délocalisation. Particulièrement élevée pour l'épargne investie en valeurs mobilières (notamment les obligations) et pour une partie de l'épargne gérée par les Compagnies d'assurances (contrats d'assurance-vie individuels et contrats de groupes), elle paraît cependant également significative pour de nombreux autres placements, comme l'indique le tableau ci-dessous relatif à l'appréciation du risque de délocalisation par type d'actif détenu par les ménages français.

**APPRECIATION DU RISQUE DE DÉLOCALISATION (1)
PAR TYPE D'ACTIF DÉTENU PAR LES MÉNAGES FRANÇAIS**

(A règles fiscales constantes en France et à l'étranger.)

N.B. : L'appréciation du risque de délocalisation est fournie par un nombre compris entre 1 et 5. Le niveau 1 correspond à un très faible risque de délocalisation (le risque n'est jamais nul). Le niveau 5 représente une probabilité maximale de délocalisation.

Actifs (encours en milliards de francs)	Niveau du risque de délocalisation		
	Fiscale	Financières	Bancaire
Billets (206)	1	1	1
Comptes chèques (698)	2	1	2
Livrets imposables (223)	2	1	2
Livrets non imposables (1023)	1	1	1
Bons de caisse (350)	3	1	3
Dépôts à terme (79)	2	2	3
Epargne contractuelle (454)	1	1	1
Epargne exonérée (485)	1	1	1
O.P.C.V.M. de placement (1) (232) .	2	3	4
O.P.C.V.M. de court terme (140) ...	2	(2) 2	5
Comptes gérés (409)	(3) 5	3	5
Autres portefeuilles (5) et O.P.C.V.M. (641)	(4) 4	3	4
Assurance capitalisation (72) (6)	2	x	x
Assurance vie (318) (6) :			
- à primes uniques	5	x	x
- à primes périodiques	4	x	x
- collective des emprunteurs	5	x	x
- collectives retraite	3	x	x

(1) Délocalisation à l'initiative du gérant.

(2) A cause du risque de change.

(3) Si la concurrence l'impose.

(4) Mais forte dans les régions frontalières.

(5) La différence avec la ligne précédente s'explique par le montant moyen plus important des comptes gérés d'où une appréciation distincte.

(6) Montant des provisions techniques.

x Evaluation impossible.

Sur les 6.200 milliards de francs de placement d'épargne des ménages, l'épargne investie en valeurs mobilières et non couverte par un statut fiscal privilégié, c'est-à-dire soumise à un risque particulièrement fort de délocalisation, représente un en-cours de 1.050 milliards de francs, soit 17% du patrimoine financier des ménages.

Une simulation, grâce aux modèles macro-économiques, des effets de cette délocalisation conduit à penser que des sorties de capitaux de 100 milliards de francs, correspondant à 10% seulement de l'épargne délocalisable, suffiraient à déclencher une hausse de 2 à 3% des taux d'intérêt à court terme du fait de la réaction des autorités monétaires, et à entraîner une baisse de 40 milliards des investissements des entreprises au bout de 2 ans. Le recul de l'épargne investie en France du fait d'une évasion possible de capitaux rejoindrait ainsi la menace d'une spéculation sur le franc. Ce scénario doit toutefois être modéré du fait de l'inertie du comportement des épargnants et des gestionnaires car les particularismes financiers contribueront vraisemblablement à la stabilité des parts de marché des intermédiaires financiers nationaux dans chaque pays, et les risques réels porteront plutôt sur la nouvelle épargne.

Le risque de délocalisation est donc sérieux mais maîtrisable si notre régime fiscal fait l'objet de certains aménagements, parallèlement aux efforts que pourraient consentir, de leur côté, nos partenaires européens.

II - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN MATIERE DE FISCALITE DES REVENUS DE L'EPARGNE

La Commission européenne a approuvé, le 8 février 1989, après de longues réflexions, les propositions qu'elle aurait dû, en principe, soumettre au Conseil avant la fin de 1988, concernant la fiscalité de l'épargne (1). D'une manière générale, la Commission n'a pas recherché une harmonisation complète de cette fiscalité qui ne lui a semblé ni nécessaire ni souhaitable. Elle a visé simplement à remédier au risque accru d'évasion ou de fraude résultant directement de la phase finale de la libération des mouvements de capitaux décidée le 24 juin 1988, dès l'instant où les résidents de la Communauté pourront librement transférer leur épargne sur des comptes bancaires dans n'importe quel autre Etat membre.

A - Les objectifs de la Commission

Dans sa communication du 4 novembre 1987 sur la création d'un espace financier européen, la Commission avait indiqué qu'il existait trois solutions pour réduire les risques de fraude ou d'évasion de l'épargne dans un marché intégré de capitaux :

- soit, l'obligation systématique faite aux banques d'informer les autorités fiscales des intérêts qu'elles versent ;
- soit, l'instauration d'une retenue à la source générale ;
- soit enfin, le renforcement de la coopération entre les administrations fiscales des Etats membres.

Il n'a pas paru opportun à la Commission de proposer la déclaration automatique aux administrations fiscales, par les banques, des intérêts qu'elles versent, car ces dispositions se

(1) Document COM(89)60.

seraient heurtées à la tradition du secret bancaire, souvent protégé par la loi ou les tribunaux, comme par exemple au Luxembourg. En revanche, la Commission a proposé de retenir les deux autres solutions, à savoir, d'une part, un système général de retenue à la source, qui s'insère dans le système fiscal de la majorité des Etats membres, dont neuf prélèvent déjà une telle retenue sur les intérêts versés à leurs ressortissants, et d'autre part, un renforcement de la coopération entre les administrations fiscales des Etats membres.

Dans sa communication au Conseil, la Commission a insisté sur le fait qu'elle considérait que l'instauration d'une retenue à la source minimum, au niveau communautaire, sur les intérêts versés à tous les résidents de la Communauté constituait la réponse la mieux adaptée aux risques de distorsion, de fraude et d'évasion, car ce système est efficace puisqu'il assure une perception immédiate de l'impôt, avant que l'épargnant n'encaisse les revenus ; elle s'inscrit par ailleurs dans la ligne des propositions antérieures de la Commission concernant une harmonisation des systèmes de retenue à la source pour les dividendes ; elle fournit également une base à d'éventuelles discussions internationales dans le cadre de l'O.C.D.E. sur la limitation de la fraude fiscale ; enfin, elle introduit un nouveau concept fiscal, celui de résident communautaire, qui se justifie dans le cadre de l'espace financier européen.

La Commission a fait le choix d'un taux minimum afin de pouvoir laisser jouer une flexibilité nationale, l'harmonisation proposée laissant une grande liberté de manoeuvre aux Etats membres pour les mesures d'application, c'est-à-dire la détermination du taux au-dessus du plancher proposé, et les exemptions locales. La Commission n'a, de ce point de vue, pas proposé que la retenue à la source ait un effet libérateur, puisque chaque Etat membre pourra maintenir ses pratiques nationales ; ceux qui appliquent le régime de la déclaration obligatoire par les banques des intérêts versés pourront renoncer, pour leurs résidents, à la retenue à la source, ils pourront en revanche l'introduire pour les non résidents ressortissants communautaires ; les Etats membres qui appliquent une retenue à la source libérateur pourront donc maintenir ce régime, éventuellement en portant leur taux au taux minimum européen si leur taux actuel est moins élevé.

La Commission a enfin retenu le principe d'exceptions applicables par les Etats membres, afin de laisser à ceux-ci une

marge de manoeuvre importante dans l'application du principe général (notamment pour l'épargne populaire).

Dans l'élaboration de ces mesures, la Commission a ainsi tenu compte d'un certain nombre de données qui l'ont conduite à écarter des mesures trop sévères. La première de ces données concerne le risque d'un déplacement de l'épargne vers des banques et des institutions financières de pays tiers ; la seconde concerne le risque d'une hausse sensible des taux d'intérêts, et donc d'un renchérissement du coût de l'argent pour les entreprises et les gouvernements européens ; la troisième concerne enfin le risque d'une augmentation importante des coûts administratifs pour les pouvoirs publics et pour les institutions financières.

B - Le contenu des deux propositions de directives de la Commission au Conseil

Les principales dispositions du plan d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne proposé par la Commission s'articulent en définitive autour de deux directives :

- la première, concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts ;
- la seconde, modifiant la directive 77-799 C.E.E., concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée.

a) **La proposition de directive COM.(89)60 final du 8 février 1989 concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts, prévoit tout d'abord l'instauration par tous les Etats membres d'une retenue à la source au taux minimum de 15%, applicable aux intérêts versés à tous les résidents de la Communauté, le nouveau concept fiscal de résident communautaire se justifiant dans le cadre de la création de l'espace financier unique européen. La Commission a indiqué qu'il s'agissait d'un taux modéré, proche de la moyenne communautaire de retenue à la source, comprise entre 0 et 35%, et donc susceptible de faire l'objet du consensus nécessaire entre les Etats.**

Le terme "intérêts" désigne les revenus des créances de toute nature, même si celles-ci sont assorties d'une clause de participation aux bénéfices ; il englobe les dépôts d'espèces et les cautionnements en numéraires, ainsi que les fonds publics et les obligations d'emprunts ; l'obligation d'appliquer une retenue d'un taux minimum de 15% ne fait pas obstacle, par ailleurs, à l'application par un Etat membre de taux différenciés selon la nature du produit financier (par exemple pour les dépôts bancaires, obligations, bons du Trésor), et les Etats membres auront la faculté d'appliquer un taux de retenue à la source plus élevé pour leurs propres ressortissants que pour les non résidents, ce qui sera généralement le cas lorsque la retenue appliquée aux résidents aura un caractère libérateur.

La proposition de directive comprend un certain nombre d'exceptions que les Etats membres seront libres de pratiquer ou non. Quatre d'entre elles présentent un intérêt particulier.

Tout d'abord, les Etats pourront ne pas percevoir de retenue à la source sur leurs résidents lorsqu'ils font fonctionner un régime de déclaration automatique par les banques à l'administration fiscale puisque, dans cette hypothèse, le risque de fraude par non déclaration ou sous-déclaration est annulé.

D'autre part, les résidents des pays tiers, comme c'est déjà le cas dans la plupart des Etats membres, seront également dispensés de la retenue à la source afin de préserver la position concurrentielle des places financières de la Communauté.

En troisième lieu, les Etats membres pourront ne pas appliquer la retenue à la source à la petite épargne non soumise à

l'impôt sur le revenu ; en effet, la Commission a estimé que tous les efforts devaient être faits dans la Communauté en faveur de l'épargne, d'un point de vue économique et social, spécialement en faveur de l'épargne populaire.

Enfin, la Commission propose que les Etats membres puissent également exonérer les emprunts internationaux (les euro-obligations) qui permettent aux grandes entreprises, aux gouvernements et aux autres organismes du secteur public de lever rapidement et à des conditions concurrentielles des fonds importants (1) ; en effet, une retenue à la source sur ces émissions aurait pour conséquence, soit de désavantager les grandes entreprises européennes par rapport à leurs concurrentes américaines ou japonaises, soit de faire que des émetteurs communautaires utilisent des filiales dans des pays tiers pour lancer leurs emprunts obligataires et échapper ainsi à l'impôt. En réalité, les commissaires britanniques ont demandé cette exemption dès l'origine, afin de préserver la place de Londres qui est devenue très importante dans ce type d'émissions.

b) Le second projet de directive vise à faciliter les échanges d'informations par modification de la directive 77-799 C.E.E. concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée.

Il s'agit là d'une mesure limitée qui ne remet pas en cause les législations en vigueur sur le secteur bancaire, la proposition ayant pour seul effet de mettre un terme aux situations dans lesquelles un échange d'informations est refusé, sans que l'Etat membre qui l'a demandé puisse connaître la raison exacte de ce refus. Elle ne remet donc pas en question la réglementation communautaire actuelle qui ne fait pas obligation à une administration nationale de rechercher ou de transmettre à celle d'un autre Etat membre des informations que la pratique administrative de son pays ne l'autorise pas à recueillir ou à utiliser pour ses propres besoins. Elle se borne donc au fait que l'autorité compétente de l'Etat membre requis ne peut pas se prévaloir du fait que sa pratique administrative ne l'autorise pas à effectuer des recherches, ni à recueillir ou à utiliser les informations demandées pour les besoins de l'établissement correct des impôts dus par ses propres résidents.

(1) A l'heure actuelle les euromarchés représentent environ 2.200 milliards de dollars de transactions par an.

III - LES POSITIONS DES DIFFERENTS ETATS MEMBRES

Le premier débat général du Conseil des ministres de l'économie et des Finances sur les propositions de la Commission a eu lieu le 14 février 1989 et il a abouti à la création d'un groupe de hauts fonctionnaires nationaux qui fera rapport au Comité des représentants permanents avant le Conseil Economie et Finances.

Les Etats membres peuvent être classés en trois catégories :

- ceux qui sont hostiles à toute forme d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne ;
- les Etats membres qui estiment indispensable un certain niveau d'harmonisation fiscale ;
- les Etats membres qui acceptent le projet de la Commission comme base de discussion, assorti de différentes critiques et réserves.

A - Les Etats membres hostiles à l'harmonisation de la fiscalité

Deux Etats membres sont particulièrement hostiles au plan de la Commission, à savoir le Luxembourg et la Grande-Bretagne.

Le Luxembourg, qui ne pratique une retenue à la source de 15% que sur les dividendes des actions, constitue en réalité un paradis fiscal en Europe et son gouvernement a estimé que les propositions de la Commission étaient inutiles, inopportunes et anti-européennes (1). Place financière importante puisqu'elle traite 240 milliards de dollars par an, le Grand Duché affirme qu'une retenue à la source dans la C.E.E. ferait fuir les capitaux vers d'autres pays comme la Suisse ou les Etats-Unis, renchérirait le crédit sans pour autant assurer un régime réellement uniforme dans l'ensemble de l'Europe ; elle risquerait d'avoir comme première conséquence une fuite massive des capitaux hors d'Europe à un moment où la Communauté européenne a besoin de capitaux importants et à coût modéré pour faire face à l'échéance de 1992 ; elle renchérirait le coût du crédit, pesant ainsi sur l'investissement et la compétitivité des entreprises, en particulier les P.M.E. ; enfin, ces propositions auraient un effet néfaste sur le système bancaire européen par la fuite organisée des investisseurs dans les euro-obligations, exonérées, aux dépens des dépôts à terme et d'épargne.

Pour la Grande-Bretagne, l'instauration d'un seuil minimal pour l'impôt sur les intérêts et les dividendes n'est d'aucune utilité dans le contexte de la création du marché unique, et les craintes exprimées par la France à propos du risque d'évasion fiscale sont, d'après les britanniques, fortement exagérées. Pour eux, seules les forces du marché doivent être retenues pour la mise en oeuvre du marché des capitaux. Un dispositif artificiel, comme celui de l'harmonisation, qui est proposé au niveau de l'épargne, aurait en définitive pour effet de détourner les investisseurs des places européennes au bénéfice des places financières non communautaires.

B - Les Etats membres qui estiment indispensable un certain niveau d'harmonisation fiscale

Les Pays-Bas soutiennent le principe de mesures visant à réduire la fraude et l'évasion fiscales, mais ils estiment que l'actuelle proposition ne pourra atteindre le but recherché car elle ne prévoit pas un système de déclaration obligatoire des revenus

(1) Le Luxembourg vient d'ailleurs d'adopter une nouvelle loi régissant le secret bancaire, qui confirme le statut fiscal privilégié accordé aux non résidents.

de l'épargne aux autorités fiscales, comme il en existe sur le plan national aux Pays-Bas, en France, au Danemark et en Espagne.

Les néerlandais estiment également que l'assurance mutuelle proposée dans la seconde directive n'est pas suffisante et que les dérogations en faveur du marché des euro-obligations auront comme résultat un glissement des opérations de prêts et d'emprunts vers ce type de produit financier, ce qui conduira sans doute à une augmentation des taux d'intérêt des emprunts d'Etat.

La France, qui a souhaité la mise en oeuvre des dispositions d'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, est satisfaite des propositions de la Commission, même si elle souhaiterait obtenir un durcissement du système sur les euro-obligations et sur les risques d'évasion de l'épargne vers des pays où la fiscalité est plus faible. Le dispositif offre par ailleurs, pour la France, l'avantage de ne pas entraîner des bouleversements de fond dans son régime fiscal des obligations et de limiter le coût budgétaire de l'harmonisation, puisqu'elle pourra continuer d'imposer ses résidents comme elle le fait actuellement, soit par le biais d'un prélèvement obligatoire, soit par intégration des intérêts dans le revenu imposable. Pour limiter les risques de fraude au regard de ses résidents français actuellement taxés au taux libératoire de 27% qui décideraient de placer leurs obligations dans les autres pays de la C.E.E. où, en tant que non résidents, ils ne seraient plus taxés qu'à 15%, la France devrait donc abaisser son taux de prélèvement dès le budget de 1990 (un abaissement de 27 à 20% sur les intérêts des obligations coûterait environ 3 milliards de francs à l'Etat).

C - Les Etats membres qui acceptent le projet de la Commission comme base de discussion

La R.F.A., qui avait mis en place à compter du 1er janvier 1989 un système de retenue à la source de 10%, était favorable à un taux d'imposition de l'ordre de 10% avant qu'elle ne décide récemment de suspendre son application à compter du 1er juillet 1989; elle souhaite cependant que soient prises en compte les dispositions nationales en matière d'assurances et elle a demandé que le groupe de hauts fonctionnaires étudie

particulièrement les mécanismes de répartition des recettes entre les administrations fiscales nationales.

La Belgique, comme la R.F.A., est favorable à une harmonisation de la fiscalité des revenus de l'épargne même si, de son point de vue, ces problèmes ne peuvent trouver de solutions vraiment satisfaisantes que sur la base d'un accord impliquant les autres pays industrialisés ; la principale réserve belge concerne l'exonération des revenus des euro-obligations qui risque de vider largement de sa substance la notion d'harmonisation européenne de la fiscalité.

L'Espagne, la Grèce et le Portugal ont estimé que la proposition représentait un minimum d'harmonisation, notamment au regard de la coopération entre administrations fiscales nationales.

Pour l'Italie, le lien qui a été établi par le Conseil lui-même le 13 juin 1988 entre la libre circulation des capitaux et l'harmonisation fiscale, n'est pas un lien juridiquement contraignant, mais un lien politique, car il semble impossible que les Etats membres, qui maintiennent encore des restrictions aux échanges, les suppriment pour permettre aux capitaux de se transférer, en toute légalité, dans un paradis fiscal, fût-il européen.

IV - LES PROBLEMES SOULEVES PAR LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

Malgré la position globalement satisfaisante affichée par la plupart des Etats membres sur les propositions de la Commission, il ne faut pas se cacher cependant que si le dispositif commun de retenue à la source est cohérent dans son principe, il n'en comporte pas moins un certain nombre d'insuffisances ; par ailleurs, l'absence de relevés de coupons dans une majorité d'Etats membres imposera, à terme plus ou moins proche à la France, une adaptation de son régime interne de taxation des revenus de l'épargne.

A - Les insuffisances du dispositif proposé par la Commission

Le dispositif proposé par la Commission comporte deux insuffisances fondamentales touchant au champ d'application du dispositif et à la qualité de résident d'un pays tiers.

Au regard du **champ d'application des dispositions**, il faut souligner que seuls les intérêts versés par un débiteur localisé dans un Etat membre subiront la retenue à la source, ce qui exclut les émetteurs des pays tiers ; par ailleurs, les intérêts des euro-obligations seront également exclus du système de retenue à la source pour encourager le développement des places européennes, et notamment la City de Londres. De ce fait, le système de retenue à la source pourrait favoriser les places financières des Etats membres ignorant le régime des relevés de coupons puisque les intérêts des euro-obligations et des emprunts contractés à partir de pays tiers pourront, en pratique, échapper à tout impôt sur le revenu lorsqu'ils seront versés sur ces places financières.

Dès lors, à cette première insuffisance, s'ajoute le problème posé par la **justification de la qualité de résident d'un pays tiers**.

En effet, deux systèmes de prélèvement pourront co-exister dans la Communauté, le paiement de la retenue à la source étant effectué soit par l'émetteur, soit par l'établissement payeur.

Le paiement de la retenue à la source par l'émetteur allège la tâche des banques et limite leurs responsabilités dans la mise en oeuvre d'un système de retenue à la source ; en revanche, il s'accommode difficilement de l'exonération des investisseurs des pays tiers qui sont généralement peu enclins à solliciter le remboursement de la retenue initialement perçue.

Le paiement de la retenue à la source par l'établissement payeur évite l'effet à la hausse du taux d'intérêt perçu, mais présente l'inconvénient d'alourdir la tâche des banques ; c'est pourquoi certains pays comme le Royaume-Uni et la France ont déjà expérimenté, pour les emprunts d'Etat, la procédure de l'attestation sur l'honneur par les établissements payeurs pour le compte de leurs clients. La solution du versement de la retenue à la source par l'établissement payeur communautaire présente ainsi des avantages certains, mais cette solution implique une

rupture avec l'esprit du dispositif proposé par la Commission, qui est fondé sur la liberté totale du choix qui doit être laissé à chaque Etat membre de faire payer la retenue à la source par l'émetteur ou par l'établissement payeur.

B - L'absence de relevés de coupons dans une majorité d'Etats membres

L'absence de tout relevé de coupons dans une majorité d'Etats membres, comme on l'a vu plus haut, aura des effets nécessairement destabilisateurs, préjudiciables à terme au développement économique de notre pays. En effet, l'institution d'une retenue à la source uniforme de 15% dans tous les Etats ne supprimera pas les distorsions puisque cette retenue pourra avoir, dans certains Etats, un caractère libérateur de droit, ou de fait dans les pays qui ne pratiquent pas les relevés de coupons, alors què dans les autres elle constituera un simple acompte de l'impôt sur le revenu.

De ce fait, il importera donc d'aligner rapidement le taux du prélèvement libérateur sur le taux de la future retenue à la source européenne. Ce taux unifié ne devra pas se limiter par ailleurs aux seuls intérêts d'obligations, mais il devra nécessairement s'étendre aux autres formes de placements tels que les comptes courants, les comptes sur livrets et les bons divers. En effet, ce type d'épargne, qu'il est de plus en plus artificiel d'opposer à l'épargne qualifiée de longue, investie en obligations, pourra être tout autant concerné à terme par le risque de délocalisation, comme le souligne le rapport du groupe de travail du Conseil national du crédit.

C - Les spécificités du régime français de taxation des revenus de l'épargne

Le régime français de taxation des revenus de l'épargne comporte en réalité de nombreuses spécificités qui ne pourront résister à terme au fonctionnement du marché unique des capitaux. Ces spécificités portent sur le taux du prélèvement libérateur des différentes formes de placements, mais aussi

sur les régimes d'exonération en faveur de l'épargne populaire et la fiscalité du patrimoine.

Au regard des régimes d'exonération en faveur de l'épargne populaire, et même si cette catégorie d'épargne fait l'objet d'une exemption dans la proposition de la Commission, le maintien du monopole de la distribution des livrets d'épargne défiscalisée se posera rapidement, puisqu'il n'existe pas de justification à la discrimination entre réseaux de distribution de ce type d'épargne, comme le montre par exemple en France la cas du livret d'épargne populaire.

En ce qui concerne la fiscalité du patrimoine, des écarts trop importants, notamment en matière de droit de succession, avec les régimes en vigueur dans les autres Etats membres, pourront conduire à un risque certain de délocalisation de l'épargne française.

Enfin, les organismes de placements collectifs de valeur mobilières devraient être soumis en France à l'obligation de distribution.

Pour la France, ces réformes budgétaires sont importantes.

Certes, une baisse importante de la fiscalité de l'épargne devrait se traduire par une baisse du coût du crédit, qui aurait des effets bénéfiques pour l'économie française, mais à la condition que toutes les formes d'épargne soient concernées par cette évolution. Dans le cas contraire, cette baisse de la fiscalité de l'épargne, notamment si elle ne concernait que les obligations, n'aurait d'effets positifs que pour les grandes entreprises émettrices d'obligations et pour l'Etat, et non pour les petites et moyennes entreprises.

V - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 11 MAI 1989

Ayant pris connaissance des deux propositions de directives présentées par la Commission pour harmoniser la fiscalité des revenus de l'épargne :

- la première concernant un régime commun de retenue à la source sur les intérêts,
- la seconde, modifiant la directive 77-799 C.E.E., concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des Etats membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée,

LA DELEGATION,

- rappelle ses précédentes conclusions du 21 octobre 1987 (N° 182/87) sur la libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté, et du 6 juillet 1988 sur la libéralisation du secteur bancaire, qui avaient déjà attiré l'attention du Sénat sur les problèmes posés par la libre circulation des capitaux ;
- constate l'importance des inégalités des fiscalités nationales de l'épargne, aggravées par les différences des procédures nationales de contrôle fiscal, celles-ci étant plus strictes en France que dans le reste de l'Europe ;
- souligne que les trois types de délocalisation qui pourraient concerner l'épargne française (fiscale, financière et bancaire), pourraient avoir de graves répercussions sur l'économie française, en termes d'investissement et finalement d'emplois productifs ;
- relève que les propositions de la Commission, en raison des exceptions qu'elles comportent (euro-obligations, résidents des pays tiers, épargne populaire), constituent le minimum d'harmonisation sans lequel les risques d'évasion et de fraude fiscales pourraient remettre en cause le principe même de la libération des mouvements de capitaux en Europe ;
- estime que les insuffisances dans le dispositif proposé par la Commission au regard du champ d'application des dispositions et de la qualité de résident d'un pays tiers, aggravées par l'absence de relevés de coupons dans une majorité d'Etats membres, doivent conduire la France à réformer profondément son régime de taxation des revenus de l'épargne ;
- souligne, de ce point de vue, l'urgente nécessité, compte tenu de la date envisagée pour la libération complète des mouvements de capitaux en Europe, d'une réflexion globale sur les spécificités du régime français de taxation

de l'épargne, au regard non seulement du taux du prélèvement obligatoire sur les différentes formes de placements, mais aussi des régimes d'exonération de l'épargne populaire et de la fiscalité du patrimoine.

La Délégation a noté cependant le caractère bénéfique d'une baisse importante de la fiscalité de l'épargne qui devrait se traduire par une baisse du coût du crédit, à la condition que toutes les formes d'épargne soient concernées par cette évolution.

Elle n'en appelle pas moins l'attention des pouvoirs publics sur les risques sérieux pour l'économie nationale d'une libéralisation totale des mouvements de capitaux sans harmonisation préalable suffisante des conditions d'imposition des revenus de l'épargne.

Elle s'inquiète, en outre, à la suite de la décision de la R.F.A. de suspendre à compter du 1er juillet 1989 la mise en oeuvre de son système de retenue à la source, des conditions dans lesquelles pourra avoir lieu à compter du 1er juillet 1990 la libéralisation totale du marché des capitaux.

Elle insiste enfin sur la nécessité de replacer toute décision relative à la fiscalité de l'épargne dans l'ensemble des problèmes posés par l'évolution du système fiscal français, qu'il s'agisse de la fiscalité directe ou de la fiscalité indirecte, en tenant compte notamment du nécessaire équilibre à maintenir entre la fiscalité du capital et la fiscalité du travail.

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

CHAPITRE V

POLITIQUE AGRICOLE

**A - L'AMENAGEMENT RURAL ET LA COMMUNAUTE
EUROPEENNE**

(Séance du 20 avril 1989)

Rapporteur : M. Jean-François LE GRAND

**I - DE LA POLITIQUE SOCIO-STRUCTURELLE A
L'AMENAGEMENT RURAL**

II - UNE CONCEPTION TRONQUEE DE LA RURALITE

III - UN ETOUFFOIR PROCEDURAL ET FINANCIER ?

**IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE
20 AVRIL 1989**

La Commission des Communautés a publié le 28 juillet 1988 une communication sur "l'avenir du monde rural" qui donne l'état de ses réflexions sur les politiques d'aménagement rural à entreprendre dans la Communauté et qui nourrira vraisemblablement dans les années à venir une bonne partie des travaux du Conseil "Agriculture", rendu disponible à cette tâche par le quasi-achèvement de la réforme restrictive des organisations communes de marchés au cours de l'année 1988.

En quelque 80 pages dactylographiées, nourries d'idées très diverses, la Commission a donc tracé un cadre pour l'avenir des 80 % du territoire communautaire embrassés par la notion d'espace ou de monde rural. Ce travail est d'autant bien venu que, parmi d'autres éléments, la réforme radicale de la politique communautaire des prix et des marchés agricoles suscite de graves inquiétudes sur le sort de très nombreuses zones rurales. S'il est exclu d'opérer, dans le cadre de conclusions de la Délégation, une étude systématique de chaque élément de l'imposant catalogue exploratoire mis au point par la Commission, il est en revanche intéressant d'en relever et d'en apprécier quelques éléments clés, à commencer par la relation entre la notion d'aménagement rural et l'économie agricole.

Il convient de rappeler, dans cet esprit, les relations étroites qui existent depuis l'origine de la Communauté entre la politique agricole commune et la notion d'aménagement rural, afin de se demander par quels parcours cette politique, et notamment la politique socio-structurelle, s'est progressivement diversifiée jusqu'à ce que la communication du 28 juillet 1988, qui aurait pu constituer un nouveau point de départ de la ruralité bien comprise, n'introduise au contraire le soupçon d'un divorce possible et blâmable entre l'aménagement rural et l'économie agricole.

I - DE LA POLITIQUE SOCIO-STRUCTURELLE A L'AMENAGEMENT RURAL

Essentiellement axée à ses débuts sur la modernisation productiviste des structures agricoles, la politique socio-structurelle agricole de la Communauté a progressivement pris

en compte d'autres objectifs sous l'influence de la réforme restrictive du F.E.O.G.A.-Garantie.

Ainsi, a été peu à peu élaboré un ensemble d'actions très diverses susceptibles de relayer dans une certaine mesure le rôle éminent que la politique des prix et des marchés avait longtemps tenu pour l'aménagement rural des Etats membres. Rappelons à titre d'illustration de ce rôle le très classique exemple de la fixation du prix unique des céréales, lors de la création des premières organisations de marchés, à un niveau suffisant pour maintenir en activité les petits producteurs de l'Allemagne du Sud.

A) Les développements de la politique socio-structurelle

1) Jusqu'en 1972, la Communauté a coordonné les actions structurelles des Etats membres. Ceux-ci discutaient, sous la présidence de la Commission et au sein d'un Comité permanent des structures agricoles, des mesures structurelles nationales et de la situation structurelle de l'agriculture communautaire. La Communauté finançait par ailleurs, grâce au F.E.O.G.A.-Orientation, des projets individuels dispersés sur l'ensemble de son territoire.

2) Une authentique politique communautaire des structures agricoles a été lancée en 1972 à la suite d'une longue période de gestation qui avait suivi la publication du "Plan MANSHOLT" de 1968.

Trois directives furent adoptées en 1972, la première (159/72) instituait des aides à la modernisation des exploitations, la seconde (160/72) créait un système d'encouragement à la cessation de l'activité agricole, et la troisième (161/72) portait sur l'information socio-économique et l'information des personnes travaillant dans l'agriculture.

Il s'agissait par ces instruments d'encourager la diminution de la population active agricole et la rentabilité des exploitations en favorisant l'investissement et la qualification professionnelle.

En 1975, une directive sur les zones de montagne et certaines zones défavorisées a institué une indemnité compensatrice des handicaps pesant sur l'activité agricole dans ces régions.

Enfin, un règlement de 1977 a lancé une action commune pour l'amélioration des conditions de transformation et de commercialisation des produits agricoles.

Par ailleurs, certaines actions régionales ont été lancées à partir de 1972 afin d'apporter une solution à des problèmes structurels spécifiques constatés dans certaines régions (drainage dans l'ouest de l'Irlande, irrigation en Corse, actions intégrées en Lozère, etc...).

Ces actions globalement orientées vers le développement de la productivité agricole ont été infléchies et complétées à partir du moment où le repli de la garantie des revenus par les prix a abandonné en terrain découvert la vaste catégorie des exploitations à la rentabilité problématique en raison d'une dimension trop limitée, d'un endettement trop important, d'une mauvaise insertion dans la filière agro-alimentaire... La politique socio-structurelle est alors apparue à la fois comme l'adjuvant et l'émollient naturels d'une politique des prix et marchés en pleine recomposition. Ainsi, s'est dessiné assez rapidement jusqu'à ces derniers mois un réseau d'actions aux objectifs divers, sinon divergents, qui constituent déjà une politique communautaire d'aménagement rural assez complète et fortement liée au devenir de l'économie agricole.

3) La première étape de cette évolution a été marquée par le règlement n° 797/85 du Conseil des Communautés. Ce texte a maintenu dans ses grandes lignes le dispositif de 1972 en le complétant par un dispositif d'aide à l'installation des jeunes agriculteurs. Il s'agissait d'une première prise en compte des effets de la réforme de la P.A.C. sur l'occupation du territoire rural.

D'autre part, le règlement prévoyait d'accorder les aides à la modernisation et à la reconversion à un plus grand nombre de petits producteurs, les plus affectés par la baisse du niveau des prix garantis. L'objectif initial, strictement productiviste dans la mesure où il liait l'octroi des aides communautaires à la capacité de réaliser un revenu d'exploitation comparable à la moyenne régionale des revenus, était donc remplacé par une approche plus sociale de la modernisation dans l'optique du maintien en activité d'exploitations peu rentables quoique viables. Ici aussi se profile le problème de l'occupation du territoire. Observons encore que, parmi les objectifs à atteindre, était cité le

développement des activités non agricoles dans les régions rurales.

D'autres objectifs du règlement 797/85 appelaient la politique socio- structurelle en renfort de la réforme du F.E.O.G.A.- Garantie. Il s'agissait en effet d'assurer une meilleure liaison entre la politique des structures et celle des marchés en contrôlant la production des secteurs excédentaires, et de tenir compte de la protection de l'environnement.

Tous ces éléments furent synthétisés dans le Livre vert du 13 juillet 1985 sur les perspectives de la P.A.C. Celui-ci développa trois thèmes : la nécessité pour la politique agricole de prendre en compte la protection de l'environnement, l'intégration plus complète de l'agriculture dans l'économie générale grâce à des plans de développement en faveur des zones rurales, le soutien des revenus afin d'accompagner le renversement des politiques de marchés. Ainsi, la politique socio- structurelle semblait-elle appelée à se partager entre un rôle d'appoint dans la réforme des O.C.M. et un rôle d'aménagement rural conçu de façon beaucoup plus large qu'auparavant.

4) L'évolution immédiatement ultérieure a confirmé cette orientation avec le règlement 1760/87 du 15 juin 1987 complétant les dispositifs existants avec :

- l'introduction d'aides financières à l'extensification de la production et à la reconversion des productions excédentaires vers des productions non excédentaires. Il s'agissait de renforcer les effets dégressifs de la politique des prix sur la production en encourageant les exploitants à réduire leur production de céréales, de viande bovine et de vin et en les incitant à se tourner vers des produits non excédentaires dont le Conseil n'a d'ailleurs pas pu établir la liste par la suite, ce qui a rendu nécessaire une modification du régime ;

- la création dans les "zones sensibles du point de vue de l'environnement" de primes incitant les agriculteurs à utiliser des méthodes de production "compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ou du maintien de l'espace naturel et du paysage". L'objectif de ce régime peut être considéré comme mixte dans la mesure où, intéressant l'aménagement rural par son intérêt touristique, il peut aussi impliquer le passage à des modes de production moins intensifs et apparaître comme un instrument de repli de la production jouant le rôle de complément de la politique restrictive des prix et des marchés.

Le règlement 1760/87 a par ailleurs aménagé les actions déjà existantes sur les points suivants :

- l'élargissement du régime des indemnités compensatoires de handicap naturel, avec le relèvement du taux maximum et l'extension du régime à certaines productions végétales ;

- l'octroi d'aides supplémentaires pour la formation professionnelle agricole visant la réorientation de la production, l'environnement et l'exploitation des superficies boisées.

Un certain nombre d'autres mesures ayant fait l'objet de propositions de la Commission dans le même paquet de réformes, sans avoir été intégrées au règlement 1760/87, ou bien présentées ultérieurement, en particulier à la suite du Sommet européen de février 1988, a fait l'objet de décisions récentes du Conseil :

- le régime communautaire de pré-retraite, adopté en avril 1988, a pour objectif essentiel la diminution de la production. Il concerne principalement les exploitants de plus de 55 ans qui cessent volontairement leur activité agricole en gelant les terres exploitées ou en les cédant à des exploitations voisines qui s'engagent à ne pas augmenter leur production de produits excédentaires après leur agrandissement. Une prime annuelle est versée jusqu'à l'âge de la retraite ;

- les aides directes au revenu, sur lesquelles le Conseil agricole des 23 et 24 janvier 1989 a conclu un accord, sont destinées aux exploitants dont le revenu a été directement affecté par la réforme de la P.A.C. et réservées aux exploitants à titre principal. Des plafonds sont fixés afin d'éviter des distorsions de concurrence au sein de la Communauté. Enfin cette aide est dégressive ;

- le gel des terres adopté par un règlement de février 1988 complète l'ensemble des mesures structurelles qui ambitionnent de peser sur les niveaux de production : pré-pension avec retrait des terres, programmes spécifiques aux zones écologiquement fragiles, et programme d'extensification réforme en mars 1988 pour le rendre applicable.

Le producteur qui adhère au programme s'engage à retirer de la production pendant cinq ans (avec possibilité de résiliation après trois ans) au moins 20 % de ses terres arables qui peuvent rester nues avec un entretien minimal, être utilisées comme pâturage à des fins d'élevage extensif, ou être utilisées pour la production de lentilles, pois chiches ou vesces.

Le passage en revue de la politique socio-structurelle de la Communauté jusque dans ses derniers développements confirme le sentiment de dispersion auquel incitait déjà la réforme de 1985. Examinant les propositions qui allaient déboucher sur le règlement 1760/87, la Délégation du Sénat avait d'ailleurs regretté la confusion des objectifs poursuivis, souhaité que la politique socio-structurelle soit axée sur l'amélioration des structures afin de maintenir la population agricole à la terre et critiqué l'évolution qui faisait de plus en plus de cette politique le renfort de la politique restrictive des prix et des marchés. Si les aspects liés à l'aménagement rural étaient donc de plus en plus concurrencés par le souci de réduire la production, il n'en reste pas moins vrai que la Communauté s'est peu à peu donné les moyens, au moins juridiques, l'efficacité sur le terrain des actions menées étant loin d'être remarquable, d'une politique spécifique d'aménagement rural à laquelle ne manque plus guère que la consécration d'une réflexion globalisante.

B) La consécration de la notion d'aménagement rural

La communication du 29 juillet 1988 sur l'avenir du monde rural livre une vaste fresque des mutations profondes et des déséquilibres auxquels celui-ci est exposé, elle décrit la logique d'une approche communautaire, elle énumère les actions spécifiques à mener dans le cadre des politiques et des actions communautaires existantes, enfin, elle recense les techniques d'intervention financière susceptibles de promouvoir le développement rural. Il s'agit d'une approche multisectorielle et intégrée qui veut faire de l'aménagement rural une dimension de l'ensemble des politiques communautaires, ce dont on ne peut que se féliciter en principe.

1) L'analyse part de l'identification des "tendances lourdes" qui vont probablement déterminer l'avenir du monde rural européen :

- La restructuration profonde du secteur agricole : il subsiste, certes, beaucoup de petites exploitations en Europe (près de 2/3 des exploitations communautaires), mais on note un mouvement

univoque vers la diminution des surfaces agricoles utilisées (principalement entre 1960 et 1975), la réduction de la main-d'oeuvre employée, la modernisation des processus de production ainsi qu'une tendance à la "polarisation" structurelle, la part relative des exploitations de plus de 50 hectares dans la surface agricole et la production ayant tendance à augmenter.

- La diversification économique : de nouvelles activités émergent, soit en amont ou en aval de la production agricole, soit le plus souvent sans lien direct avec celle-ci.

Par suite, l'importance de l'agriculture est en forte diminution dans les régions rurales tant en termes d'emplois qu'en termes de contribution au produit régional. Sur les 166 régions de la Communauté, il ne subsiste ainsi que 10 régions (situées en Grèce, en Italie et en Espagne) où la part de l'emploi agricole atteint 30 % de l'emploi total. En revanche, 118 régions, soit plus de 70 % des régions de la Communauté, ont moins de 10 % d'emploi agricole. 17 régions seulement connaissent une contribution de l'agriculture à leur produit régional qui est supérieure à 10 %.

- Les mutations dans les populations rurales : après une période d'exode rural généralisé dans les années 60, on assiste à un renversement progressif de la tendance au dépeuplement des régions rurales. Font exception à cette nouvelle tendance la Grèce, certaines régions du "Mezzogiorno", de l'Espagne, du Portugal et du Massif Central, où le modèle de l'exode rural des années 60 est resté prédominant (on y constate des mouvements migratoires vers de petits centres urbains, qui constituent autant de "sous-pôles" d'activité économique). Dans les autres régions, on note plutôt un "rajeunissement", un renforcement des populations rurales et une diversification sociale assez marquée.

La Commission conclut de ces éléments que la diversification nécessaire des économies rurales devra reposer plus que par le passé sur la "valorisation du potentiel de développement endogène" et spécialement sur le développement des petites et moyennes entreprises dans des "sous-pôles de développement" formés par les petites villes et les centres régionaux urbains.

2) Dans cette perspective, trois problèmes-types de développement seraient à résoudre :

- Le premier problème-type peut être désigné comme celui de la "pression de l'évolution moderne". On rencontre les problèmes de ce type dans les régions rurales proches des grandes

agglomérations ou qui leur sont facilement accessibles, notamment au centre-nord de la Communauté et dans de nombreuses régions côtières. Il s'agit avant tout d'un problème d'utilisation des sols face à des intérêts concurrents, de transformation du paysage, de fragilisation de l'équilibre écologique, de mitage de l'espace, de surcharge saisonnière due au tourisme.

- Le deuxième problème-type est celui du "déclin rural" qui continue à marquer de façon plus ou moins prononcée le visage de nombreuses régions rurales, notamment à la périphérie méditerranéenne de la Communauté. Ici, il s'agit avant tout d'un problème de développement et de diversification économique.

- Le troisième problème-type se trouve avant tout dans des zones particulièrement marginalisées et souvent d'accès plus difficile telles que certaines zones de montagne et certaines îles. Le déclin rural, le dépeuplement et l'abandon de certaines terres sont très marqués et les possibilités de diversification économique souvent extrêmement limitées. Le problème est donc avant tout celui du maintien d'un minimum de peuplement et d'activités humaines, afin de protéger l'environnement fragile (risque d'érosion et de désertification) et de maintenir l'espace rural.

3) A ces trois problèmes-types sont associées trois stratégies de base.

En ce qui concerne le premier problème, l'objectif à poursuivre est la protection de l'environnement ainsi que la valorisation des espaces verts. La Communauté pourrait, selon la Commission, apporter une aide aux autorités responsables sous trois formes :

- l'exécution d'études complémentaires et la formulation de recommandations ;

- l'adoption, pour toute la Communauté, des limites de charges sur l'environnement à ne pas dépasser (réglementations horizontales) ;

- la promotion de pratiques agricoles et sylvicoles qui favorisent la protection de l'environnement et la conservation de l'espace naturel.

On remarquera que seule la troisième proposition appartient de manière évidente à la compétence communautaire.

En ce qui concerne le second problème, "la revitalisation et l'intégration du tissu socio-économique supposent, en plus de

l'action relative à l'agriculture elle-même, une politique de création d'emplois durables et économiquement viables en dehors du secteur agricole (diversification économique). Cette politique de développement rural doit largement refléter les besoins et les initiatives locales, notamment à l'échelon de la petite et moyenne entreprise, et privilégier la valorisation du potentiel endogène".

A cette fin, seraient créés des services aux entreprises (études de faisabilité, de marché, conseils en gestion, accès au capital risque, diffusion de l'innovation), une "animation sociale et économique" serait réalisée, "visant une gestion plus active des aides publiques pour la prospection des bénéficiaires potentiels et le renforcement des liens entre les opérateurs et leur environnement socio-économique" et, enfin, un regroupement des activités dans des "sous-pôles" de développement régional serait encouragé.

En ce qui concerne le dernier problème-type, celui des zones d'accès difficile, la Commission prône un effort continu afin de maintenir les populations rurales, renforcer l'artisanat et les petites industries, développer la filière bois, conserver l'environnement et le patrimoine.

La Commission propose de poursuivre la réalisation de ces objectifs, d'une part grâce à la prise en compte des problèmes ruraux dans l'ensemble des politiques et programmes d'action communautaires, d'autre part en réalisant localement des mesures de développement par le biais des fonds structurels réformés.

C'est à ce stade de l'analyse qu'apparaissent concrètement les problèmes du type d'aménagement rural choisi par la Commission.

II - UNE CONCEPTION TRONQUEE DE LA RURALITE

A) Problématique de l'aménagement rural

Il est essentiel de définir la place de l'agriculture au sein de l'économie rurale. Comme la Commission l'observe à juste titre, elle n'est certes plus la principale activité économique du milieu rural. Il convient cependant d'observer qu'elle induit de nombreux emplois en amont et en aval et qu'elle est la seule activité capable aujourd'hui d'assurer la gestion de l'espace naturel. Elle reste et doit donc rester le noyau dur du milieu rural même si elle n'en assurera pas à elle seule la sauvegarde. Il reste, ceci dit, bien entendu, que l'objectif du développement rural est le maintien d'une présence humaine et économique à la campagne à laquelle il importe que les activités non agricoles contribuent au mieux.

Si l'on se réfère au cas français, et cela paraît opportun, à partir de ce postulat, il convient de distinguer deux types de territoire agricole qui déterminent deux types de politique d'aménagement rural.

1) Il existe, d'une part, une agriculture développée sur les terres les plus productives, capable de produire les excédents agricoles nécessaires à l'équilibre de nos échanges extérieurs et de s'aligner sur les marchés mondiaux. Comme l'ont montré les travaux du groupe de prospective agricole, réuni dans le cadre de la préparation du Xe plan, il est nécessaire de renforcer la compétitivité de ce secteur à l'horizon de 1992. Cela implique non seulement la poursuite des actions de modernisation des structures afin d'améliorer la productivité et la capacité de réponse aux évolutions du marché, mais encore il faut que cette agriculture trouve une complémentarité dans des productions de denrées non alimentaires à aborder en liaison avec des partenaires multiples (centre de recherche, industrie).

2) Il existe, d'autre part, des terres moins riches ou en zone montagneuse très vulnérables aux évolutions de la politique commune. Un tiers du territoire français connaîtrait cette situation qui ouvre la perspective d'une mise à mal du tissu d'exploitation avec une libération des terres qui pourrait créer des friches importantes (sur plus de six millions d'hectares selon certaines estimations à moyen terme).

La menace de dépeuplement se profile aussi dans ces zones, un huitième du territoire présente déjà une densité inférieure à 20 habitants au kilomètre carré, seuil au-dessous duquel on considère que sont compromis les équilibres habituels et qu'est menacée l'existence du réseau des villages et des bourgs, des services publics et privés indispensables aux populations et aux entreprises locales.

Une politique de rééquilibrage est alors nécessaire. On pense généralement à favoriser toutes les ressources du développement local en combinant l'agriculture, le tourisme vert, un réseau de P.M.E., un maillage suffisant de services publics. Le recours à la pluri-activité apparaît aussi comme un moyen de conserver une activité économique dans ces zones.

Par ailleurs, l'élevage extensif peut assurer la garde de vastes zones de petite et moyenne montagne sous réserve d'un effort de remodelage des unités d'exploitation et de réforme de la fiscalité foncière et des bases de calcul des cotisations sociales.

L'essor économique repose certes dans ces zones sur le tissu des entreprises commerciales artisanales, industrielles, et sur les services, mais il n'en reste pas moins vrai qu'il ne saurait y avoir de milieu rural vivant sans agriculture.

B) La ruralité sans l'agriculture ?

Le document de la Commission propose un ensemble d'actions de développement rural à mener dans le cadre des politiques communautaires. La philosophie qui ressort implicitement de cette énumération est loin de correspondre à l'analyse précédemment exposée d'une problématique adéquate de l'aménagement rural.

1) En ce qui concerne la politique agricole commune, la Commission propose de poursuivre la diversification du soutien aux agriculteurs qui résulte de la réforme de la P.A.C. menée depuis 1984. (remplacement du soutien par les prix par des mesures plus ciblées), ainsi que sa modulation (en faveur des petites exploitations familiales et des zones difficiles).

La Commission annonce ainsi son intention d'adapter davantage les mécanismes de la P.A.C. aux conditions régionales et locales. Elle souhaite aussi renforcer l'intégration économique du secteur agricole en améliorant les services de soutien aux exploitants et en sensibilisant ceux-ci à la nécessité d'une bonne gestion et d'un marketing efficace. Elle annonce, enfin, le développement d'une politique de qualité des produits dans le cadre d'une démarche communautaire cohérente en ce qui concerne les labels, désignations et appellations d'origine.

Si ces dernières idées sont excellentes et mériteraient de la part du Conseil un intérêt plus soutenu que celui qu'il leur a accordé jusqu'à présent, elles ne suffisent pas à définir la place de l'agriculture dans la politique d'aménagement rural préconisée par la Commission. Nulle réflexion n'est faite sur la modernisation de l'agriculture compétitive ni sur le maintien de l'activité agricole dans les zones en déclin. Le paragraphe consacré à l'agriculture est mis sur le même plan que celui consacré aux nouvelles technologies d'information et de communication dans le monde rural, indispensables certes, mais bien incapables de recréer un tissu économique dont le démaillage résulterait de la quasi-disparition des activités agricoles dans certaines zones. La Commission semble, en fait, s'accommoder de l'idée d'un certain abandon des activités agricoles, et on ne peut que regretter la faiblesse de ses propositions dans ce secteur clé. Notons simplement parmi les thèmes qui auraient opportunément fait l'objet d'une réflexion dans le cadre d'un examen des problèmes de l'aménagement rural : le problème des charges foncières (largement en dehors de la compétence communautaire, mais la communication de la Commission ne paraît pas s'arrêter à cette distinction), le problème de la transmission des exploitations et celui des règles relatives à l'installation, celui de la pluri-activité qui n'est évoqué que pour mémoire.

2) L'action forestière est présentée comme un créneau prometteur. Elle a d'ailleurs fait l'objet d'un projet de programme

d'action qui insiste sur le fait que la production communautaire ne couvre que la moitié des besoins et note la fonction écologique, récréative et sociale de la forêt. Tout cela est d'évidence à condition de **tenir compte de la demande réelle de la filière bois, déficitaire en feuillus** et trop souvent remplacée par des conifères à croissance plus rapide mais exposés aux risques d'incendies. Ajoutons que la S.A.U. est en France boisée à 35 % ; le déboisement accentué de l'espace rural britannique semble, en fait, avoir largement inspiré le programme forestier de la Commission.

3) La protection de l'environnement rural a aussi fait l'objet de propositions détaillées séparées. Il s'agit de limiter les pratiques nuisibles à l'environnement.

4) A propos de l'énergie, la Commission rappelle que le monde rural consomme 15 à 20 % de la consommation finale de la Communauté. L'agriculture et la sylviculture produisent des matières premières renouvelables qui peuvent être utilisées à des fins énergétiques (on souhaiterait un peu de dynamisme de la Communauté sur ce point). De plus, le paragraphe préconise l'exploitation de sources alternatives d'énergie (réhabilitation de l'éolienne ?). Des programmes de démonstration seraient lancés.

5) La politique régionale, tenant compte du développement rural, doit favoriser le développement prioritaire d'un nombre plus large de centres intermédiaires bien répartis dans l'espace, stimuler les initiatives locales (P.M.E. notamment) et privilégier la valorisation du potentiel endogène grâce à l'orientation économique et sociale ainsi que la création de services aux entreprises. Les infrastructures nécessaires devraient s'inscrire dans une certaine rationalité économique.

6) L'action en faveur des P.M.E., justement considérée comme devant former l'ossature de l'économie rurale est ainsi passée en revue. Quelques grands types d'action sont énumérés : l'encouragement à la diffusion des nouvelles technologies dans les industries manufacturières et artisanales rurales ; le renforcement des infrastructures financières et d'accueil en milieu rural ; la stimulation et la diversification des services rendus aux entreprises ; l'essor du tourisme rural, par le

développement des infrastructures appropriées et celui de la formation.

Dans la mesure où, handicap important, la situation démographique des dirigeants de P.M.E. n'est guère favorable, en France du moins (40 % partiront à la retraite d'ici à 1995), on aurait attendu quelques réflexions sur l'installation de jeunes actifs et la reprise d'exploitations et d'entreprises commerciales, artisanales, industrielles et hôtelières rurales.

7) La Commission note ensuite que certaines des actions de recherche et de développement entreprises par la Communauté peuvent intéresser le monde rural. Elle suggère donc de les adapter davantage aux besoins des économies rurales et de promouvoir l'implication des entreprises et des unités de recherche situées en milieu rural dans ses programmes d'échanges et de "joint ventures" entre laboratoires et industries. Elle prévoit également de mieux intégrer les préoccupations de développement rural dans les programmes communautaires de recherche ESPRIT et BRTE.

8) Pour les nouvelles technologies d'information et de télécommunication, la Commission propose que de nouveaux investissements en infrastructures de télécommunications soient opérés en milieu rural, une extension à ces zones du programme STAR (qui vise surtout le domaine des services avancés de télécommunication) et la mise en oeuvre d'un programme de soutien à l'utilisation des nouvelles technologies en milieu rural (sensibilisation, formation, stimulation de la demande). Il s'agit là, en effet, d'un facteur essentiel de désenclavement et d'innovation.

9) La Commission s'attache ensuite aux problèmes d'éducation et de formation en milieu rural. Elle retient deux objectifs : la poursuite des efforts déjà menés pour maintenir un tissu éducatif de qualité dans les zones rurales ; le développement, en coopération étroite avec les Etats membres et les régions, de schémas éducatifs et de programmes de formation professionnelle adaptés aux besoins du monde rural, épaulés par des équipes polyvalentes de formateurs mobiles.

10) La Commission fait part, enfin, de son intention d'accélérer et de renforcer les initiatives d'information et de sensibilisation. Elle indique qu'elle examinera la possibilité de mettre en place en milieu rural des structures "visibles" d'information, de discussion et de réflexion entre tous les partenaires intéressés au développement rural, que l'on pourrait appeler des "carrefours de l'information et de l'animation rurale". Des projets pilotes pourraient démarrer dès 1988.

La Commission s'est plus attachée à rédiger un catalogue qu'à tracer des priorités économiques. Il est vrai que devant l'extrême diversité des problèmes ruraux existant dans les douze Etats membres, on ne peut lui reprocher de ne pas avoir mis un accent particulier sur des actions telles que l'installation des jeunes actifs, ou sur le développement en milieu rural des nouvelles technologies de communication, qui intéressent peut être plus la Corrèze que le Péloponnèse. Il reste que cette apparente absence de parti pris dessinée en creux le reproche majeur que l'on fera au document sur l'avenir du monde rural, le regard détaché qu'il porte sur les problèmes de l'agriculture, qu'il s'agisse de l'agriculture performante dont il convient de poursuivre la modernisation, ou de l'agriculture en difficulté qu'il faut aider dans une optique de maintien d'une population rurale à la terre. Répétons donc qu'il ne saurait y avoir de milieu rural vivant sans l'agriculture.

III - UN ETOUFFOIR PROCEDURAL ET FINANCIER ?

Les actions que la Commission envisage de lancer pour l'aménagement rural nécessiteront un financement communautaire dans la plupart des cas : la restructuration agricole et la diversification économique ne se feront pas avec l'air du temps. La Communauté a de nombreux instruments pour financer ses interventions. Les principaux sont les trois fonds structurels (1) dont la réforme est entrée dernièrement en vigueur. C'est dans le cadre des fonds structurels que s'organisera donc largement la politique d'aménagement rural de la Communauté.

A) Le développement rural, dépendance de la réforme des fonds structurels

La réforme des fonds structurels décidée par le Conseil européen de février 1988 et mise en forme juridique par des règlements de décembre 1988, vaste entreprise inspirée par le souci de cohésion régionale Nord-Sud, a été axée sur plusieurs principes, dont la concentration des objectifs des interventions des fonds, la programmation des interventions et le partenariat avec toutes les parties prenantes.

Cinq objectifs prioritaires ont été retenus :

- promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ("objectif n° 1") ;
- reconverter les régions, régions frontalières ou parties de régions... gravement affectées par le déclin industriel ("objectif n° 2") ;
- combattre le chômage de longue durée ("objectif n° 3") ;
- faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ("objectif n° 4") ;

(1) Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA-Orientation).

- dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune :

- . accélérer l'adaptation des structures agricoles ("objectif n° 5a") ;
- . promouvoir le développement des zones rurales ("objectif n° 5b").

Le développement des zones rurales est mentionné seulement dans le cadre de l'objectif n° 5b. Mais, la plupart des régions en retard de développement (visées à l'objectif n° 1) sont des régions à forte ou à très forte ruralité. Il est donc clair que le développement du monde rural est aussi une des priorités de ces régions : il fait partie intégrante du développement régional et de l'ajustement structurel de ces régions.

La Communauté interviendra donc directement en faveur du développement rural tant au titre de l'objectif n° 1 - les régions en retard de développement - qu'au titre de l'objectif n° 5b. Elle pourra y intervenir, de façon plus indirecte et moins systématique, au titre des objectifs horizontaux (objectifs n° 3, 4 et, plus particulièrement, 5a.

Notons, cependant, que dans la continuité de la politique socio-structurelle dont le FEOGA-Orientation est l'instrument financier, l'objectif 5a regroupe des actions étrangères à la notion d'aménagement rural, comme il a été indiqué ci-dessus.

En ce qui concerne les méthodes, la programmation apparaît comme une panacée (1) :

1) Les régions relevant de l'objectif n° 1 (retard de développement) devraient faire l'objet de programmes opérationnels fondés sur une approche pluridisciplinaire et plurisectorielle, sur une sélectivité des actions communautaires afin d'apporter une valeur ajoutée par rapport aux actions nationales et régionales, sur une plus grande rationalité économique, et sur un processus de développement rural endogène.

(1) La programmation des interventions structurelles n'est pas une absolue nouveauté comme le montre l'exemple des programmes de développement intégrés financés par le FEOGA-Orientation à partir de 1981 en Lozère, Ecosse (Western Isles) et sud-est de la Belgique, puis à partir de 1985 des programmes intégrés méditerranéens.

Concrètement, les actions comprises dans ces plans régionaux pourraient relever du FEDER, du FSE et du FEOGA-Orientation. Ce dernier pourrait financer à ce titre les actions suivantes :

- l'encouragement à la cessation de l'activité agricole en vue de restructurer l'agriculture et de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs ;

- la reconversion, la diversification et la diminution de la production par des mesures spécifiques ;

- dans la mesure où leur financement n'est pas prévu par le règlement (FEDER) :

- . l'amélioration des infrastructures rurales qui sont indispensables pour le développement de l'agriculture et de la sylviculture ;

- . des mesures visant la diversification, notamment en vue de permettre aux agriculteurs des multiactivités ou des alternatives de revenus ;

- le remembrement, y compris les travaux connexes ;

- l'amélioration foncière et pastorale individuelle ou collective ;

- l'irrigation comprenant la rénovation et l'amélioration des réseaux d'irrigation ; la création de réseaux collectifs d'irrigation à partir des canaux principaux existants et la création de petits systèmes d'irrigation non approvisionnés par des réseaux collectifs ; la rénovation des systèmes de drainage ;

- l'encouragement aux investissements touristiques artisanaux, y inclus l'amélioration de l'habitation dans des exploitations agricoles ;

- la protection de l'environnement et le maintien de l'espace rural ;

- la reconstitution d'un potentiel de production agricole détruit par les catastrophes naturelles ;

- le développement et la mise en valeur des forêts selon les conditions et critères à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission et comprenant notamment :

- . le boisement ainsi que l'amélioration et la reconstitution des forêts ;

- . les travaux connexes et des mesures d'accompagnement nécessaires pour la valorisation de la forêt ;

en vue d'augmenter la contribution de la forêt à la conservation et protection de l'environnement et d'offrir un complément d'activité et de revenu aux agriculteurs ;

le développement de la vulgarisation agricole et sylvicole et une contribution dégressive à leur mise en place ainsi que l'amélioration des équipements en vue de la formation agricole.

Le FEDER participerait au financement d'investissements productifs, d'infrastructures et de mesures d'animation et de soutien aux PME et aux activités locales. Le FSE participerait entre autres au financement d'actions de formation professionnelle et d'aides à l'embauche.

2) Les zones relevant de l'objectif 5b feraient l'objet de programmes de développement rural moins globaux pouvant cependant comporter les mêmes types d'actions que précédemment, de la part du FEOGA-Orientation, du FEDER et du FSE.

3) En ce qui concerne les territoires ruraux non "zonés", l'intervention financière de la Communauté se limitera à des mesures "horizontales" en vue de l'objectif 5a (adaptation des structures agricoles), financées par le FEOGA-Orientation, mais aussi éventuellement s'étendre à des mesures relevant des objectifs 3 (combattre le chômage longue durée) et 4 (faciliter l'insertion professionnelle des jeunes) ; il y aurait en outre des créations ponctuelles d'études, sensibilisation, etc... Parmi les actions relevant du FEOGA-Orientation, il faut retenir celles visant à améliorer les structures de commercialisation et de transformation des produits agricoles qui devraient être engagées sous la forme de programmes, selon le règlement n° 4256/88 réformant le FEOGA-Orientation.

En ce qui concerne les autres actions horizontales relevant du FEOGA-Orientation et pouvant participer à la réalisation de l'objectif 5a (adaptation des structures agricoles), le règlement 4256/88 en donne la liste et prévoit qu'elles seront adaptées conformément à la réforme des fonds structurels. Cette liste comprend :

- des mesures d'accompagnement de la politique des marchés contribuant à rétablir l'équilibre entre la production et la capacité des marchés, telles que l'ajustement du potentiel de la

production ainsi que la réorientation et la reconversion de la production, y compris la production des produits de qualité ;

- des mesures forestières en faveur des exploitations agricoles et notamment le boisement des terres agricoles ;

- des mesures d'encouragement à la cessation anticipée de l'activité agricole, notamment en vue d'une diminution de la surface agricole consacrée à la production agricole excédentaire ;

- des mesures visant à soutenir les revenus agricoles et à maintenir une communauté agricole viable dans les zones de montagne ou défavorisées, par des aides à l'agriculture telles que la compensation des handicaps naturels permanents ;

- des mesures visant la protection de l'environnement et la sauvegarde de l'espace naturel, en particulier par l'encouragement des pratiques de production agricole adéquates ;

- des mesures visant l'encouragement de l'installation des jeunes agriculteurs ;

- des mesures, y compris des mesures d'accompagnement, visant l'amélioration de l'efficacité des structures d'exploitation et notamment des investissements visant à réduire les coûts de production et à améliorer les conditions de vie et de travail des agriculteurs, à promouvoir la diversification de leur activité, ainsi qu'à préserver et améliorer l'environnement naturel ;

- des mesures visant l'amélioration de la commercialisation, y compris la commercialisation des produits à la ferme, et de la transformation des produits agricoles et sylvicoles, selon les conditions et les critères retenus par les dispositions visées à l'article 10 paragraphe 1, ainsi que l'encouragement à la création d'association de producteurs ;

- des mesures visant l'amélioration de la commercialisation et de la transformation des produits de la pêche.

Cette liste semble très compréhensive et de nature à englober dans la réforme des fonds structurels et sous le chapeau de l'aménagement rural certaines mesures financées par le FEOGA-Orientation et conçues pour renforcer la politique restrictive des prix et des marchés. Dans une note transmise en juillet 1988 aux membres de la Commission, le Commissaire ANDRIESEN mentionnait cependant un certain nombre d'actions qu'il considérait comme n'étant pas couvertes par la réforme des fonds structurels car se situant dans une perspective plus large que l'objectif 5a. Il s'agissait, à titre d'exemple, du gel des terres et de l'abandon de la production viticole. En ce qui

concerne les autres mesures existantes, un travail d'adaptation à la réforme des fonds a été entrepris et devrait être achevé à la fin de 1989. Il s'agit de remplacer, quand c'est possible, l'intervention ponctuelle par des programmes opérationnels et de réaliser une plus grande sélectivité ainsi qu'une plus grande concentration géographique.

En tout état de cause, le FEOGA-Orientation ne devient donc pas en bloc un instrument d'aménagement rural, la dichotomie relevée dans la première partie entre les actions qu'il finance subsiste, et l'on comprend le sage délai que M. ANDRIESEN se réservait pour achever le tri entre les actions relevant de la réforme des fonds (comprendons de l'aménagement rural) et les autres.

Il convient en fin de compte de retenir de ces complexes dispositifs que la politique communautaire d'aménagement rural relèvera désormais de la réforme des fonds structurels, apparaissant ainsi comme appendice du thème de la cohésion économique et sociale Nord-Sud. Il est révélateur, à cet égard, que la réflexion sur l'avenir du monde rural suive la réforme des fonds structurels au lieu de la précéder comme il aurait été logique.

Cela n'ouvre guère de fructueuses perspectives pour l'espace rural français.

B) Des perspectives limitées

Il a déjà été indiqué et regretté que la conception du développement du monde rural, exposée par la Commission, fait une place trop faible à l'agriculture. L'examen de la répartition des dotations dont les fonds structurels seront dotés d'ici à 1992 confirme cette analyse :

En chiffres absolus, la progression de la dotation des fonds sera la suivante (y compris le PEDIP, programme spécial en faveur du Portugal) : 7,8 milliards d'Ecus en 1988 ; 9,1 milliards en 1989 ; 10,4 milliards en 1990 ; 11,7 milliards en 1991 ; 13 milliards en 1992 ; 14,1 milliards en 1993.

Pour ce qui concerne les différents objectifs, les chiffres sont les suivants :

- n° 1, régions en retard : 5,8 milliards d'Ecus en 1989 ; 9,2 milliards en 1993 ;

- n° 2, régions en déclin industriel : 1 milliard en 1989 ; 1,5 milliard en 1993 ;

- n° 3 et n° 4, lutte contre le chômage de longue durée et insertion professionnelle des jeunes : 1,2 milliard en 1989 ; 1,8 milliard en 1993 ;

- n° 5a, adaptation des structures agricoles : 0,7 milliard par an de 1989 à 1993 ;

- n° 5b, développement des zones rurales : 0,3 milliard en 1989 ; 0,9 milliard en 1993.

Ajoutons qu'en ce qui concerne la France, seuls la Corse et les départements d'outre-mer pourront bénéficier du mieux doté des objectifs, le rattrapage des régions en retard (n° 1), et des programmes correspondants. Pour le reste du territoire, les zones pouvant bénéficier des programmes de développement rural (5a) restent à déterminer.

En ce qui concerne les actions horizontales, relevant essentiellement du FEOGA-Garantie, on peut rappeler qu'elles sont enfermées dans un certain nombre de plafonds financiers et réglementaires qui limitent le nombre d'éligibles et leur impact global, à la satisfaction d'ailleurs de ceux qui voient dans bon nombre d'entre elles des facteurs de destructuration du tissu rural (cas de la pré-pension et du retrait des terres) plutôt que des guichets permettant d'aborder avec des financements communautaires certaines évolutions inéluctables.

Il faut noter par ailleurs que les instruments communautaires de prêts pourraient s'ajouter aux interventions des fonds structurels. Il s'agit des prêts de la banque européenne d'investissement et de ceux servis par le nouvel instrument communautaire (NIC) qui sert aux investissements productifs des PME. La Commission envisage aussi la création d'un NIC rural non agricole pour une durée de dix à quinze ans, ainsi que le développement d'un ensemble de mécanismes financiers adaptés au monde rural, dans le cadre de son action d'ingénierie financière.

Ces projets apparaissent encore trop vagues pour susciter de grandes espérances. En fin de compte, l'aménagement rural conçu par la Commission apparaît bien comme une opération à petit budget et à vastes ambitions.

La Commission ne fait d'autre part pas mystère de son intention de soumettre aux règles assez draconiennes de contrôle communautaire des aides publiques les aides nationales qui ne s'inscriraient pas dans le cadre des programmes communautaires. On peut donc craindre que la politique nationale d'aménagement rural et agricole, indispensable en raison des carences communautaires, ne soit peu à peu enserrée dans un carcan juridique communautaire répondant à une logique propre : de redistribution Nord-Sud pour partie, de libéralisme concurrentiel pour le reste, logique qui risque d'entrer en conflit avec les impératifs nationaux d'aménagement du territoire. Il convient de rappeler que, dans des conclusions adoptées le 3 juin 1987 sur le rapport de M. de VILLEPIN, la Délégation avait noté le caractère rigide de la doctrine et de la jurisprudence communautaires sur les aides nationales. Il paraît donc urgent de rappeler la compétence nationale en matière d'aménagement du territoire et de délimiter la compétence communautaire. Si celle-ci a incontestablement des responsabilités accrues en raison de l'objectif de cohésion économique et sociale défini par l'Acte unique européen, les responsabilités communautaires ne doivent pas provoquer la régression dans certaines régions du centre de la Communauté sous prétexte de rattrapage à la périphérie. Il faut en somme que soit définie avec la plus grande souplesse l'articulation des procédures communautaires et nationales en matière d'aménagement rural.

ANNEXE

LISTE PROPOSÉE DES RÉGIONS FRANÇAISES ÉLIGIBLES À L'OBJECTIF 5 b (Zones des programmes d'aménagement concerté du territoire, P.A.C.T.)

Basse-Normandie : « Bocage » dans les départements de la Manche (à l'exclusion de la zone d'emploi de Cherbourg) et de l'Orne.

Bretagne : « Centre-Ouest » (à l'exclusion des communes faisant partie de la zone d'emploi de Guingamp) ; « Centre-Est » ; « Iles ».

Pays de la Loire : « Est-Mayenne ».

Poitou-Charentes : « An-est » ; « Marais » dans le département de Charente-Maritime.

Centre : « Boischaux » (zone couverte par l'action spécifique « Bovins allaitants »).

Bourgogne : « Bourgogne centrale » ; « Puisaye-Tonnerre ».

Lorraine : « Vosges de l'Ouest » ; « Sud Meuse ».

Alsace : « Sundgau ».

Champagne-Ardenne : « Plateau de Langres et cantons de Poissons, Saint-Blin Semilly, Bourmont et Clefmont ».

Franche-Comté : « Plateaux de Haute-Saône » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Lure-Luxeuil) ; « Jura Massif » dans le département du Jura et dans l'arrondissement de Pontarlier (département du Doubs).

Limousin : « Limousin P.A.C.T. du Massif Central ».

Auvergne : « Auvergne P.A.C. du Massif Central » (à l'exclusion des zones d'emploi de Montluçon et d'Issoire).

Aquitaine : « Nord Aquitain » dans les départements de la Dordogne, des Landes et du Lot-et-Garonne ; « Pyrénées Massif ».

Midi-Pyrénées : « Massif Central » (à l'exclusion de la zone d'emploi de Decazeville-Figeac et des communes faisant partie de la zone d'emploi d'Albi-Carmaux) ; « Piémont Nord » dans le département du Tarn-et-Garonne ; « Piémont Sud » dans les départements de l'Ariège, du Gers (arrondissement de Mirmande uniquement) et des Hautes-Pyrénées ; « Pyrénées Massif ».

Languedoc-Roussillon : « Massif Central » (à l'exclusion des zones d'emploi d'Alès et du Vigan) ; « Pyrénées Massif » (Pyrénées-Orientales et montagne de l'Aude).

Rhône-Alpes : « Ardèche Massif » ; « Bresse-Ain » ; « Bugéy » dans le département de l'Ain ; « Alpes Drôme Isère (Préalpes drômoises) ».

Provence-Alpes-Côte d'Azur : Départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 20 AVRIL 1989

Ayant examiné le rôle de la Communauté en matière d'aménagement rural, sur la base en particulier de la communication "l'avenir du monde rural" publiée par la Commission le 28 juillet 1988,

LA DELEGATION

- se félicite de l'effort tenté par la Commission des Communautés pour dresser un panorama synthétique des problèmes du monde rural et des solutions qu'il paraît possible de leur apporter en coordonnant l'ensemble des moyens, financements et réglementations existants ;

- constate que cette prise de conscience, d'une part accompagne l'aggravation des menaces pesant sur la ruralité, en grande partie à la suite de la réforme restrictive de la politique agricole commune, fait suite d'autre part au développement des responsabilités de la Communauté en matière de développement rural après l'impulsion que l'Acte unique européen a donnée aux politiques structurelles communautaires pour renforcer la cohésion économique et sociale entre les Etats membres ;

- note qu'en effet la politique communautaire d'aménagement rural, qui s'est initialement dégagée du renforcement progressif des politiques socio-structurelles agricoles, se situe désormais dans le cadre de l'action menée par la Communauté en faveur de la cohésion économique et sociale à la suite de la réforme des fonds structurels communautaires ;

- rappelle, à ce propos, que les interventions des fonds structurels étant désormais concentrées sur cinq objectifs, la Communauté engagera des actions de développement rural au titre des objectifs 1 (régions en retard de développement), 5a (adaptation des structures agricoles) et 5b (développement des zones rurales) ;

- approuve la méthode programmatrice adoptée par la Communauté pour coordonner l'intervention des fonds structurels en faveur des cinq objectifs et, en particulier, de l'aménagement rural ;

- s'inquiète, cependant, de la part réduite que la Commission semble assigner au secteur agricole dans ses stratégies d'aménagement rural ;

- remarque, en effet, que la communication "l'avenir du monde rural" ne contient aucune analyse dynamique, ou même sérieuse, de la place de l'agriculture dans une politique d'aménagement rural, qu'il s'agisse de la modernisation du secteur compétitif ou qu'il s'agisse de la préservation de zones menacées ; ce document ne propose aucune logique de l'identité rurale fondée sur la spécificité de la fonction de l'aménagement rural en Europe ;

- regrette cette lacune, convaincue qu'il ne saurait y avoir de milieu rural vivant sans agriculture, et que l'agriculture est un vecteur essentiel de l'occupation du territoire européen ;

- observe que la répartition prévisionnelle des crédits des fonds structurels entre les cinq objectifs qui leur sont assignés confirme le désintérêt apparent des institutions communautaires pour le développement agricole ; en effet, sur 14,1 milliards d'Ecus disponibles en 1993, 9,2 milliards seront affectés à l'objectif n° 1 (rattrapage des régions en retard de développement), alors que l'objectif 5a (adaptation des structures agricoles) ne sera doté que de 0,7 milliard et l'objectif 5b (développement des zones rurales) de 0,9 milliard ;

- relève que, si l'objectif n° 1 pourra certes comprendre des mesures touchant l'agriculture, le contexte d'ensemble exposé ci-dessus ne permet pas d'attendre de vastes développements dans ce sens ;

- souligne qu'au surplus la France ne recevra qu'une part minimale des actions engagées au titre de l'objectif n° 1, seuls la Corse et les départements d'outre-mer étant éligibles à celles-ci ;

- souhaite que la délimitation des zones relevant en France de l'objectif 5b permette de constater une bonne compréhension par la Commission des problèmes de l'aménagement rural en France ;

- considère indispensable pour la France de garder une large liberté de manoeuvre en matière d'aménagement rural grâce à une articulation souple entre la politique nationale et des actions

communautaires, dont elle craint que la portée ne soit faible sur le territoire national ;

- juge au demeurant estimables les mesures inventoriées par la Commission pour nourrir une politique d'aménagement rural ;

- apprécie, en particulier, l'idée de lancer une politique communautaire des labels agricoles et souhaite que des résultats soient rapidement obtenus en ce sens ;

- approuve aussi, entre autres propositions, celle de développer en milieu rural les nouvelles technologies d'information et de télécommunication, s'agissant là d'un facteur essentiel de désenclavement et d'innovation ;

- considère, enfin, qu'aurait été appropriée la mention, parmi les actions proposées, de plusieurs facteurs importants de dynamisme économique en milieu rural. Il s'agit, en particulier, de l'installation des jeunes actifs et de la reprise d'entreprises commerciales, artisanales, industrielles, hôtelières.

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

**B - LES PROPOSITIONS DE PRIX ET DE MESURES
CONNEXES POUR LA CAMPAGNE 1989-1990**

(Séance du 24 mai 1989)

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY

I. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

II. LA NEGOCIATION ET L'ACCORD DU 22 AVRIL 1989

**III. CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE
24 MAI 1989**

Les ministres de l'agriculture de la Communauté européenne sont parvenus samedi 22 avril à un accord sur la fixation annuelle des prix agricoles et des mesures connexes pour la campagne 1989-1990.

Cet accord obtenu à l'unanimité atténuée de façon sensible, mais pas pour autant suffisante, les propositions rigoureuses de la Commission, grâce à une meilleure prise en compte des perspectives qu'offre la conjoncture dans certains secteurs. Il reste que des éléments indispensables de l'achèvement de la réforme de la PAC restent ignorés du Conseil et de la Commission : c'est le cas de la promotion des utilisations non alimentaires des produits agricoles, de la politique d'exportation de la Communauté. Il reste aussi que face à la situation qu'a engendrée sur le terrain le raidissement du fonctionnement des organisations communes de marché, la nécessité d'un plan d'accompagnement social de la crise agricole s'affirme de plus en plus sans que la Communauté ait jusqu'à présent engendré autre chose que des demi-mesures socio-structurelles, dont l'aspect expérimental n'est plus guère de saison et dont la vaste fresque sur l'aménagement rural, publiée par la Commission en juillet dernier (1), ne laisse pas augurer la transformation en une action communautaire d'envergure.

I - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A - Le niveau des prix

Selon la Commission, la situation et les perspectives à moyen terme des marchés agricoles justifiait la poursuite de la politique restrictive des prix menée depuis plusieurs années, de façon à ne pas contrecarrer la politique de stabilisation en cours. Compte tenu de l'effet combiné des stabilisateurs, des mesures connexes et des décisions agri-monétaires, la Commission s'attendait à une

(1) Cf. Conclusions de la Délégation prises sur le rapport de M. Jean-François LE GRAND le 20 avril 1989.

légère baisse du niveau moyen des prix de marché pour la campagne 1989/1990.

Tenant compte de cette situation, elle proposait le maintien des prix institutionnels pour la majorité des produits alimentaires, abstraction faite des conséquences éventuelles de l'application des stabilisateurs agricoles. L'application des stabilisateurs agricoles dans le secteur des céréales conduit ainsi à baisser le prix d'intervention de 3 % et à mettre en oeuvre une taxe de coresponsabilité supplémentaire de 1,6 % qui s'ajoute à la taxe de base de 3 %.

Pour d'autres secteurs, la Commission proposait une baisse des prix institutionnels soit en raison de la situation des marchés, soit afin d'assurer l'égalité de traitement entre cultures concurrentes, soit, enfin, afin d'encourager la recherche de débouchés sur le marché.

Pour l'Espagne et le Portugal, la Commission a établi ses propositions en tenant compte des dispositions de l'Acte d'adhésion (période transitoire).

En définitive, l'incidence des propositions de la Commission sur les prix de soutien des produits agricoles se traduisait par une baisse de 0,2 % en Ecus et une hausse de 0,7 % en monnaies nationales.

B - Les mesures connexes

Les mesures connexes se répartissent en cinq catégories :

- L'extension ou l'aménagement des stabilisateurs

Pour les pommes et les choux-fleurs, la Commission proposait l'instauration d'un seuil de production, son dépassement au cours d'une campagne entraînant une diminution du prix d'achat au cours de la campagne suivante. De même, elle proposait de transformer le quota pour les poires Williams au sirop en seuil de garantie, avec comme corollaire une réduction de l'aide si le seuil est dépassé.

Dans le secteur du tabac, la Commission proposait une nouvelle répartition par variété des quantités maximales garanties qui seront fixées pour deux ans.

- La maîtrise des productions

Pour influencer directement les niveaux de production, la Commission proposait des mesures d'encouragement à l'arrachage des pommiers et l'interdiction des transferts de droits de plantation entre vignobles de catégories différentes.

- L'aménagement de l'intervention

La Commission proposait d'aménager l'intervention pour les céréales, le riz, les graines oléagineuses, les pois, fèves et féveroles, le vin et les agrumes. Sans entrer dans le détail des mesures proposées, on peut dire que leur but était de dissuader les opérateurs d'utiliser l'intervention comme un débouché normal et de la ramener à son rôle de filet de sécurité. Il s'agissait en particulier de la diminution des majorations mensuelles pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux.

- L'amélioration de la qualité

La Commission proposait des mesures en vue d'améliorer la qualité du froment tendre, du seigle planifiable, des graines de colza, de l'huile d'olive, des fourrages séchés et du riz de type "indica".

- La prise en compte de situations particulières

Les propositions de la Commission avaient pour but d'adoucir les effets du paquet prix pour certaines catégories de producteurs. Elles étaient au nombre de quatre : l'augmentation de l'aide à la production de blé dur en vue de compenser partiellement l'impact de la baisse du prix d'intervention proposée pour ce type de céréales sur le revenu des producteurs ; le maintien de l'aide à la production d'huile d'olive ; le cofinancement communautaire de la restructuration de la production laitière en Espagne. la mise en oeuvre, dans le secteur laitier, du régime de suspension temporaire d'une partie des quantités de référence en Italie.

C - Les mesures agri-monétaires

Le démantèlement des MCM a toujours constitué un élément fondamental du paquet "prix" dans la mesure où il permet de rétablir l'unicité du marché commun agricole.

Au cours de l'année 1988, le niveau des montants compensatoires monétaires (MCM) est resté stable pour les

monnaies respectant les disciplines du SME. Pour les autres monnaies, les MCM ont soit augmenté (drachme, escudo), soit diminué (livre sterling, peseta). Après la réduction des écarts monétaires négatifs intervenue le 1er janvier 1989, il subsistait des écarts monétaires qui ont fait l'objet dans le passé des engagements de démantèlements suivants :

- suppression du solde des écarts monétaires positifs au début de la campagne 1989/1990 ;
- démantèlement du solde d'écarts monétaires réels négatifs entre juillet 1988 et fin 1992 (décision prise lors de la discussion sur les prix pour la campagne 1988/1989).

En vertu de ces engagements, de la situation des écarts monétaires réels et des MCM existants au 1er janvier 1989, la commission proposait pour l'Allemagne et les Pays-Bas, la suppression de la totalité des écarts monétaires réels, c'est-à-dire le démantèlement total des MCM. La Commission proposait d'autre part :

- pour les autres Etats membres à monnaies respectant toutes les disciplines du SME, compte tenu du niveau des écarts monétaires réels du 1er janvier 1989, l'élimination des MCM en deux étapes dont la première, au début de la campagne 1989/1990, ce qui correspond à une réduction de deux points de l'écart monétaire réel ;

- pour l'Italie, le Royaume-Uni et l'Espagne, la Commission proposait un démantèlement du tiers des écarts monétaires réels au 1er janvier 1989, dans les secteurs où les MCM sont effectivement appliqués et dans les secteurs sans MCM pour lesquels cet écart est supérieur à 1,5 points ;

- pour la Grèce, le démantèlement proposé était établi de manière à obtenir en moyenne une hausse de prix proche de l'objectif du taux d'inflation pour 1980 (12 à 13 %) et de manière à réduire le nombre de taux conversion agricoles à prendre en considération ;

- pour le Portugal, il était proposé de supprimer les faibles écarts monétaires négatifs qui se sont créés.

II - LA NEGOCIATION ET L'ACCORD DU 22 AVRIL

A - Les réactions aux propositions de la Commission

Les propositions de la Commission ont soulevé de vives critiques dans la mesure où elles allaient au-delà des stabilisateurs automatiques de la production et de la dépense agricole institués en février 1988.

1. Les positions des Etats membres

La plupart des Etats membres ont principalement mis en cause les modifications que la Commission souhaitait apporter au fonctionnement des organisations communes de marché des céréales, des oléagineux et des protéagineux.

La France a, pour sa part, insisté sur certains points particuliers. La France s'opposait, comme la plupart des Etats, aux mesures connexes (diminution des majorations mensuelles) préconisées pour les céréales, les oléagineux et les protéagineux. Elle réclamait une plus grande souplesse dans la gestion des quotas laitiers (soutenue en cela par l'Irlande et le Luxembourg) et remettait en cause le mécanisme de la taxe de coresponsabilité laitière institué en 1976, qui ne se justifie plus dans le contexte actuel de réduction des excédents et de l'application d'un système pénalisant (quotas). La France n'était pas favorable à la limitation de la production de pommes en Europe (celle-ci n'apparaît pas logique alors qu'aucune restriction n'est imposée aux importations de pommes en provenance de l'hémisphère sud) et à la diminution des prix des vins rouges. Elle réclamait un débat sur la proposition de la Commission relative à l'introduction d'un système de primes à l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale. Dans le secteur ovin, enfin, la France demandait que la Commission présente rapidement des propositions solides relatives au "volet interne" de la nouvelle organisation commune de marché qui doit être mise en place préalablement à la conclusion d'accords avec les pays tiers.

2. L'avis du Parlement européen

Observant que, selon la Commission, les propositions de prix et de mesures connexes devaient, associées à la conjoncture, se traduire en 1989 par une économie de 236 millions d'Ecus par rapport aux crédits du F.E.O.G.A.-Garantie inscrits dans le budget 1989 et qui s'élèvent à 26.741 millions d'Ecus, que cette somme est elle-même inférieure à la dotation budgétaire maximale, fixée par accord interinstitutionnel à 28.624 millions d'Ecus pour 1989, la Commission de l'agriculture du Parlement européen a demandé que ces marges financières servent à diminuer les prélèvements de coresponsabilité, à relever les seuils d'exonération, voire à relever les quantités maximales garanties des produits déficitaires et alléger certaines mesures connexes ayant une incidence directe sur les revenus, tout ceci n'étant pas exclusif d'autres propositions allant dans le même sens.

Suivant largement l'avis de sa commission, le 12 avril 1989, le Parlement européen a sensiblement amendé les propositions de la Commission européenne en demandant la réaffectation d'une partie des économies conjoncturelles réalisées : pour 1990, 888 millions d'Ecus sur les 2 milliards d'Ecus d'économies prévues (pour 1989, respectivement, 120 des 240 millions d'Ecus). Ces sommes devaient être destinées à compenser l'exemption de la taxe de coresponsabilité ou du prélèvement pour les 60 premières tonnes de lait livrées et les 50 premières tonnes de céréales produites. Selon le Parlement, ces prélèvements ne se justifient plus avec les quotas et les quantités minimum garanties, d'autant plus que les produits similaires importés sont facteurs d'excédent sans participer à leur résorption.

Le Parlement, par ailleurs, ne demandait pas une augmentation des prix, mais il n'acceptait pas davantage les propositions de la Commission européenne qui aboutissent à des baisses.

Les orientations retenues à la suite du vote ont été les suivantes par secteur :

- céréales : gel des prix mais exonération du prélèvement de coresponsabilité pour les 50 premières tonnes produites ; application du prélèvement de coresponsabilité aux céréales et aux produits de substitution importés au même taux qu'aux céréales communautaires ;

- lait : suppression progressive du prélèvement sur le lait et exemption de tous les producteurs pour les 60 première tonnes livrées ;
- sucre : maintien du prix indicatif mais réduction de la production ;
- aides directes ou à la production pour les matières grasses et le coton ;
- demande d'aides pour l'agriculture biologique et pour les techniques de production respectueuses de l'environnement, de la qualité et de la santé.

3. Les positions des groupements professionnels européens

Les organisations professionnelles agricoles de la C.E.E., le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A., ont largement rejeté les propositions de la Commission.

Leur principal reproche était que seules les décisions restrictives du Conseil européen de février 1988 concernant la réforme de la P.A.C. ont été mises en oeuvre (application des "stabilisateurs" agro-budgétaires), alors que d'autres mesures telles que les utilisations non alimentaires des produits agricoles, la limitation des importations de substituts céréaliers ou la promotion de l'utilisation des céréales dans l'alimentation animale ne l'ont pas été ou ne l'ont été que très partiellement ("gel" des terres).

Pour le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A., il convient d'appliquer aussi ces diverses mesures et de prévoir une hausse des prix en Ecus pour la plupart des produits. Cette hausse est à la fois possible et nécessaire du fait que l'on assiste à une reprise de l'augmentation des charges et de l'inflation, du fait que la situation budgétaire de la Communauté s'est améliorée, et enfin, du fait que les stocks agricoles européens se sont réduits considérablement et la situation des marchés s'améliore.

B - L'accord du 22 avril

1. Le contenu de l'accord

L'accord, conclu à l'unanimité le 22 avril après plusieurs jours de négociation interrompue par le Conseil des ministres de

l'agriculture, apporte quelques améliorations utiles aux propositions discutées initialement.

Les éléments essentiels en sont les suivants :

CEREALES (et OLEO-PROTEAGINEUX)

On constate un indéniable progrès par rapport aux propositions initiales de la Commission puisque :

- le nombre des majorations mensuelles est maintenu (malgré la diminution d'un mois de la durée de l'intervention) ;
- la baisse prévue de ces majorations a été réduite de moitié ;
- le taux d'humidité des céréales admises à l'intervention a été relevé.

Ces mesures connexes, combinées au démantèlement des M.C.M., aboutissent, pour les céréales, à un "effet-prix", en France, de + 1,7% (ce qui atténue considérablement la baisse de prix, de -3%, résultant des stabilisateurs).

D'autre part, en réponse aux préoccupations françaises, la Commission surveillera les transferts éventuels de surfaces entre oléo-protéagineux et céréales et fera un rapport au Conseil au cours des prochaines campagnes.

Enfin, la Commission s'est engagée à fournir un rapport sur les problèmes posés par la taxe de coresponsabilité de base sur les céréales.

LAIT

La taxe de coresponsabilité laitière est fortement réduite avec :

- une exonération complète dans les zones défavorisées (plus de la moitié des producteurs français ne paieront désormais plus la taxe) ;
- sa réduction sensible dans les zones de plaine (taux de 1,5%), avec un régime particulier pour les petits producteurs dont le quota est inférieur à 60.000 litres (taux de 1%).

En outre, ces réductions pourraient apparaître comme une première étape : la Commission fera des propositions nouvelles à l'occasion du prochain paquet-prix.

Enfin, en réponse à la demande française d'une augmentation des réserves nationales en faveur de certaines catégories

prioritaires de producteurs, la Commission a pris l'engagement de déposer, avant le 31 juillet prochain, un rapport sur le fonctionnement du système des quotas, assorti de propositions.

MESURES AGRI-MONETAIRES

La France a obtenu, comme cela avait déjà été le cas en 1985, le démantèlement intégral de ses M.C.M. négatifs pour l'ensemble des produits. Ce qui entraîne des hausses de prix en monnaie nationale :

- 1,5% pour le lait, les céréales et le sucre ;
- 2% pour le vin ;

- 0,5% pour les viandes ovine et bovine (dans ce dernier cas, comme il ne restait plus de M.C.M., on a même démantelé la franchise).

VIN

Les aides nationales au stockage à court terme sont reconduites ; la mention "vin de table" n'aura plus à figurer sur les étiquettes des vins de pays ; enfin, la Commission s'engage à étudier le rétablissement des transferts de droits de replantation de vins de table entre exploitations.

TABAC

Les quantités maximales garanties ont été adaptées aux spécificités de la production française.

2. Les incidences de l'accord

Les organisations professionnelles ont mis en relief les insuffisances de l'accord du 22 avril.

Les décisions des Douze "sont insatisfaisantes même si elles améliorent sur de nombreux points les propositions initiales de la Commission européenne", a indiqué M. Joseph YVERNEAU, président du Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.). Cet accord, a-t-il poursuivi, conduira "à des baisses de prix payés aux producteurs, notamment dans le secteur des productions végétales où, aux conséquences des

décisions de Luxembourg, viennent s'ajouter les baisses des prix automatiques qui découlent de l'application des stabilisateurs". Compte tenu d'une reprise de l'inflation et de la hausse des coûts de production, cela aura de graves répercussions sur le revenu des producteurs, a indiqué le président du C.O.P.A.

Selon les calculs de la Commission européenne, les prix 1989/90 exprimés en Ecus baisseront en moyenne de 0,1% dans la C.E.E. par rapport à ceux de la campagne 1988/89. En tenant compte des ajustements agri-monnaétaires, les prix en monnaies nationales enregistreront une hausse moyenne de 1,3% sur l'ensemble de la C.E.E., non compte tenu de l'effet des stabilisateurs. Dans les deux cas, il s'agit d'une moyenne pondérée par l'importance relative des différents produits sur la valeur de la production agricole soumise aux prix communs. Voici la situation telle qu'elle se présente dans chaque Etat membre (le premier chiffre représente la variation en Ecus et le second la variation en monnaie nationale) : Belgique -0,1%, -0,1% ; Danemark 0% + 0,6% ; R.F.A. -0,1%, -0,8% ; Grèce -0,5%, + 14% ; Espagne + 1,4%, + 1,3% ; France - 0,2%, + 1% ; Irlande 0%, + 1,6% ; Italie - 0,7%, + 0,9% ; Luxembourg 0%, -0% ; Pays-Bas -0,1%, -0,6% ; Portugal + 6,7%, + 9% ; Royaume-Uni 0%, + 3%.

Du point de vue budgétaire par ailleurs, l'accord sur les prix entraînera une dépense supplémentaire de 46 millions d'Ecus (1 Ecu = 7 francs) en 1989 et de 373 millions en 1990 par rapport aux propositions de la Commission. Ce surcroît de dépenses est dû, pour plus de la moitié, aux décisions prises dans le domaine agri-monnaétaire. Par rapport aux prévisions budgétaires de l'an dernier, le coût financier supplémentaire du paquet prix est évalué à 18 millions en 1989 et à 467 millions en 1990. Le commissaire à l'agriculture a indiqué que, cette année, les besoins du F.E.O.G.A.-Orientation sont estimés à 26,531 millions d'Ecus, un chiffre inférieur de 2.099 millions aux directives financières (guideline). Pour 1989, a-t-il indiqué, les économies pourraient atteindre 4 milliards d'Ecus.

3. Les lacunes persistantes

L'accord du conseil agriculture n'envisage pas les mesures qui permettraient de compenser par des interventions socio-structurelles appropriées les effets négatifs de la mise en oeuvre des stabilisateurs, sur le tissu rural des Etats membres. Un certain nombre d'indispensables mesures économiques destinées à ouvrir de nouveaux débouchés à la production ne sont

pas plus abordées, qu'il s'agisse de la prime à l'incorporation de céréales ou de mesures favorisant les utilisations non alimentaires des produits agricoles. On ne peut que le regretter en constatant que le Conseil, modérant avec raison l'entêtement restrictif de la Commission, n'a pas su pour autant dépasser la logique de repli dans laquelle la Communauté semble continuer de s'enfermer.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES **LE 24 MAI 1989**

Ayant pris connaissance de l'accord élaboré par le Conseil du 22 avril 1989 sur les prix agricoles et mesures connexes pour la campagne 1989-1990,

LA DELEGATION,

- constate avec satisfaction que le Conseil a su, dans un délai relativement bref par rapport aux années précédentes, adopter à l'unanimité un accord modifiant de façon appropriée les propositions uniment restrictives de la Commission ;
- approuve en particulier le démantèlement partiel de la taxe de coresponsabilité laitière et souhaite que celle-ci soit supprimée à l'occasion du prochain paquet prix ;
- se félicite particulièrement de l'obtention par la France du réexamen du système des quotas après la présentation d'un rapport de la Commission prévue le 31 juillet prochain ;
- attend de ce réexamen l'assouplissement significatif du régime des quotas en faveur des catégories de producteurs considérées comme prioritaires ;
- souhaite que la Communauté étudie rapidement la création d'une prime d'incorporation des céréales dans l'alimentation animale afin de valoriser de manière décisive le potentiel céréalier communautaire ;

- se félicite de la poursuite du démantèlement des montants compensatoires monétaires ;
- constate cependant que le paquet adopté n'atténuera pas la pression qui s'exerce actuellement sur les revenus des producteurs et s'inquiète des conséquences de la poursuite d'une politique restrictive des prix sur les structures de production ;
- croit nécessaire que la Communauté élabore un véritable plan d'accompagnement social de la crise économique que subit le monde agricole afin que les adaptations en cours soient surmontées sans que leurs conséquences humaines atteignent des dimensions inacceptables dans un des principaux ensembles économiques du monde.

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

CHAPITRE V

POLITIQUE EXTERIEURE

**LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNAUTE
ET LE CONSEIL**

D'ASSISTANCE ECONOMIQUE MUTUELLE (C.A.E.M.)

Rapporteur : M. Jacques GOLLIET

I - L'ENTREE EN CONTACT, OU LA LONGUE MARCHE

**II - LA RECONNAISSANCE MUTUELLE ET LA RUEE
VERS L'EST**

**III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES
LE 8 DECEMBRE 1988**

L'évolution des relations entre la Communauté et le Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM, ou COMECON selon le sigle anglais) est de ces problèmes qui mettent en jeu directement des intérêts relativement limités, mais qui n'en sont pas moins de haute signification par leurs implications. Il s'agit en l'occurrence des relations Est-Ouest dans le contexte desquelles s'inscrit la coopération commerciale, financière et technologique entre l'Europe et le bloc soviétique.

Il est bien évident, en effet, que la Communauté ne peut être un simple partenaire économique pour les pays de l'Est. L'inverse est aussi vrai. Derrière l'économique, le politique se profile en ce domaine avec une particulière insistance, car les enjeux sont fondamentaux. On peut rappeler ceux-ci en quelques traits : détente ou guerre froide, homogénéité ou découplage de l'Alliance Atlantique, effet des échanges commerciaux sur l'évolution politique interne des régimes communistes, importance des transferts technologiques liés au commerce sur la sécurité. Ce n'est que par référence à ces éléments que l'on peut situer dans leur vraie dimension les péripéties, de prime abord peu fondamentales, des contacts entre la CEE et le CAEM. Si l'objet du présent travail, qui se borne à l'aspect communautaire du problème, limite sa mise en perspective géopolitique, il conviendra donc de garder à l'esprit les implications globales des événements en cours.

I - L'ENTREE EN CONTACT, OU LA LONGUE MARCHÉ

Jusqu'à un passé très récent, l'histoire des relations CEE-CAEM a été celle de l'entrée en contact toujours remise de deux entités très dissemblables. La situation d'ignorance mutuelle, qui a largement caractérisé cette période, a suscité une situation peu satisfaisante à de nombreux égards.

A) Deux entités dissemblables

La comparaison de la CEE et du CAEM est instructive dans la mesure où les profondes différences qui apparaissent entre les deux organisations font douter du motif économique d'établir entre elles des relations contractuelles, et font ressortir par contrecoup le fondement politique de celles-ci. Ces différences portent sur la composition, sur l'organisation et les pouvoirs, ainsi que sur les objectifs des deux entités.

1) La composition

Les observateurs de la Communauté européenne insistent, depuis les élargissements successifs, sur l'hétérogénéité de celle-ci. La Communauté apparaît, cependant, comme singulièrement homogène en comparaison du CAEM. Quand elle rassemble, en effet, uniquement des pays européens, le CAEM s'étend sur plusieurs continents. Fondé à l'origine, en 1949, par l'URSS, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Tchécoslovaquie, il a été ensuite rejoint par l'Albanie, qui s'en est retirée en fait en 1961, puis par la Mongolie en 1962, Cuba en 1972 et le Vietnam en 1978. A la disparité géographique du CAEM, s'ajoute une hétérogénéité économique puisqu'il regroupe des pays très industrialisés comme la RDA et des pays en voie de développement à la situation très critique comme le Vietnam. Les différences de développement économique entre le nord et le sud de la Communauté sont presque anecdotiques en comparaison. Il faut ajouter, qu'à la différence d'une Communauté caractérisée par l'absence en son sein d'une puissance capable d'exercer l'hégémonie sur le groupe, seuls des regroupements tels que l'axe franco-allemand, ou le front des Etats du Sud sont concevables dans cet ordre d'idées, le CAEM comprend au contraire une super-puissance, l'URSS, qui domine ses partenaires aussi bien politiquement qu'économiquement.

En définitive, la seule homogénéité du CAEM vient de l'identité des régimes politiques de ses Etats membres, alors que les Etats de la Communauté se sont rassemblés non seulement au nom du principe démocratique réaffirmé récemment dans le préambule de l'Acte unique européen, mais aussi en vertu de la commune

appartenance à une culture héritée d'une antiquité grecque et romaine fécondée par le moyen-âge chrétien.

2) L'organisation et les pouvoirs

Les traités communautaires ont créé un système largement intégré, doté de compétences propres retirées aux Etats membres, et de pouvoirs autonomes mis en oeuvre par un système institutionnel très élaboré. Les institutions communautaires exercent en particulier un pouvoir législatif qui est à l'origine d'un ensemble de normes dont le respect s'impose aux Etats membres sur le territoire desquels elles sont directement applicables. Tous ces éléments dessinent ce que la Cour de Justice des Communautés a appelé un "ordre juridique communautaire", supérieur à l'ordre juridique des Etats membres. Si l'on a pu critiquer, à juste titre, la lourdeur et les blocages du système institutionnel de la Communauté, celui-ci n'en a pas moins rendu possibles de nombreuses réalisations.

Rien de tel ne peut être constaté dans le CAEM. En dépit de la complexité de son organisation institutionnelle, celui-ci n'émet que des recommandations sans force obligatoire. L'organisation du CAEM repose sur un Conseil de chefs de gouvernement qui se réunit en principe une fois par an afin de définir les objectifs généraux de l'organisation. L'échelon suivant de cet organisme pyramidal est occupé par le Comité exécutif qui se réunit tous les trimestres. Des comités spécialisés horizontaux (planification), ou verticaux (secteurs de production) relaient le Comité exécutif. Il y a ensuite un secrétariat permanent et un certain nombre de commissions permanentes qui coordonnent les travaux dans certains secteurs.

Cet ensemble joue le simple rôle d'enceinte de discussion au niveau le plus élevé et d'organe administratif de coordination aux niveaux intermédiaires. Le CAEM est, en effet, une organisation intergouvernementale qui ne dispose d'aucune compétence supranationale, ses Etats membres ne lui ayant pas transféré de droits souverains. Tout traité conclu par le CAEM doit ainsi être approuvé par les Etats membres.

3) Les objectifs

Le CAEM n'a pas pour objectif la réalisation d'un marché commun, mais la coopération économique entre ses membres et leur assistance mutuelle. Il s'agit essentiellement de coordonner

les planifications nationales afin d'améliorer la division du travail entre les Etats membres. Si l'on a beaucoup soupçonné l'URSS de viser une spécialisation à son profit des économies de ses partenaires, il semble que cette coordination se soit limitée à des consultations sur les plans et programmes en matière d'échanges commerciaux, d'énergie et de recherche. Dans ces conditions, et paradoxalement, la Communauté serait beaucoup plus que le CAEM un lieu de mise en oeuvre de la doctrine de la souveraineté limitée. Il est vrai que l'expression ne peut revêtir le même sens à l'est et à l'ouest de la ligne Oder-Neisse.

En définitive, seuls des motifs d'intérêt politique ont pu faire naître l'idée de nouer des relations entre deux organisations de nature et de portée aussi différentes. L'entreprise a été longtemps remarquable, surtout par ses piétinements.

B) Des négociations laborieuses

Il est intéressant de présenter un historique rapide des relations entre la CEE et le CAEM afin de faire ressortir la nature essentiellement politique des problèmes autour desquels elles se sont nouées.

Jusqu'en 1972, les deux organisations se sont ignorées. En 1973, le secrétaire du CAEM a proposé au président en exercice du Conseil des ministres de la Communauté l'ouverture de négociations entre celles-ci. En 1974, une visite à Moscou de M. ORTOLI, président de la Commission, a été prévue, puis annulée en raison de problèmes soulevés par les Soviétiques à propos de la nature juridique de la CEE et du CAEM. L'étape suivante se situe en 1976 avec la présentation par le CAEM d'un projet d'accord prévoyant que lui soit appliquée la clause de la nation la plus favorisée dans ses relations commerciales avec la Communauté. Il était prévu que les relations entre la Communauté et les différents pays du CAEM soient limitées à des questions techniques. C'est à ce moment que la Communauté a défini, en réponse, son intention de traiter sur le plan bilatéral les questions commerciales intéressant ces pays. Des négociations poursuivies entre 1978 et 1980 ont démontré le caractère fondamental de ce problème, la Communauté refusant de reconnaître au CAEM des compétences lui permettant de négocier au nom de ses pays membres un accord en partie commercial, et le CAEM faisant passer la normalisation des

relations entre la Communauté et ses pays membres par la conclusion préalable d'un accord entre les deux organisations. Des accords bilatéraux ont cependant été conclus dans l'intervalle entre la Communauté et certains pays du CAEM dans les secteurs du textile, de l'acier et de l'agriculture.

Le contexte de la négociation a commencé à évoluer à partir de 1984 quand le CAEM a déclaré souhaiter la conclusion d'un "accord approprié avec la Communauté afin d'élargir les échanges et les relations économiques". En outre, en 1985, M. GORBATCHEV a fait allusion à des relations entre le CAEM et la Communauté en tant qu'entité politique, en présence de M. CRAXI à Moscou (l'Italie exerçait alors la présidence du Conseil). La reconnaissance d'une coopération politique européenne était ainsi clairement impliquée. En juin 1985, le secrétaire du CAEM a proposé à M. DELORS, à l'occasion d'une rencontre à haut niveau, l'adoption d'une déclaration générale CEE-CAEM. Ainsi, s'est trouvé engagé le processus qui a conduit, en trois ans, à l'instauration de relations.

Une négociation a pu être engagée grâce au mandat que le Conseil a donné à la Commission d'ouvrir des contacts exploratoires afin de mieux comprendre la portée du message du CAEM et les objectifs de cette organisation. La Communauté a depuis eu constamment le souci d'éviter le renforcement d'une organisation jugée étroitement contrôlée par l'URSS, elle s'est aussi préoccupée de conserver au régime des échanges avec l'Est leur caractère bilatéral et de ne conclure avec le CAEM d'accord que général et limité. A cette fin, a été définie une approche parallèle consistant à normaliser les relations entre la Communauté et les pays du CAEM, en même temps qu'entre la Communauté et le CAEM lui-même.

C'est ainsi, qu'en janvier 1986, le commissaire DE CLERQ a transmis au secrétaire du CAEM, ainsi qu'aux gouvernements de ses sept Etats membres européens, une lettre acceptant la reprise du dialogue interrompu en 1980 et précisant les réserves communautaires quant à la compétence du CAEM pour passer des accords commerciaux. Le secrétariat de cette organisation a, dès avril 1986, informé M. DE CLERQ qu'il n'y avait plus d'objection à l'établissement de relations bilatérales entre la Communauté et chaque pays d'Europe de l'Est, et que le CAEM ne souhaitait plus la conclusion d'un accord-cadre mais seulement la rédaction d'une déclaration conjointe de caractère politique faisant référence aux principes définis à l'Acte final de la Conférence d'Heisinki. Un pas important était ainsi fait en

direction de la position communautaire, les Douze ayant toujours souhaité que les liens entre organisations soient aussi limités que possible et touchent seulement aux échanges de statistiques et à l'environnement.

A partir de septembre 1986, des réunions d'experts ont eu lieu à Genève pour rédiger un texte de déclaration conjointe. Ces négociations ont été ralenties par le problème de la "clause de Berlin", dernière fourche caudine sous laquelle le CAEM se refusait à passer.

Toutefois, au cours du second semestre de 1987, s'est fait jour le sentiment que les pays de l'Est souhaitaient parvenir rapidement à un accord et se résoudraient à accepter la clause de Berlin sous certaines conditions de présentation juridique.

A ce stade, apparut probable le déblocage des négociations sous l'influence de facteurs économiques dont l'évolution politique interne du bloc oriental permettait désormais la prise en compte.

C) Les facteurs d'évolution

1) Le fait politique

Par un curieux tête-à-queue idéologique, les pays de l'Est appliquent avec une constance inconnue ailleurs le très peu marxiste principe du "politique d'abord". En l'occurrence, l'indéniable intérêt économique que ces pays auraient à développer leurs échanges avec la Communauté a longtemps cédé à des considérations inspirées de la condamnation politique portée contre une construction européenne considérée comme instrument au service du capitalisme international, relai des Etats-Unis et cause de chômage. Il faut sans nul doute attribuer aux vertus conjuguées de la "perestroïka" et de la "glasnost", grâce au relatif dégel politique qu'elles ont amorcé en Union soviétique, le retournement qui, au début de 1985, a introduit une plus grande mesure dans le jugement porté sur la Communauté et a permis d'envisager l'établissement de relations entre celle-ci et le CAEM.

2) Les intérêts économiques

Il est utile d'évoquer les raisons économiques qui ont porté les pays d'Europe de l'Est à tenter d'établir des contacts économiques plus étroits avec la Communauté à la faveur de l'ouverture politique qui se manifeste en Union soviétique depuis 1985.

Le commerce des pays européens du CAEM est largement orienté vers la Communauté. Les importations des Dix en provenance de ces pays sont passées de 1.067 millions d'écus en 1958 à 34.949 millions en 1984. Les exportations vers ces pays sont, dans le même temps, passées de 922 millions d'écus à 21.324 millions. Deux éléments caractérisent ces flux. D'une part, la Communauté est déficitaire dans ses échanges avec l'Est, d'autre part, ses exportations dans cette direction ne représentent que 7 % du total, alors que sa part dans le volume des exportations des pays du CAEM en dehors de cette zone est de l'ordre de 40 %. Il en résulte une forte dépendance de ces pays à l'égard des conditions que la Communauté accorde à leurs exportations. Cette dépendance est accrue par les problèmes d'endettement que connaissent les pays de l'Est et la nécessité dans laquelle ceux-ci se trouvent d'augmenter leurs exportations pour faire face au service de leur dette.

Autre élément économique qui met les pays du CAEM en position de demandeurs face à la Communauté, la demande qu'ils expriment de produits technologiques avancés afin de moderniser leur industrie selon les orientations dessinées par les programmes quinquennaux.

De tels facteurs expliquent que, le verrou politique ayant commencé à être tiré à partir de 1985, les pays de l'Est aient cherché à faire évoluer, à l'occasion de la négociation sur les relations CEE-CAEM, une situation qui était jusqu'alors peu propice à la satisfaction de leurs besoins économiques.

3) Une situation anachronique

Du point de vue communautaire, la non reconnaissance mutuelle de la CEE et du CAEM avait l'inconvénient de gêner la mise en place de la politique commerciale extérieure commune dans la mesure où les pays de l'Est ont longtemps refusé de négocier avec la Communauté. Jusqu'en 1975, l'espace juridique a été occupé, dans le domaine commercial, par des accords bilatéraux d'Etat à Etat, formule refusée par la Communauté à

partir de cette date à laquelle elle a fait savoir aux pays du CAEM qu'elle était disposée à négocier avec eux des accords afin de remplacer ceux arrivés à expiration. Quelques accords sectoriels ont ainsi été conclus, surtout dans les secteurs textile et sidérurgique. Jusqu'à une date récente, le seul accord commercial global avait été signé avec la Roumanie.

Pour l'essentiel, le régime des exportations du CAEM vers la Communauté était donc réglé par un système communautaire unilatéral se limitant à une liste de contingents d'importations, revue chaque année avant le 30 novembre. Par ailleurs, une procédure communautaire d'information et de consultation avait été créée pour les accords bilatéraux de coopération, demeurés dans la compétence des Etats membres, mais pouvant toucher plus ou moins directement au champ commercial.

Il est bien évident que cette situation créait pour les pays de l'Est des inconvénients infiniment supérieurs à ceux ressentis par la Communauté. L'une des principales revendications de ces pays est, d'ailleurs, la suppression des contingents d'importations, jugés discriminatoires.

Il faut noter les conditions spéciales faites à la RDA en raison du statut reconnu par un protocole annexé au Traité de Rome au commerce inter-allemand. Les

exportations de RDA vers la République fédérale bénéficient d'un accès préférentiel. Cependant, la RFA veille à ce que ce régime ne nuise pas au bon fonctionnement du marché commun. La réexportation vers le reste de la Communauté est en particulier très limitée.

4) Le rôle du CAEM

Il faut noter que le CAEM n'est pas l'élément crucial de cette problématique économique. Les développements précédents ont montré qu'il n'est guère armé pour des contacts autres que formels avec la Communauté. A cet égard, est parlant l'échec, en juin 1985, d'une tentative de Moscou de relancer cette organisation en en faisant l'instrument du renforcement de l'intégration économique des Etats membres. Lors d'une session du Conseil, au niveau des chefs de gouvernement, tenue à Varsovie à cette date, un net clivage est apparu entre l'Union soviétique, exprimant ce souhait, et ses partenaires, très réticents. Ainsi, les représentants polonais et hongrois ont-ils souligné que le programme d'intégration adopté en juin 1984 à

Moscou était conçu pour être de longue haleine et exécuté par étapes.

La méfiance de la Communauté à l'égard d'une organisation susceptible d'accentuer la dépendance des Etats d'Europe de l'Est à l'égard de l'Union soviétique rejoint donc les réserves que ces Etats opposent, pour des raisons vraisemblablement identiques, au renforcement du CAEM. Celui-ci n'est manifestement pas voué à devenir l'interlocuteur utile de la Communauté en ce qui concerne les relations commerciales Est-Ouest qui resteront bilatérales.

L'évolution des relations CEE-CEAM joue en fin de compte le rôle d'indicateur du climat des relations entre la CEE et ses membres européens dans le domaine économique. Il était donc prévisible que la signature, en juin 1988, de la déclaration conjointe mettant fin au processus d'approche examiné ci-dessus, donne le signal d'un essor remarquable des relations inter-européennes bilatérales dans les domaines économique et financier.

II - LA RECONNAISSANCE MUTUELLE ET LA RUEE VERS L'EST

Si la déclaration conjointe signée le 25 juin 1988 entre la Communauté et le CAEM ne produira vraisemblablement pas directement des développements très importants, elle n'en restera pas moins significative d'une nouvelle étape des relations inter-européennes.

A) La déclaration conjointe du 25 juin 1988 et ses suites probables

La signature de la déclaration conjointe sur l'établissement des relations officielles entre la CEE et le CAEM a été rendue

possible par les développements rappelés ci-dessus des conditions politiques internes de l'Europe de l'Est.

Ce texte déclare que les deux organisations établissent entre elles des relations officielles. Il énonce ensuite que les parties développeront la coopération dans les domaines relevant de leurs compétences respectives et présentant un intérêt commun. Le caractère restrictif de cette formulation est à relever. Les réserves de la Communauté sur la compétence commerciale du CAEM sont ainsi manifestement, sinon expressément, insérées dans la déclaration conjointe. La concrétisation de la reconnaissance mutuelle est, par ailleurs, repoussée à plus tard : "les domaines ainsi que les formes et les méthodes de la coopération seront déterminées par les parties au moyen de contacts et pourparlers entre leurs représentants désignés à cet effet" et, d'autre part, "sur la base de l'expérience acquise dans le développement de leur coopération, les parties examineront, si nécessaire, la possibilité de déterminer de nouveaux domaines, formes et méthodes de coopération".

Enfin, la déclaration aborde implicitement le problème de Berlin en précisant que son application s'étend aux territoires couverts par le Traité CEE, ce qui comprend le secteur occidental de cette ville.

On peut dire pour le moins que cette déclaration n'engage à rien par elle-même. Elle peut même sembler, à première vue, trouver son accomplissement dans le simple fait de son existence.

De fait, les domaines qui pourraient faire l'objet de négociations ultérieures entre les deux organisations apparaissent relativement peu importants. Dans une résolution du 22 janvier 1987, le Parlement européen en a dressé la liste suivante : rapprochement des normes et des standards, rapprochement des bases de collecte statistique, adaptation des méthodes de prévision économique. Le premier point ne peut donner lieu à des développements très poussés compte tenu de l'environnement politique, les points suivants peuvent être considérés comme relevant déjà de la commission économique pour l'Europe qui fonctionne dans le cadre des Nations-Unies. Le Parlement européen envisageait aussi d'autres domaines de coopération explorables de manière moins immédiate : la protection de l'environnement, les infrastructures de transports entre les deux parties de l'Europe, un réseau énergétique inter-européen, la recherche dans le domaine de la fusion nucléaire, une coopération scientifique et technique. Notons simplement que, quand ces matières pourraient donner lieu à une approche dépassant le

caractère relativement anodin de ce qui peut faire l'objet de travaux de la commission économique pour l'Europe, des considérations tenant à la sécurité rendraient le cadre de la coopération CEE-CAEM peu approprié pour en traiter.

En définitive, l'incompétence désormais admise du CAEM en matière de négociations commerciales n'est guère compensée par des perspectives de coopération intense dans d'autres domaines, ce qui fait mal augurer de la postérité de la déclaration du 25 juin.

Si le premier effet concret de celle-ci aura été de permettre l'établissement de relations diplomatiques entre la Communauté et les divers pays de l'Est, les progrès semblent fulgurants en la matière, il se pourrait en fin de compte que ce premier résultat de la reconnaissance mutuelle de la CEE et du CAEM ne soit guère relayé par d'autres pendant une période.

B) L'essor des relations bilatérales

Dans la foulée de la déclaration commune du 25 juin, s'est déclenché un processus qui devrait aboutir à la conclusion d'accords de commerce et de coopération avec chaque pays d'Europe de l'Est, membre du CAEM (réserve faite de l'Albanie qui se tient à l'écart de l'organisation depuis 1961). Le caractère spectaculaire de cette évolution ne doit cependant pas faire négliger les facteurs économiques et politiques qui en limiteront l'ampleur au fond.

1) Les accords de commerce bilatéraux

Dès avant l'adoption formelle de la déclaration de reconnaissance mutuelle, l'assouplissement de la position de l'Est sur le principe du libéralisme avait permis l'engagement de négociations entre la Communauté, d'une part, la Roumanie, la Hongrie (accord paraphé le 30 juin 1988) et la Tchécoslovaquie, d'autre part. Des contacts exploratoires avaient aussi été engagés avec la Pologne, la Bulgarie et l'Union soviétique qui avaient souhaité discuter de l'avenir de leurs relations économiques avec la Communauté. Tous ces développements devraient déboucher sur des accords commerciaux conclus bilatéralement avec celle-ci.

Il est intéressant de retenir comme significatif des perspectives ainsi dégagées le cas de l'Union soviétique qui paraît souhaiter conclure avec la Communauté un accord qui irait au-delà d'un simple accord commercial de type classique. Si peu de choses ont filtré des contacts exploratoires en cours, on sait que ce pays désire engager une coopération financière et technique avec la Communauté, qui permettrait des transferts de technologie. Selon le commissaire européen DE CLERQ, en charge du dossier, la Communauté pourrait trouver avantage à ce qu'un accord avec l'URSS soit étendu à des domaines tels que l'environnement, l'énergie, notamment nucléaire, les transports (surtout maritimes). De son côté, le commissaire CHEYSSON énonçait, dans une déclaration au Parlement européen le 14 septembre dernier, l'environnement, la sécurité nucléaire, la recherche en matière de fusion nucléaire, comme des domaines "où une coopération future devrait être fructueuse".

M. CHEYSSON a, par ailleurs, marqué des réserves sur l'ampleur à donner à l'exercice : "La Commission est hésitante en ce qui concerne le souhait du Parlement d'aboutir dès cette première phase à la conclusion d'un accord global de coopération et de commerce de vaste portée entre la Communauté et l'Union soviétique. Nos hésitations ont trois raisons. Il faut des sujets d'intérêt commun, ils doivent être à l'avantage des deux parties et il faut traiter sur une base de réciprocité totale".

Ceci amène à détailler les facteurs qui inclinent à émettre des pronostics prudents sur l'ampleur probable des résultats de ces évolutions.

2) Butoirs économiques et politiques

Les différences de structure et de développement économique entre la Communauté et les pays du CAEM limitent fortement les perspectives de coopération. On a vu ci-dessus que ces derniers souhaitent développer leurs exportations vers la Communauté, ce qui semble difficile quel que soit le régime commercial en vigueur. En effet, en dehors de l'énergie produite par l'URSS et qui explique une bonne part du déficit communautaire dans les échanges avec le CAEM, celui-ci exporte surtout des matières premières et des produits alimentaires, ses produits manufacturés intéressant peu le marché occidental en raison de leur mauvaise qualité.

En sens inverse, la pénurie de devises dans les pays de l'Est limite les perspectives d'un développement très important des

exportations communautaires vers cette destination. Il est vrai, cependant, qu'une évolution semble actuellement s'amorcer, par laquelle un flux très important de crédits serait dirigé vers le CAEM. Ce point sera examiné ci-dessous.

Autre difficulté susceptible d'affecter le développement du commerce entre la Communauté et le CAEM, les différences structurelles entre les économies libérales et les pays à commerce d'Etat, qui rendent difficiles techniquement les échanges. Les conditions du marché sont, en effet, totalement différentes d'un espace économique à l'autre. A l'Est, la transparence du marché est réduite à sa plus simple expression, et négocier avec les entreprises d'Etat ou des centres commerciaux spéciaux implique le passage par les règles très strictes de l'économie planifiée. Souvent, d'autre part, les pays de l'Est ne proposent pas leurs produits les plus concurrentiels, mais ceux pour lesquels il existe une capacité d'exportation, et qui sont peu demandés en Occident : produits excédentaires en Europe, ou de médiocre qualité. Il résulte de tout cet arrière plan des techniques d'exportation telles que les accords de compensation, qui gênent les relations commerciales.

La notion de compensation couvre les pratiques suivantes : le troc, échange de marchandises excluant l'emploi de monnaie, le vendeur occidental accepte d'être payé en marchandises qu'il lui reviendra d'écouler sur son marché. Un contrat unique détermine les obligations d'achat et de vente, ce qui rend le déroulement des opérations lent et compliqué. La compensation qui accompagne le troc peut être totale ou seulement partielle.

Il y a aussi la technique de la contre-affaire, forme la plus répandue de compensation. L'exportateur occidental s'engage à acheter des produits est-européens pour une valeur équivalente à une part de ses livraisons. Payé immédiatement après la vente, il peut attendre que se présente une offre appropriée pour remplir son obligation de contre-affaire.

L'achat sur la production, qui tend à se répandre, porte sur l'achat d'usines payées grâce à la livraison d'une partie de la production ainsi rendue possible. Cette technique encourage les transferts technologiques, dans la mesure où les industriels occidentaux souhaitent recevoir des produits de qualité.

Les opérations de compensation, outre leur complexité intrinsèque, ont l'inconvénient de porter préjudice à l'économie de la Communauté quand elles permettent l'exportation, par l'Est, de produits qui concurrencent indirectement la production

occidentale. De manière générale; d'ailleurs, le développement des relations économiques avec l'Europe de l'Est doit être surveillé car l'opacité des systèmes de prix orientaux permet des pratiques de dumping préjudiciables. Elles portent fréquemment sur des produits finis dont la technologie est déjà traditionnelle et qui sont fabriqués à l'Ouest par des entreprises moins modernes que les centres de productions implantés plus récemment à l'Est. Sont particulièrement concernés les secteurs du textile, de la sidérurgie, ainsi que les transports maritimes. Quand une plainte pour dumping est déposée par une entreprise communautaire, la preuve du fait est difficile à faire, les prix de gros des pays de l'Est n'étant pas publiés.

Enfin, des difficultés sont à signaler, sur le plan politique, quant au développement du commerce CEE-CAEM. Il s'agit des impératifs de sécurité qui justifient un contrôle des exportations vers l'Est afin de faire obstacle aux transferts de technologies ou de matériels dont l'utilisation militaire est possible.

A cet effet, a été créé en 1947 le COCOM, dont les Etats membres sont ceux de l'OTAN, à l'exception de l'Islande et du Japon. Le COCOM dresse et met à jour une liste d'embargos qui limite les possibilités d'exportation, encore qu'elle soit souvent éludée par les exportateurs européens, aux dires des industriels américains intéressés.

D'autres obstacles, d'ordre économique, juridique, institutionnel et politique, s'opposent à une expansion rapide du commerce entre la Communauté et les pays socialistes. Il ne paraît pas utile, en en donnant la description complète, d'alourdir la démonstration du relatif manque de perspectives à moyen terme du commerce intra-européen, en dépit de l'espace encore vide qui paraît s'offrir aux portes de la Communauté.

C) La ruée vers l'Est

Les considérations évoquées ci-dessus n'ont guère découragé les responsables économiques, publics et privés, des pays de la Communauté, qui semblent s'être lancés dans une grande offensive financière à l'Est, en direction de l'URSS en particulier. De ce point de vue, la déclaration CEE-CAEM a été interprétée comme une invitation au voyage. De fait, les délégations occidentales se sont rapidement succédé à Moscou.

Les banques européennes rivalisent de promesses et, depuis octobre dernier, des lignes de crédit d'un montant total de près de sept milliards de dollars ont été accordées ou proposées par des consortiums de banques des quatre grandes puissances d'Europe occidentale : RFA, France, Grande-Bretagne et Italie. Dernièrement encore, un consortium, dont le chef de file est le Crédit Lyonnais, a proposé un crédit de douze milliards de Francs. Le président du Crédit Lyonnais a, d'ailleurs, signé au début de novembre trois accords de coopération avec trois nouvelles banques soviétiques.

Le secteur économique manifeste le même empressement que le secteur financier. Les entreprises italiennes sont particulièrement actives : le groupe agro-alimentaire FERRUZZI va ainsi cultiver un demi-million d'hectares en Ukraine en maïs, blé, soja, sorgho, betteraves à sucre et olives, dont il va assurer la transformation industrielle. De son côté, OLIVETTI va construire une usine informatique à Léninegrad. FIAT étudie, d'autre part, la possibilité de construire une usine pour la production annuelle d'un million de voitures. Les industriels allemands ne semblent pas en reste puisqu'ils ont signé plus de trente contrats au moment de la visite du Chancelier KOHL à Moscou en octobre.

Les responsables gouvernementaux suivent le train, ou le précédent. La visite du Chancelier KOHL a permis la signature de divers accords de coopération bilatérale :

- Accord gouvernemental sur la coopération en matière de protection de l'environnement ; il concerne notamment la mer Baltique ;
- Premier programme de coopération culturelle entre la RFA et l'URSS pour 1988-1989 ;
- Accord gouvernemental sur la notification rapide des accidents nucléaires et l'échange d'informations sur les installations nucléaires ;
- Accord gouvernemental sur la prévention des incidents maritimes en dehors des eaux territoriales ;
- Accord ministériel sur la coopération entre les entreprises et les organisations de l'industrie alimentaire ;
- Accord ministériel sur l'exploration et l'utilisation de l'espace à des fins pacifiques. Un accord de principe sur la participation d'un cosmonaute allemand à un vol soviétique a été adopté.

Par ailleurs, un document politique sera adopté lors de la visite du numéro un soviétique à Bonn en 1989.

Un accord sur la protection des investissements est également en cours de préparation, de même que l'ouverture d'un centre industriel et commercial de la RFA à Moscou et de l'URSS en Allemagne fédérale.

Bonn prendra, d'autre part, en charge la formation, en trois ans, en RFA, de 3000 jeunes soviétiques, aux techniques de l'industrie, du management ou de la recherche scientifique.

Par ailleurs, les Etats de la Communauté accordent leur garantie aux crédits ouverts par leurs banques.

Il convient de noter que les Etats-Unis ont exprimé une inquiétude sur les conséquences de ces développements qui pourraient, considèrent-ils, aider l'URSS à restructurer son économie sans avoir à réduire ses dépenses militaires.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 8 DECEMBREE 1988

Après avoir examiné les relations entre la C.E.E. et le Conseil d'assistance économique mutuelle (C.A.E.M.) depuis 1958 jusqu'à leur aboutissement dans la déclaration conjointe du 25 juin 1988,

LA DELEGATION

- observe que la reconnaissance mutuelle de la C.E.E. et du C.A.E.M., réalisée par la déclaration conjointe du 25 juin 1988, a été rendue possible par l'évolution politique qui se manifeste en Union soviétique depuis 1985 ;

- constate, en effet, que la politique popularisée sous les noms de "perestroïka" et de "glasnost" a engendré à l'Est une approche réaliste des fondements sur lesquels pouvait s'appuyer une coopération avec la Communauté européenne ;

- rappelle que c'est à partir de 1985 que le C.A.E.M. a commencé d'une part à faire évoluer ses positions concernant la compétence

de ses Etats membres pour passer des accords commerciaux avec la Communauté ainsi que l'appartenance du secteur occidental de Berlin à la Communauté et d'autre part s'est résolu à nouer avec celle-ci des relations purement formelles, la détermination des domaines, formes et méthodes de la coopération étant repoussée à un stade ultérieur ;

- note que le texte de la déclaration du 25 juin 1988 traduit sur ces points les exigences de la Communauté de façon satisfaisante ;

- se félicite de ce que la détermination de la Communauté, lors de la négociation, ait ainsi permis de préserver la compétence commerciale des pays de l'Est vis-à-vis d'une organisation dominée politiquement et administrativement par l'Union soviétique ;

- se réjouit, d'autre part, de ce que, de façon claire quoiqu'implicite, les pays du C.A.E.M. aient reconnu l'appartenance de Berlin-Ouest à la Communauté ;

- considère comme d'une grande importance la maîtrise par la Communauté du processus enclenché à la suite de la déclaration commune du 25 juin ;

- note que les premiers effets de cet épisode ne concernent pas les relations C.E.E.-C.A.E.M., mais les relations entre chaque pays de l'Est, d'une part, la Communauté et ses Etats membres, d'autre part ;

- rappelle que des accords commerciaux et de coopération sont conclus, en voie de conclusion ou en négociation, entre la Communauté et chaque pays de l'Est appartenant au C.A.E.M. ;

- constate, d'autre part, que parallèlement, et dans les domaines de compétence exclusive des Etats membres, ceux-ci se livrent actuellement à des approches désordonnées à l'égard des pays du bloc oriental et singulièrement de l'Union soviétique ;

- relève en particulier l'octroi à l'U.R.S.S. de lignes de crédit d'un montant total de sept milliards de dollars accordés par des consortiums de banques européennes avec la garantie des gouvernements ;

- regrette l'absence entre ceux-ci d'une concertation qui peut, seule, permettre l'analyse pertinente des avantages, des inconvénients et des limites de l'ouverture commerciale, financière et technologique à l'Est, et s'inquiète des conséquences

de la concurrence entre pays occidentaux qui résulte de cette situation ;

- observe la faible part de la France dans le commerce des pays de l'Est et souligne la nécessité, pour les entreprises françaises, de renforcer leur position commerciale dans ces pays ;

- estime que le développement à terme de relations commerciales plus soutenues dépend du succès, jusqu'à présent très incertain, de la réforme intérieure des régimes socialistes ;

- relève la persistance de nombreux obstacles au développement des échanges : obstacles techniques avec le système de troc en vigueur, l'inconvertibilité des monnaies de l'Est et le régime de la propriété qui rend difficile l'investissement en Europe de l'Est ; obstacles économiques avec l'inadaptation des produits finis de cette provenance aux besoins des marchés occidentaux ; obstacles financiers avec l'endettement de la plupart des pays de l'Est ; obstacles politiques avec les préoccupations de sécurité qui limitent les transferts de technologie ;

- observe que, du fait de l'accord de commerce inter-allemand, la R.D.A. est en fait le 13e membre de la C.E.E., et appelle l'attention sur les risques de détournement de trafic résultant de cette situation ;

- considère comme indispensable que l'ensemble des problèmes posés par les relations entre la C.E.E. et les pays de l'Est soit abordé au niveau communautaire au sein du Conseil et dans le cadre de la coopération politique.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la commission des affaires économiques et du plan et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.