

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au proces-verbal de la séance du 14 décembre 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} mai et le 31 octobre 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, Michel PONIATOWSKI, Robert PONTILLON, Jean GARCIA, Daniel MILLAUD, Michel MIROUDOT, André ROUVIÈRE et René TRÉGOUËT,

Senateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

(1) Cette délégation est composée de : M. Jacques Genton, président ; MM. André Jarrot, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, vice-présidents ; MM. Jean Garcia, Daniel Millaud, Michel Miroudot, André Rouvière, René Tregouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Guy Cabanel, Henri Collard, Gérard Delfau, Jacques Golliet, Jean-Pierre Masseret, Paul Masson, Jacques Oudin, Xavier de Villepin.

Communautés européennes. – Budget communautaire - Compétence du Parlement - Conférence interparlementaire des organes spécialisés dans les affaires européennes (Paris, novembre 1989) - Contrôle parlementaire - Délégation parlementaire - Droit communautaire - Industrie électronique - Parlement européen - Parlement national - Politique de la recherche - Politique de l'environnement - Réglementation de la chasse - Tarif douanier

SOMMAIRE

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES	3
I. — L'évolution du budget communautaire et le projet de budget européen pour 1990. Rapporteur : M. Jacques Oudin	5
II. — Les droits de douane communautaires sur les composants électroniques. Rapporteur : M. René Trégouët	29
III. — Le renouvellement de la Convention de Lomé. Rapporteur : M. Jean Garcia	41
IV. — La réglementation communautaire de la chasse. Rapporteur : M. Hubert d'Andigné	59
 CHAPITRE II. — LA PREMIÈRE CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE DES ORGANES SPÉCIALISÉS DANS LES AFFAIRES EUROPÉENNES	 105
I. — Liste des participants	107
II. — Rapport introductif présenté par M. Jacques Genton, président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes	113
III. — Rapport de synthèse de M. Charles Josselin, président de la Délégation de l'Assem- blée nationale pour les Communautés européennes	119
IV. — Conclusions de la Conférence	124

CHAPITRE PREMIER

**LES CONCLUSIONS
DE LA DÉLÉGATION
DU SÉNAT
POUR LES COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES**

**L'ÉVOLUTION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE
ET LE PROJET DE BUDGET EUROPEEN POUR 1990**

Rapporteur : M. Jacques OUDIN.

- I. - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE**
- II. - L'ÉVOLUTION DU BUDGET EUROPÉEN**
- III. - LE PROJET DE BUDGET POUR 1990**
- IV. - LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES EUROPEÉNNES
POUR LA FRANCE**
- V. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE
9 NOVEMBRE 1989**

Traditionnellement, le budget des Communautés européennes faisait l'objet de violentes controverses, non seulement entre le Parlement européen et le Conseil de Ministres mais également entre les Etats membres.

Grâce à l'accord financier conclu lors du Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, le budget de 1989 a été adopté dans les délais, ce qui a permis d'éviter de recourir à la règle des douzièmes provisoires, comme ce fut le cas à de nombreuses reprises dans le passé, et en particulier en 1988.

La création d'une nouvelle ressource, assise sur le produit national brut, et l'adoption d'une programmation pluriannuelle des dépenses, couvrant la période 1988-1992, a donc transformé les conditions d'adoption du budget des Communautés européennes.

Avant d'effectuer une analyse du projet de budget des Communautés pour 1990, il semble nécessaire de rappeler brièvement la procédure budgétaire européenne et l'évolution du budget européen.

*
* *

I. - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE

L'établissement du budget général des Communautés européennes fait l'objet d'une procédure complexe, qui associe la Commission, le Conseil de Ministres et le Parlement européen.

A. - L'avant-projet de budget de la Commission.

La Commission établit tout d'abord un avant-projet de budget sur la base des actions engagées ou prévues, des recettes prévisibles ainsi que des orientations définies par le Parlement et le Conseil de la Communauté. Ces prévisions doivent, par ailleurs, s'inscrire, depuis 1989, dans les perspectives financières pluriannuelles définies par le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988, et qui ont été approuvées par le Conseil de Ministres et le Parlement européen le 5 juin 1988.

B. - Le projet de budget du Conseil.

Transmis au Conseil, le document devient alors un projet après son adoption, ou son amendement, à la majorité qualifiée (54 voix sur 76, la République Fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposant chacun de 10 voix, l'Espagne de 8, la Belgique, la Grèce, les Pays-Bas et le Portugal de 5, le Danemark et l'Irlande de 3, le Luxembourg de 2).

C - L'examen en première lecture par le Parlement européen.

Ce projet est discuté en première lecture par le Parlement européen, qui peut amender à la majorité de ses membres les dépenses non obligatoires (en abrégé : D.N.O.), ou à la majorité absolue des suffrages exprimés les dépenses obligatoires (D.O.).

Les dépenses non obligatoires sont, pour l'essentiel, les dépenses dites structurelles ; celles-ci sont engagées par les Fonds européens (Fonds social européen, - F.S.E. -, Fonds européen de développement régional, - F.E.D.E.R. -, Fonds européen d'orientation et de garantie, - F.E.O.G.A.-Orientation -) ainsi que celles menées dans les domaines de la recherche, de l'énergie, de l'industrie et de l'aide aux pays tiers.

Les dépenses obligatoires sont celles qui découlent immédiatement du Traité ou des actes qui en résultent ; ce sont les engagements juridiques de la Communauté à l'égard de tiers, notamment ceux du F.E.O.G.A.-Garantie pour l'agriculture.

Si le Parlement approuve le projet du Conseil sans modification, le budget est alors définitivement arrêté ; s'il l'amende, le projet, assorti des amendements, est alors transmis au Conseil.

D. - Le second examen du budget par le Conseil.

Le Conseil de Ministres doit réunir la majorité qualifiée (54 voix sur 76) pour accepter les modifications proposées par le Parlement européen qui ont pour effet d'augmenter les dépenses obligatoires ; la même majorité qualifiée est également nécessaire pour rejeter les autres modifications ainsi que les amendements qui portent sur les dépenses non obligatoires.

E. - La seconde lecture du budget par le Parlement européen

Le Parlement statue en seconde lecture à la majorité des membres qui le composent et aux 3/5^e des suffrages exprimés sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements. Il statue sur les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires, dans les limites des plafonds introduits en 1988 par les perspectives financières. Le Parlement a alors le dernier mot ; le Président du Parlement déclare ainsi le budget arrêté, à moins que l'Assemblée ne le rejette globalement.

F. - Le contrôle de l'exécution du budget européen.

Le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses de la Communauté ainsi que la vérification de sa bonne gestion est confié, depuis 1975, à la Cour des Comptes de la Communauté. La Commission européenne a créé, de son côté, une unité spéciale de lutte contre les fraudes et a proposé le renforcement de la coopération des Etats membres pour le contrôle sur place des paiements. La commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a également proposé diverses mesures pour renforcer la lutte contre les fraudes aux dépenses des Communautés européenne dans l'Europe de 1992 (1).

(1) cf. auditions publiques des 23, 24 et 25 janvier 1989 de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen à Bruxelles.

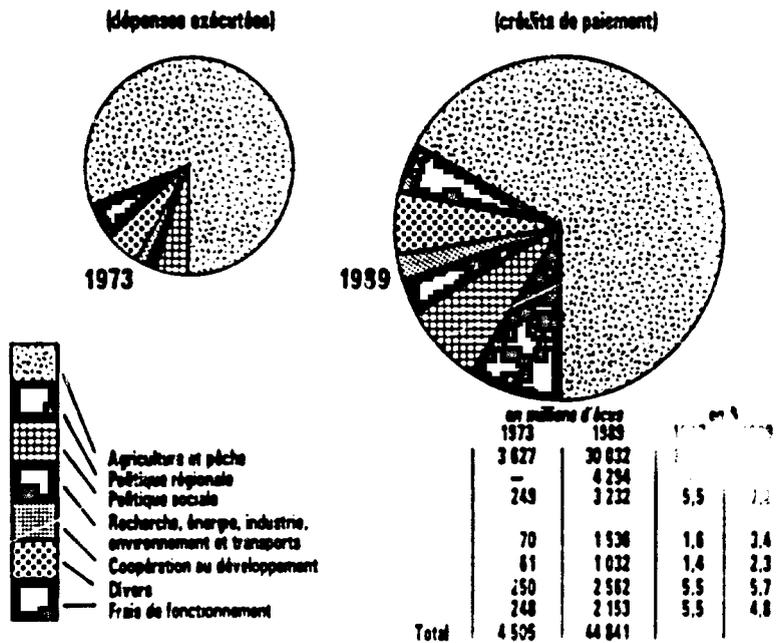
II. - L'ÉVOLUTION DU BUDGET EUROPÉEN

Avant d'analyser les perspectives budgétaires 1988-1992, il convient de rappeler l'évolution des dépenses et des recettes du budget européen.

A. - L'évolution des dépenses communautaires.

Le graphique ci-dessous permet de comparer l'évolution des dépenses de la Communauté entre 1973 et 1989.

Évolution du budget général de la Communauté, 1973-1989



Au cours de cette période, le montant global des dépenses a été multiplié par 10 alors que les prix à la consommation ne l'étaient que par 4 ; mais il faut aussi souligner qu'au cours de cette période, la Communauté est passée de 6 Etats membres à 12. En 1989, avec 45 milliards d'Ecus (1), le budget de la Communauté représentait en

(1) 1 Ecu = environ 7 francs, soit 315 milliards de francs.

réalité 1 % du produit national brut cumulé des Douze Etats membres ou 2,8 % de l'addition des 12 budgets nationaux (environ 2.500 milliards d'Ecus).

Les 2/3 des dépenses du budget européen sont liés à la politique agricole. Ces dépenses sont gérées par le F.E.O.G.A., dans le cadre de la politique agricole commune qui constitue, pour l'heure, le seul domaine d'intervention européenne totale. Leur part diminue régulièrement dans le budget européen puisqu'elles sont passées de 80 % en 1973 à 65 % en 1988 ; elles ne représentent plus que 55 % en 1990.

Les dépenses liées à la mise en oeuvre des autres politiques européennes restent modestes.

La politique régionale représente 9,6 % des crédits de paiement en 1989, grâce à l'action du Fonds européen de développement régional (F.E.D.E.R.) qui, depuis 1975, subventionne les régions en retard de développement ou touchées par la crise économique. Il convient de rappeler que la sélection des régions s'effectue sur la base du niveau du P.I.B. par habitant de la région, comparé à celui de la moyenne communautaire. Seuls les D.O.M. et la Corse, pour la France, relèvent ainsi des aides du F.E.D.E.R.

La politique sociale représente 7,2 % des crédits de paiement en 1989 du budget communautaire. Les dépenses du Fonds social européen (F.S.E.) concernent essentiellement la formation et la reconversion professionnelles ainsi que les aides à la création et au maintien de l'emploi dans les régions les plus défavorisées.

La part des autres politiques communes reste faible (recherche, énergie et industrie : 3,4 % ; environnement et transports : 2,3 % ; coopération, développement : 5,7 % en 1989).

Les frais de fonctionnement des Communautés européennes représentent moins de 5 % du total du budget communautaire ; la part des dépenses opérationnelles est ainsi déterminante avec plus de 95 %.

B. - L'évolution des recettes communautaires.

Jusqu'en 1970, le budget européen a été financé par des contributions des Etats membres, calculées sur la base de clés de répartition selon les catégories de dépenses à financer. Seule, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), créée en 1951, disposait d'un budget spécifique (329 millions d'Ecus en 1989) financé par un impôt européen perçu sur la valeur de la production des entreprises charbonnières et sidérurgiques.

Le Conseil européen du 21 avril 1970 a décidé, en application de l'article 201 du Traité des Communautés, de remplacer les contributions financières des Etats membres par des ressources propres.

Ces ressources sont de quatre ordres :

a) **les droits de douane** sur les marchandises importées dans la Communauté, et qui sont le transfert des recettes douanières perçues par les Etats membres au profit de la Communauté dans le cadre de l'union douanière (le tarif douanier commun date du 1^{er} juillet 1968 et la Communauté a bénéficié, pour la première fois en 1975, de l'intégralité des droits de douane perçus en Europe) ;

b) **les prélèvements agricoles** perçus aux frontières de la Communauté européenne sur les produits agricoles importés ainsi que, depuis le 1^{er} juin 1971, les recettes provenant de cotisations sur le sucre ;

c) **le produit de la T.V.A.**, dans la limite d'un taux maximum de 1 % appliqué sur la base d'une assiette commune (le taux de 1 % a été atteint en 1984, il a été porté à 1,4 % à compter de 1986 par le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984).

En 1986, les recettes T.V.A. représentaient 68 % du budget européen contre 44,7 % en 1980, soit une progression annuelle de 7 % sur la période alors que, dans le même temps, les ressources traditionnelles baissaient de 2,6 % ;

d) **une nouvelle ressource, assise sur le produit national brut**, a été créée par le Conseil européen de Bruxelles en 1988, et qui est fonction d'un taux appliqué à la somme des P.N.B. des Etats membres, compte tenu des autres recettes des Communautés (en 1989, ce taux était de 0,0924 %).

La même décision du Conseil européen de 1988 a modifié, par ailleurs, les conditions de perception de la T.V.A. en fixant que l'assiette T.V.A. est limitée à 55 % du P.N.B., de manière à ne pas pénaliser les pays où la consommation privée représente une part très importante de la richesse nationale (essentiellement, Portugal, Grèce, Irlande, Royaume-Uni).

Par ailleurs, le mécanisme qui avait été mis en place en 1986 pour rembourser au Royaume-Uni 66 % de la différence entre sa part dans les dépenses communautaires et sa contribution aux recettes de T.V.A. a été aménagé en ne prenant en compte que sa contribution au titre de la T.V.A. écartée à 55 %.

Le tableau ci-dessous fournit la structure des recettes du budget général de la Communauté pour 1989.

Budget general de la Communauté: recettes prévues pour 1989		
	Millions d'écus	%
Droits de douane	9 954	22.2
Prelevements et cotisations agricoles	2 462	5.4
TVA	26 219	58.5
Ressource PNB	3 907	8.7
Divers	274	0.6
Solde exercice precedent	2 025	4.5
	44 841 (soit 1.03 % du PNB communautaire)	

C. - Les perspectives financières 1988-1992.

Pour résoudre les crises budgétaires de la Communauté, qui étaient la conséquence d'évolutions divergentes entre les taux de progression des recettes et des dépenses communautaires, le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février 1988 a posé les bases d'un accord interinstitutionnel portant à la fois réforme de la politique agricole commune, création de la ressource P.N.B. et programmation pluriannuelle des dépenses.

Le tableau et le graphique ci-après fournissent les éléments de cette programmation 1988-1992.

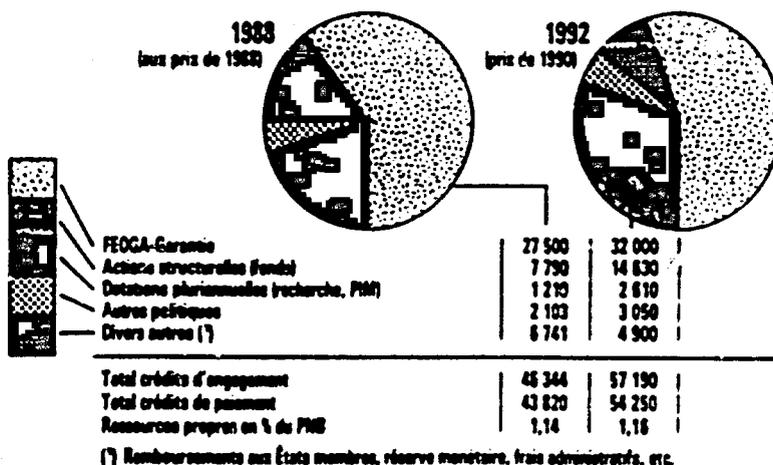
PERSPECTIVES FINANCIERES

Crédits d'engagement

MECU, prix 1988

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

Perspectives financières 1988-1992 (crédits d'engagement, en millions d'écus)



Source: Perspectives financières de la Communauté.

Dans le cadre des perspectives définies par l'accord interinstitutionnel du 27 mai 1988, ratifié par le Parlement européen le 15 juin 1988, le Parlement, le Conseil et la Commission se sont ainsi engagés à respecter, au cours de chaque procédure annuelle d'ici 1992, les différents plafonds annuels de dépenses contenus dans cette programmation. Ils se sont également engagés à ce qu'aucune révision des dépenses obligatoires prévues dans ces perspectives financières ne puisse entraîner une réduction du montant des dépenses non obligatoires.

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

Pour ce qui est des dépenses agricoles, les institutions européennes se sont engagées à respecter la ligne directrice du F.E.O.G.A.-Garantie dont le taux d'accroissement annuel ne doit pas dépasser 74 % du taux de croissance du P.N.B. de la Communauté.

Au titre de la cohésion économique et sociale, les crédits d'engagement pour les fonds structurels devraient par ailleurs doubler d'ici 1992 pour s'établir à 1,3 milliard d'Ecus en 1993.

III. - LE PROJET DE BUDGET POUR 1990.

Le Conseil des ministres du budget n'a apporté que peu de modifications, dans l'ensemble, à l'avant-projet de budget de la Commission.

A. - L'avant-projet de budget pour 1990 de la Commission.

La Commission européenne a adopté, le 26 avril 1989, l'avant-projet de budget 1990, qui est conforme, dans son établissement, à l'accord interinstitutionnel et aux prévisions financières du 28 juin 1988.

Dans ce cadre, la Commission a décidé de ne pas proposer, pour 1990, de révision des perspectives financières, mais uniquement leur adaptation technique. En conséquence, le taux d'accroissement des crédits d'engagement, par rapport au budget de 1989, s'établit à 5,4 %, et celui des crédits de paiement à 4,4 %. L'augmentation possible des dépenses du budget communautaire est donc conforme à l'objectif qui est poursuivi dans l'ensemble de la Communauté, d'un assainissement des finances publiques ; elle s'insère logiquement dans la stratégie de croissance en Europe par un soutien de la demande sans mise en cause de l'objectif de stabilité des prix.

Dans cet avant-projet de la Commission, le rapport entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires était de 64,7 % - 35,3 % alors qu'il était de 68,4 % - 31,6 % dans le budget de 1989. Il fait donc apparaître de nouveaux progrès vers le rééquilibrage entre ces deux catégories de dépenses et, on peut souligner que, pour la première fois depuis 1980, au cours de deux années successives, la part de la section garantie du F.E.O.G.A. diminue et ne s'élève plus qu'à 54,9 % du budget communautaire en 1990.

Représentant 1 % des P.N.B. de la Communauté et 2,4 % des dépenses budgétaires des Etats membres, l'avant-projet de la Commission garde cependant un impact macro-économique modeste. La priorité des dépenses en faveur de la cohésion économique et sociale de la Communauté permet néanmoins aux interventions communautaires de favoriser, de façon significative, au regard du P.N.B. et des budgets nationaux, l'essor de certains Etats membres et des régions en retard de développement.

Du point de vue des recettes, grâce aux bonnes perspectives économiques pour 1990, on escompte une hausse des droits de douane en Europe et un taux de croissance satisfaisant des assiettes T.V.A. et P.N.B. Compte tenu de la correction en faveur du Royaume-Uni, le taux uniforme de l'appel de la T.V.A. se situera à 1,25 %, et celui de la ressource complémentaire P.N.B. à 0,10 %.

Le tableau ci-après fournit l'état prévisionnel des recettes, présenté par la Commission dans l'avant-projet de budget pour 1990.

(Millions d'ECU)

	Prévisions inscrites au budget 1989	Avant-projet de budget 1990	Variation	
			En millions ECU	En pourcentage
Prélèvements agricoles	1 419.2	1 152.4	- 266.6	- 18.8
Cousaon sucre	1 317	1 384.6	67.6	+ 5.1
Droits de douane	11 060	12 591.0	1 531.0	+ 13.8
Frais de perception des ressources propres traditionnelles	- 1 379.6	- 1 514.8	- 135.2	+ 9.8
Taxe sur la valeur ajoutée	26 219.1	28 318.4	2 099.3	+ 8
Ressources fondées sur le P.N.B. : dont : 1 033.1 (1989), 1 022.2 (1990) millions d'ECU au titre de la réserve monétaire F.E.O.G.A.	3 906.1	3 908.9	2.8	.
Excédent prévisible de l'exercice précédent	2 024.5	779	- 1 245.5	- 61.5
Recettes diverses	274.3	301.5	27.2	+ 9.9
Total	44 840.6	46 830.4	1 979.8	+ 4.4

B. - Le projet de budget du Conseil pour 1990.

Le Conseil des Ministres du budget a adopté le 28 juillet 1989, à Bruxelles, le projet de budget des Communautés pour 1990. Dans la présentation de ce projet de budget, le Conseil avait deux soucis : donner à la Communauté les moyens de réaliser les politiques prévues dans l'Acte unique, et respecter la discipline budgétaire.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, le budget européen s'élève pour 1990 à 48,194 milliards d'Ecus en crédits d'engagement (soit une progression de 3,8 % par rapport à 1989) et à 46,136 milliards d'Ecus en crédits de paiement (+ 2,9 %).

Les dépenses obligatoires s'élèvent à 31,2 milliards d'Ecus en crédits de paiement et les dépenses non obligatoires à 14,9 milliards d'Ecus, soit une augmentation de 16,2 % par rapport à 1989.

LE PROJET DE BUDGET POUR 1990

(En millions d'ECU)

Catégorie	Crédits pour engagement			
	APB (1)	PB (2)	PF (3)	Différence PB/PF
1. F.E.O.G.A.-garantie D.O. .	26 858	26 522	30 700	- 4 178
2. Actions structurelles :				
D.O.	476	476	•	•
D.N.O.	11 054,3	11 050,7	•	•
Sous-total	11 530,3	11 526,7	11 555	- 28,3
3. Politiques à dotations plu- riannuelles D.N.O.	2 067	1 957,5	2 071	- 113,5
4. Autres politiques :				
D.O.	695,56	642,45	706	- 63,55
D.N.O.	1 972,97	1 857,81	2 023	- 165,19
Sous-total	2 668,53	2 500,27	2 729	- 228,73
5. Remboursements aux :				
Etats membres D.O.	2 394,77	2 380,22	•	•
Déstockage D.O.	•	•	1 523	•
Dépenses adm. D.O.	215,86	213,85	•	•
D.N.O.	2 168,14	2 093,71	•	•
Sous-total	4 778,77	4 687,78	4 930	- 242,22
6. Réserves monétaire D.O. .	1 000	1 000	1 000	•
Total général C.E. :				
D.O.	31 640,19	31 234,53	35 454	- 4 219,47
D.N.O.	17 262,41	16 959,74	17 531	- 571,26
Total	48 902,60	48 194,27	52 985	- 4 790,73
Total général C.P. :				
D.O.	31 612,38	31 208,73	35 372	- 4 163,27
D.N.O.	15 179,37	14 929,79	15 419	- 489,21
Total	46 791,76	46 138,53	50 791	- 4 652,47

(1) APB : Avenant-projet de budget de la commission.

(2) PB : Projet de budget du Conseil

(3) PF : Perspectives financières 1988-1992

Le projet de budget reste ainsi en-dessous des perspectives financières, à concurrence de 4 milliards 790 millions d'Ecus en crédits d'engagement qui se répartissent de la manière suivante : pour les dépenses obligatoires, dont FEOGA-Garantie : - 4,229 milliards d'Ecus ; pour les dépenses non obligatoires : - 571,026 millions d'Ecus ; total : - 4,790 milliards d'Ecus.

1. Les dépenses agricoles.

Le Conseil a suivi l'avant-projet de budget de la Commission et les dépenses du FEOGA-Garantie s'inscrivent dans le cadre de la ligne directrice agricole de la discipline budgétaire. Les crédits d'engagement du FEOGA-Garantie représentent 54,9 % du budget contre 57,6 % en 1989 (1).

Pour ce qui est de la lutte contre les fraudes, le Conseil a accepté les propositions de la Commission d'inscrire 70 millions d'Ecus mais sur trois lignes budgétaires distinctes.

En revanche, le Conseil n'a pas accepté les propositions de la Commission concernant l'inscription de 200 millions d'Ecus pour les actions de développement rural en faisant valoir que les bases juridiques de cette décision n'existaient pas. De même, le Conseil n'a pas retenu les crédits de facilité de financement pour l'importation des produits agricoles dans les pays en voie de développement, faute de bases juridiques.

Au total, les dépenses agricoles pour le budget de 1990 s'élèvent à 26,522 milliards d'Ecus, soit 4,178 milliards d'Ecus en-dessous de la ligne directrice agricole. Cette marge importante s'explique à la fois par l'application de la politique de maîtrise des dépenses agricoles arrêtée en 1988, par la conjoncture extrêmement favorable des marchés mondiaux pour les principales denrées agricoles, ainsi que par la fermeté du cours du dollar par rapport à l'écu.

2. Les actions structurelles.

Le Conseil a également suivi les propositions de la Commission pour les fonds structurels en inscrivant la quasi-totalité des crédits d'engagement et des crédits de paiement demandés par la Commission, satisfaisant ainsi aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles qui avait décidé que les crédits d'engagement pour les fonds structurels seraient doublés en 1993 par rapport à ceux de 1987.

(1) voir conclusions de la Délégation sur le rapport de M. Marcel DAUNAY du 24 mai 1989, « Les propositions de prix pour la campagne 1989-1990 ».

3. Les politiques à dotations pluriannuelles.

Le Conseil a également repris intégralement les propositions de la Commission pour les programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) ainsi que pour les crédits de la recherche scientifique et technologique qui sont en augmentation de 15 % par rapport aux crédits de paiement de 1989. Ces crédits couvrent la majeure partie des demandes de la Commission relatives au programme-cadre (2) en cours de réalisation (1987-1991), mais ils tiennent également compte du nouveau programme-cadre en préparation (1990-1994) par l'inscription de 35 millions d'Ecus en crédits d'engagement et de 10 millions d'Ecus en crédits de paiement au titre d'actions nouvelles qui seront intégrées dans le futur programme.

4. Autres politiques.

Le Conseil a estimé qu'il y avait trois domaines prioritaires pour les autres politiques :

- les actions liées à la mise en place du marché unique ;
- la protection de l'environnement ;
- la coopération au développement.

Au regard des actions liées à la mise en place du marché unique, le Conseil a accepté les accroissements importants proposés par la Commission, notamment pour les mesures liées au marché intérieur (+ 23 %), à l'information et à la protection des consommateurs (+ 43,2 %), ainsi qu'à l'éducation, à la formation professionnelle et à la jeunesse (+ 17 %).

Les programmes relatifs au rapprochement des normes et des procédures de passation des marchés publics de fournitures progressent de 80 %, les programmes relatifs aux petites et moyennes entreprises de 40 %, les programmes COMETT, YES, LINGUA et ERASMUS de 16 %.

En ce qui concerne l'environnement, le Conseil a accepté les propositions de la Commission en renforçant les crédits en matière de protection des régions méditerranéennes, de la Baltique et de la mer du Nord, et en inscrivant des crédits pour la création de l'Agence européenne de l'environnement. Au total, les crédits d'engagement pour l'environnement augmentent de 9,5 % par rapport à 1989.

(2) Voir conclusions de la Délégation sur le rapport de M. Guy CABANEL du 28 juin 1989, « La mise en oeuvre du programme-cadre communautaire de recherche et développement technologique 1987-1991 ».

En matière de développement et de coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers, les crédits de la Communauté - hors fonds européen de développement et aide alimentaire - progressent de 7,3 % et bénéficieront notamment à l'Asie et à l'Amérique latine. L'aide alimentaire augmente de 5,10 % en crédits d'engagement et de 8,5 % en crédits de paiement.

5. Dépenses administratives.

En ce qui concerne le personnel, le Conseil n'a pas repris les propositions de la Commission qui demandait 274 postes supplémentaires et il n'en a retenu que 50.

Sur proposition de la présidence, le Conseil a également décidé de demander au Comité des représentants permanents (COREPER) de lui soumettre un projet de texte établi conjointement avec la Commission afin de confier à la Cour des Comptes une mission d'audit sur l'évolution du personnel de la Commission et du Conseil.

*
* *

D'une manière générale, les dotations retenues se situent en-dessous du plafond des perspectives financières 1988-1992. Le Conseil des Ministres du budget reste ferme cependant sur le fait que les plafonds fixés dans les perspectives financières sont des maximum à ne pas dépasser et que, s'ils peuvent être atteints, ils ne doivent cependant pas l'être obligatoirement.

Enfin, le 9 octobre 1989, le Conseil a adopté une lettre rectificative au budget qui prévoit 200 millions d'Ecus de crédits pour la Pologne et la Hongrie. Il a précisé à cette occasion, que la révision des perspectives financières pour 1990 serait circonscrite au sous plafond des dépenses non obligatoires de la rubrique "Autres politiques" et au montant destiné au financement de l'aide pour la restructuration économique de la Pologne et de la Hongrie. Cette précision revient donc pour l'heure à refuser toute révision, par le Parlement européen, des perspectives financières qui tiendraient compte d'autres besoins, la marge d'autonomie du Parlement se situant dans le pourcentage de progression de cette catégorie des dépenses, soit 6,10 % pour 1990.

C. - L'examen du projet par le Parlement européen.

Le Parlement européen a procédé, le 23 octobre 1989, à l'examen, en première lecture, du projet de budget de la Communauté pour 1990.

Le rapporteur de la commission des budgets du Parlement, M. TOMLINSON (travailleiste, britannique), a remis en cause les perspectives financières adoptées pour 1990 dans le cadre de l'accord interinstitutionnel budgétaire. Il s'est notamment appuyé sur le fait que le projet de budget du Conseil est inférieur de 4 milliards d'Ecus au montant prévu dans les perspectives financières, et que les dépenses du projet atteignent moins de 1 % du P.N.B. de la Communauté alors que les ressources propres, selon les mêmes perspectives, auraient pu atteindre 1,18 % du P.N.B. Par ailleurs, la bonne conjoncture économique permet, selon lui, d'envisager des ressources supplémentaires d'environ 4,9 milliards d'Ecus qui, s'ajoutant aux 4 milliards d'Ecus d'économies dans le secteur agricole, permettent de considérer que le projet arrêté par le Conseil se situe à environ 9 milliards d'Ecus en dessous de la limite maximale fixée pour 1990 dans l'accord interinstitutionnel.

La commission des budgets a ainsi souhaité que le projet soit amendé de telle sorte que l'aide à la Pologne et à la Hongrie atteigne 300 millions d'Ecus et non 200 millions ; dans le domaine agricole, elle a demandé la suppression du prélèvement de coresponsabilité laitière, qui entraînerait une révision des recettes de 241 millions d'Ecus, une augmentation de 140 à 170 millions d'Ecus pour le gel des terres et une augmentation de l'aide au revenu des agriculteurs de 155 à 162,5 millions d'Ecus.

La commission des budgets du Parlement a également demandé l'augmentation des crédits d'engagement des infrastructures de transport (de 40 à 110 millions), de la pêche (de 155 à 180 millions), de l'emploi et de l'espace social (de 11 à 23,5 millions), de l'environnement pour la création, à hauteur de 10 millions d'Ecus, d'un Fonds européen de l'environnement ainsi que des crédits pour la lutte contre la drogue, les programmes Lingua et Thermie, les forêts tropicales, etc...

Reconnaissant que l'article 12 de l'accord interinstitutionnel prévoyait certes la révision des perspectives financières, le Président du Conseil budget, M. CHARASSE, a cependant insisté sur le fait que l'accord n'obligeait pas à y procéder. Selon la Commission européenne, il y aurait par ailleurs des difficultés juridiques pour réviser maintenant les prévisions financières ; mais elle a également indiqué au Parlement qu'elle avait déjà décidé de réviser les prévisions, notamment celles pour 1991 et 1992.

Le Commissaire européen responsable pour le budget, M. SCHMIDHUBER, a, à ce propos, revendiqué le maintien du droit d'initiative qu'accorde sur ce point l'article 12 de l'accord interinstitutionnel à la Commission.

IV. - LES PERSPECTIVES BUDGÉTAIRES EUROPÉENNES POUR LA FRANCE

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la contribution de la France aux finances communautaires est quasiment équilibrée.

(En milliards de francs.)

	Versements par la France (a) (en pourcentage)	Paiements à la France (b) (en pourcentage)	Solde (c)
1981	19,4	22,5	+ 0,04
1982	20	19	- 5,2
1983	19,6	19,6	- 1,7
1984	19,3	18,1	- 3,2
1985	20,4	21,9	+ 0,7
1986	20,7	20,7	- 3,8

(a) et (b) en pourcentage respectivement du total des versements et des paiements.
(c) Solde positif : bénéficiaire net.
Solde négatif : contributeur net.

Mais cet équilibre s'inscrit dans une progression régulière du montant des contributions nationales au profit du budget des Communautés européennes, passant de 0,62 % du P.I.B. en 1980 à 1 % du P.I.B. en 1987, comme l'indiquent le tableau et le graphique ci-après.

(En milliards de francs)

		Croissance annuelle (en pourcentage)	Prélèvements + « avances non remboursables » / recettes fiscales brutes
1981	21,4	+ 26,8	3,12
1982	27,1	+ 26,5	3,39
1983	29,9	+ 10,4	3,44
1984	30,9 (a)	+ 3,5	3,30
1985	35,1 (b)	+ 13,3	3,75
1986	45,8	+ 30,5	4,19
1987	50	+ 9,2	4,30
1988	54,8 (c)	+ 9,6	5,23
1989	61,4	+ 12	5,03
1990	63,5 (d)	+ 3,42	4,60

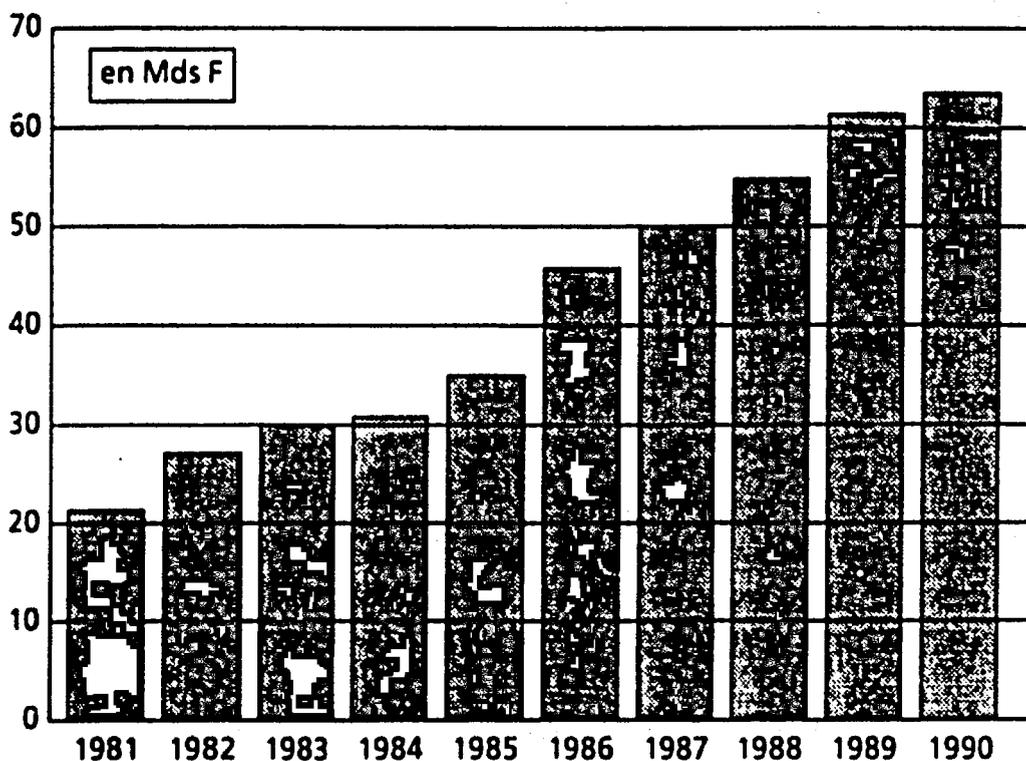
(a) Non compris l'avance remboursable de 1,57 milliard de francs.

(b) Non compris « l'avance non remboursable » de 2,96 milliards de francs (comptabilisée dans les charges communes).

(c) Donnée issue de la loi de finances initiale pour 1988 (non compris « l'avance non remboursable » d'environ 11 milliards de francs consécutive aux décisions du Conseil de Bruxelles).

(d) Évaluations proposées par le projet de loi de finances pour 1990.

PROGRESSION DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AU BUDGET DE LA COMMUNAUTE EUROPEEENNE



Ces contributions ont plus que triplé depuis 1981 alors que les ressources fiscales du budget national n'ont que doublé. La part des prélèvements C.E.E. dans le budget est ainsi passée de 3,12 % en 1981 à 5,3 % en 1988.

Pour 1990, le prélèvement au profit des Communautés européennes, qui est évalué à 63,5 milliards de francs, soit 4,60 % des recettes fiscales, se décompose de la manière suivante :

- Prélèvements agricoles	0,6 milliard de francs
- Cotisations sucre	2,1 milliards de francs
- Droits de douane	11,7 milliards de francs
- T.V.A.	45,1 milliards de francs
- Contribution assise sur le P.N.B.	<u>4 milliards de francs</u>
	3,5 milliards de francs

Certains ont pu regretter qu'aucun débat ne s'instaure à propos de ce prélèvement, dont l'examen pourrait cependant être l'occasion d'une réflexion, au sein du Parlement français, sur les problèmes communautaires.

La part des différents Etats membres dans le budget communautaire, après la réforme de 1988, est la suivante.

<u>Etats membres</u>	<u>Pourcentage avec le nouveau système</u>
Belgique	3,33
Danemark	2,34
Allemagne	27,15
Grèce	1,12
Espagne	6,87
France	20,74
Irlande	0,64
Italie	15,75
Luxembourg	0,19
Pays-Bas	4,97
Portugal	0,83
Royaume Uni	16,07

D'après les prévisions effectuées par la commission économique et financière de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, sur la base d'une hypothèse de stabilité de la parité du Franc avec l'Ecu et à prospérité relativement constante des Etats membres, la contribution française au budget communautaire évoluerait de la façon suivante.

	En milliards de francs (1)	Croissance annuelle (en %)
1988	64,2	+ 28,4
1989	66,4	+ 3,4
1990	68,8	+ 3,6
1991	71,3	+ 3,6
1992	73,5	+ 3,1

Ces perspectives, purement financières, doivent cependant s'inscrire dans une réflexion économique d'ensemble, qui tienne compte aussi des avantages non monétaires que la France retire de sa participation à la construction européenne. C'est pourquoi les éléments fournis ci-dessus doivent être appréciés avec réserve, ne constituant qu'un élément d'information parmi d'autres.

(1) Hypothèse de stabilité de la parité du franc avec l'Ecu, avec 1 Ecu = 7,10 F.

V. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 9 NOVEMBRE 1989

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget de la Commission du 26 avril 1989 et du projet de budget du Conseil du 28 juillet 1989,

LA DÉLÉGATION,

- regrette l'insuffisante information des parlementaires et des citoyens français sur la procédure budgétaire - pour le moins complexe - de la Communauté ;

- regrette également l'intérêt insuffisant pris, dans le passé, par les commissions permanentes du Sénat sur l'importance du suivi des dépenses communautaires relevant de leur compétence (dépenses agricoles : 26,5 milliards d'Ecus, soit 185,5 milliards de francs, dépenses structurelles de développement : 11,5 milliards d'Ecus, soit 80,5 milliards de francs, autres politiques, notamment recherche, environnement et formation professionnelle : 2,5 milliards d'Ecus, soit 17,3 milliards de francs) ;

- regrette encore la réticence des instances européennes à répondre aux demandes d'informations envoyées à la Commission européenne par la commission des Finances du Sénat ;

- approuve les dispositions de la nouvelle rigueur budgétaire dans laquelle s'inscrit le projet de budget communautaire pour 1990 à la suite de l'accord interinstitutionnel du 15 juillet 1988, et constate que le projet de budget pour 1990, adopté par le Conseil, relève bien des préoccupations de l'heure, à savoir : donner à la Communauté les moyens de réaliser les politiques prévues dans l'Acte unique et respecter la discipline budgétaire européenne ;

- approuve également l'effort de contrôle engagé par la Commission, le Conseil et le Parlement européen, notamment par la Cour des comptes européenne et la commission du contrôle budgétaire du Parlement qui a décidé de se rapprocher, pour ce faire, des Parlements nationaux ;

- souligne, à nouveau, l'accroissement de la part des recettes prélevées par la France dans l'ensemble des recettes fiscales au profit de la Communauté qui correspond, dans le projet de loi de Finances pour 1990, à 4,60 % des recettes fiscales, et souhaite en conséquence une

stabilisation future de cette proportion, une telle orientation étant conforme à celle décidée au plan national pour la stabilisation des prélèvements obligatoires :

- renouvelle, à cette occasion, ses observations précédentes sur le nécessaire renforcement du contrôle démocratique des politiques européennes et des dépenses de la Communauté ;

- suggère que les commissions permanentes suivent, ainsi, l'évolution du montant des prélèvements, contrôlent les dépenses effectuées en France et obtiennent toute l'information nécessaire sur les procédures budgétaires européennes.

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

**LES DROITS DE DOUANE COMMUNAUTAIRES
SUR LES COMPOSANTS ELECTRONIQUES**

Rapporteur : M. René TRÉGOUËT.

- I. - L'ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DE LA FILIÈRE ÉLECTRONIQUE EUROPÉENNE EST A L'ORIGINE DE LA RÉACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE RECHERCHE**
- II. - LES DROITS DE DOUANE COMMUNAUTAIRES SUR LES COMPOSANTS ÉLECTRONIQUES SEMBLENT AVOIR DES EFFETS PERVERS SUR LA FILIÈRE ÉLECTRONIQUE EUROPÉENNE**
- III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 29 NOVEMBRE 1989**

L'industrie des composants électroniques est au coeur de la stratégie industrielle de la fin du XX^e siècle.

Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer le rôle que joue désormais l'électronique dans des secteurs comme l'automobile, la bureautique, l'informatique, les télécommunications, la radio et la télévision, l'imagerie médicale, la robotique, l'électroménager, etc...

L'importance de l'industrie des composants tient également au fait que cette industrie est la plus capitalistique, tout en étant celle où l'obsolescence des usines est la plus rapide. En effet, une usine de composants coûte aujourd'hui entre 2 et 2,5 milliards de francs. Seules des entreprises de taille mondiale peuvent dès lors faire face à de tels investissements.

Le marché mondial des composants est dominé, à 85 %, par les Japonais. Les Américains ne comptent plus que six fabricants dans les vingt entreprises mondiales de semi-conducteurs (contre dix japonais, trois européens et un coréen). Les fabricants européens, qui disposaient de 16 % du marché mondial des semi-conducteurs en 1979, n'en comptent plus que moins de 10 % dix ans après.

Cette évolution défavorable, qui est à l'origine d'une réaction communautaire dans le domaine de la recherche, s'explique essentiellement par les stratégies industrielles différentes retenues par les Etats-Unis, le Japon et l'Europe. Mais il faut aussi prêter attention aux remarques de ceux qui estiment que la politique communautaire des droits de douane en matière de composants électroniques a eu des effets pervers sur la filière électronique européenne.

*
* *

I. - L'ÉVOLUTION DÉFAVORABLE DE LA FILIÈRE ÉLECTRONIQUE EUROPEËNNE EST A L'ORIGINE DE LA RÉACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE RECHERCHE

Les études publiées ces dernières années sur le devenir de la filière électronique européenne, qu'il s'agisse du Livre blanc des fabricants européens de semi-conducteurs, des études de l'E.I.C. (Electronic International Corporation), ou de la commission spéciale du Commissariat au Plan, ont toutes montré l'évolution négative de l'industrie électronique européenne, qui explique en partie les réactions communautaires des dernières années dans le domaine de la recherche.

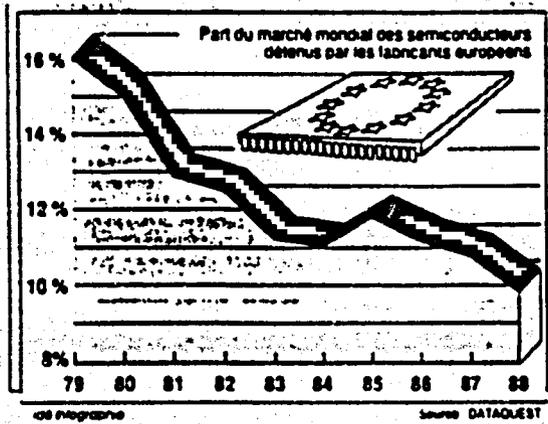
A) L'évolution défavorable de la filière électronique européenne.

Pour mesurer l'importance de l'électronique dans l'avenir des sociétés industrielles, il faut savoir que la production mondiale électronique aura représenté, en 1989, plus de 5 % du produit intérieur brut mondial, en augmentation d'environ 6 % par rapport à 1988. Les industries informatiques représentent 39 % de la filière électronique, les industries de biens grand public 10 %, l'industrie des composants 15 %, les biens d'équipement 28 %. L'ensemble du secteur des technologies des communications (informatique et logiciel, bureautique, télécommunications) représentent aujourd'hui la moitié de la filière électronique, d'après les chiffres fournis par l'E.I.C.

Les composants jouent un rôle déterminant au sein de la filière électronique. Or la part de l'Europe dans la production mondiale n'a cessé de se dégrader et ne représente plus que 12 %, contre 24 % pour les Etats-Unis et 50 % pour le Japon.

Le graphique ci-dessous illustre cette détérioration de l'industrie européenne des composants au sein de la filière électronique mondiale.

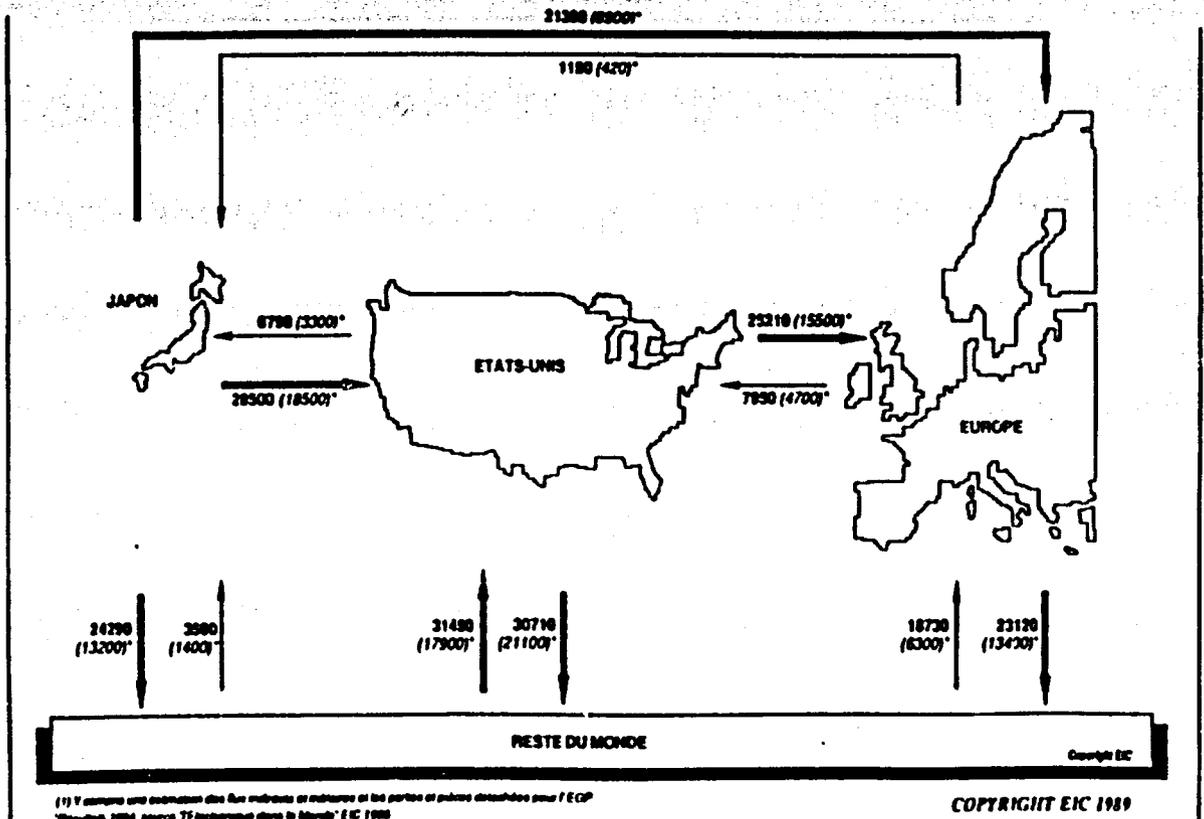
PART DU MARCHÉ MONDIAL DES SEMI-CONDUCTEURS DÉTENUS PAR LES FABRICANTS EUROPÉENS



Cette situation est d'autant plus préoccupante que le déficit commercial de l'Europe est passé de 14 milliards de dollars en 1986 à près de 22 milliards en 1987, et à plus de 33 milliards en 1988. Ses exportations ne couvrent que 32 % de ses importations avec les Etats-Unis, et seulement 5 % avec le Japon, comme le montre le graphique ci-dessous.

LES ÉCHANGES DE MATÉRIELS ÉLECTRONIQUES ET INFORMATIQUES ENTRE LES ÉTATS-UNIS, LE JAPON ET L'EUROPE (1)

(En millions de dollars 1988.)



(1) Y compris une estimation des flux militaires et militaires et les parties et pièces détachées pour l'ECU.
*Veuillez noter que les données sont en millions de dollars et non en milliards.

Les projections effectuées sur la période 1979-1994 permettent de conclure que, sauf instauration d'une politique européenne en Europe plus énergique qu'aux États-Unis, le Japon continuera d'accroître considérablement ses excédents, essentiellement grâce à l'électronique grand public, à l'informatique et aux composants.

Les tableaux ci-dessous démontrent la domination des industries japonaises dans ce secteur, aussi bien en chiffres d'affaires, en parts de marché qu'en taux de croissance.

**LES VINGT PREMIERS FABRICANTS MONDIAUX
DE SEMI-CONDUCTEURS**

(en millions de dollars)	CA 87	CA 88	Croissance 1987/1988 (%)
1 NEC	3.368	4.543	34,9
2 Toshiba	3.029	4.395	45,1
3 Hitachi	2.618	3.508	33,9
4 Motorola	2.431	3.035	24,8
5 Texas Instruments	2.127	2.741	28,9
6 Fujitsu	1.801	2.607	44,8
7 Intel	1.491	2.350	57,6
8 Mitsubishi	1.492	2.312	55,0
9 Matsushita	1.457	1.883	29,2
10 Philips	1.602	1.738	8,5
11 National	1.508	1.650	9,6
12 SGS-Thomson	950	1.197	26,0
13 AMD	986	1.084	9,9
14 Sanyo	851	1.083	27,3
15 Sharp	590	1.036	75,6
16 Sony	574	950	65,5
17 Oki	651	947	45,5
18 Samsung	327	905	176,8
19 AT & T	802	859	7,1
20 Siemens	657	784	19,3

Source Dataquest

**LES DIX PREMIERS PRODUCTEURS DE MÉMOIRES DYNAMIQUES
1 MEGABIT EN 1988**

	Sociétés	Nombre de puces produites	Part de marché (%)
1	Toshiba	48 000 000	28
2	NEC	26 000 000	15
3	Mitsubishi	25 000 000	14
4	Hitachi	19 000 000	11
5	Fujitsu	14 000 000	8
6	Texas Instruments	11 000 000	6
7	Matsushita	9 000 000	5
8	Oki	4 500 000	3
9	Siemens	4 500 000	3
10	Samsung	4 000 000	2

B) La réaction communautaire dans le domaine de la recherche.

On peut affirmer que, dans le secteur des composants électroniques, celui qui a l'initiative de l'innovation technologique met les chances de son côté pour imposer sa norme et sa production.

Le défi qui oppose, à l'heure actuelle, l'Europe et le Japon passe par quelques exemples. L'enjeu industriel de la télévision à haute définition (TVHD) est stratégique. Le choix d'une norme est essentiel pour la maîtrise à la fois de la diffusion par satellite et du contenu de l'ensemble de la filière (téléviseurs, caméras, studios). Il en est de même pour la radio numérique, le compact disque vidéo, le magnétophone numérique, l'électronique automobile, les réseaux de communication numériques à intégration de services (RNIS), les réseaux domestiques ou domotiques. Pour l'ensemble de ces questions, l'Europe a défini des programmes de recherche associant les universités et les industriels, comme ESPRIT, RACE et EUREKA.

De l'avis même des industriels, ces programmes ont stoppé le recul technologique européen et, si l'on en juge par le seul marché de l'informatique, la part des sociétés européennes, qui n'était que d'environ un tiers en 1982, se situe aujourd'hui autour de la moitié. Les entreprises européennes ont appris à travailler ensemble; elles ont multiplié les collaborations avec les laboratoires de recherche universitaires et publics; la normalisation qui en résulte bénéficie d'abord aux clients et ensuite aux producteurs.

Mais la confrontation entre les Etats-Unis, l'Europe et le Japon se fera d'abord sur le terrain des semi-conducteurs. C'est pourquoi un des projets EUREKA porte sur la maîtrise des technologies de la micro-électronique submicronique, c'est-à-dire des circuits intégrés dont les motifs les plus fins ont des dimensions inférieures au micron (projet JESSI, Joint european semi conductor silicor).

Ce programme de mise au point de circuit mémoire de nouvelles générations est au coeur du dispositif de stratégie industrielle des prochaines décennies, car c'est par la conception des circuits intégrés que peuvent être maîtrisés, dans un très proche avenir, le radio-téléphone numérique de demain, la télévision haute définition, l'électronique automobile de freinage, de direction et de changement de vitesse et, d'une manière générale, l'élaboration de l'ensemble des logiciels nécessaires aux bibliothèques de cellules qui sont les blocs de base des circuits imprimés utilisés dans les produits à haute valeur ajoutée.

Le projet JESSI devrait permettre d'engager 27 milliards de francs sur huit ans, c'est-à-dire guère plus que ce que dépensent les producteurs japonais pour le maintien de leur seule avance. L'Etat de Taiwan, à lui seul, vient de se doter du programme de recherche submicronique équivalant au montant de JESSI. C'est dire combien l'avenir de l'Europe se joue dans l'industrie des composants.

II. - LES DROITS DE DOUANE COMMUNAUTAIRES SUR LES COMPOSANTS ÉLECTRONIQUES SEMBLENT AVOIR DES EFFETS PERVERS SUR LA FILIÈRE ÉLECTRONIQUE EUROPÉENNE

Dans le cadre du tarif extérieur commun, les droits de douane communautaires ont eu pour objet, à l'origine, de maintenir un certain équilibre du marché en tenant compte des différences économiques de production avec les marchés tiers situés en dehors de la Communauté économique européenne ; mais, depuis la mise en place du tarif extérieur commun, les évolutions touchant la filière électronique semblent avoir engendré des effets négatifs qui impliqueraient une révision des niveaux de droits de douane perçus sur les composants.

A) L'évolution des droits de douane européens sur les composants électroniques.

Il convient tout d'abord de rappeler que la Communauté fixe elle-même des droits de douane applicables à l'importation de produits industriels ou de services en provenance des marchés extérieurs, et que la perception de ces droits constitue une ressource propre de la Communauté alimentant le budget européen. Le niveau des droits de douane, qui est fixé conformément aux engagements des Etats membres dans le cadre des accords du G.A.T.T., est fonction de l'espèce douanière de chaque produit au travers d'un système de classement, appelé système harmonisé.

D'un niveau uniforme pour les six Etats membres fondateurs du tarif européen commun au 1er juillet 1968, ce système harmonisé est maintenant adopté par la majorité des pays comme système de classement international.

Dans le cadre de l'Uruguay Round, une nouvelle réduction des droits de douane, de l'ordre de 30 %, est en cours de négociation, avec pour objectif la suppression, à terme, de l'ensemble des droits de douane, dans le but de favoriser les échanges internationaux.

L'attribution d'une espèce douanière à un produit industriel reste un problème technique délicat malgré la rigueur des règles de classement. Pour l'ensemble de l'industrie électronique, le regroupement des produits, avec le niveau des droits correspondants, s'effectue autour des domaines suivants :

- composants primaires ;
- circuits électroniques ;

- ordinateurs et périphériques ;
- pièces détachées.

B) Les effets pervers des droits de douane communautaires sur les composants électroniques.

Au démarrage de la Communauté, l'industrie informatique européenne étant quasi-inexistante, des droits de douane élevés ont été appliqués sur le secteur des composants que l'on pouvait sentir menacé, ce qui explique la différence que l'on constate entre les droits appliqués aux composants (de l'ordre de 14 %), alors que les taxes sur les produits finis de l'informatique restent à un niveau sensiblement plus bas (de l'ordre de 4,9 %).

Le tableau ci-dessous fournit le montant des droits de douane perçus dans la Communauté européenne ainsi qu'aux U.S.A., pour les principaux produits de la filière électronique.

(En pourcentage.)

	C.E.E.	U.S.A.
<i>Composants primaires :</i>		
Diodes	14	0
Transistors	14	4,2
Thyristors, Diacs et Triacs	14	0
Photodiodes, phototransistors, photothyristors et photocouples ..	14,60	2
Photorésistances, photorelais	4,60	4
Cristo-piezo électrique montés	8	0
<i>Circuits électroniques :</i>		
Circuits intégrés monolithiques (numériques ou analogiques) disques wafers (rondelle de silicium supportant les puces)	9	0
Circuits intégrés	14	0
Micro assemblage électroniques	14	3,9
Parties de circuits intégrés et de micro assemblages électroniques .	5 80	0
<i>Ordinateurs et périphériques :</i>		
Ordinateurs	4,9	3,9
Périphériques (unités de mémoire, dérouleurs contrôleurs, unité d'entrée ou de sortie	4,9	0
dont lecteurs de disques		ou 3,7
- claviers		si produit
- imprimantes		fini
Ecrans/moniteurs	4,9	3,7
Distributeurs bancaires et terminaux de consultation	4,4	3,7
<i>Pièces détachées :</i>		
Assemblages électroniques (plaques) avec système de refroidissement pour ordinateur ou périphérique	4	3,9
Pièces pour ordinateurs et autres plaques	4	3,9
Pièces détachées des distributeurs bancaires et terminaux de consultation	4	3,9

On constate, à la lecture de ce tableau, que l'écart entre le droit de douane portant sur le composant, qui est la matière première de l'industrie électronique, et l'ordinateur, qui est le produit fini, est considérable dans la Communauté. Les conséquences de cet écart sont très importantes pour la protection effective des industries européennes car l'effet économique d'un tarif douanier doit être apprécié à travers les taux de protection effectifs plutôt qu'au moyen des taux nominaux.

Les économistes distinguent en effet aujourd'hui le raisonnement en termes de protection nominale et le raisonnement en termes de protection effective. Alors que le premier ne se fonde que sur le droit de douane portant sur le produit fini, le dernier permet de prendre en compte tout à la fois les effets du droit de douane sur le produit fini et ceux du droit de douane sur les consommations intermédiaires.

Afin de mettre en lumière la différence entre la protection nominale et la protection effective, retenons l'exemple théorique d'ordinateurs - produits finals - qui nécessiteraient, pour leur production, l'utilisation - à titre de consommation intermédiaire - de circuits intégrés pour une valeur équivalant à 50 % des ordinateurs, et admettons que les producteurs français d'ordinateurs doivent importer les circuits intégrés.

Pour un droit de douane de 10 % portant sur les ordinateurs, le taux de protection effectif de ceux-ci variera dans des proportions considérables selon le niveau du droit de douane portant sur les circuits intégrés.

a) Si le droit de douane des ordinateurs est égal à celui qui porte sur les circuits intégrés, en l'occurrence 10 %, le taux de protection effectif est égal au taux de protection nominal. En effet, l'ordinateur étranger d'une valeur de 100 est présent sur le marché national à un prix de 110 et les circuits intégrés étrangers nécessaires au producteur national d'ordinateurs pour mettre sur le marché le même produit final, à un prix de 55 (50 + le droit de douane de 10 %). De ce fait, la taxation douanière portant sur la valeur ajoutée par le producteur étranger d'ordinateurs - c'est-à-dire le taux de protection effectif des ordinateurs - est toujours de 10 %. En effet, lorsque le producteur étranger met un ordinateur sur le marché français pour un prix de revient net de 50 (prix de revient de l'ordinateur diminué de celui des circuits intégrés), le producteur français reste concurrentiel s'il fournit le même ordinateur pour un prix de revient net de 55 (valeur de l'ordinateur étranger en France - soit 110 - diminué du coût des circuits intégrés importés - soit 55).

b) Si le droit de douane des ordinateurs est supérieur à celui qui porte sur les circuits intégrés, le taux de protection effectif est supérieur au taux de protection nominal. Soit des droits de douane de 10 % sur les ordinateurs et de 5 % sur les circuits intégrés; les ordinateurs étrangers d'une valeur de 100 sont présents sur le marché national à un prix de 110, et les circuits intégrés nécessaires à leur

fabrication au prix de 52,5. De ce fait, le taux de protection effectif n'est plus de 10 %, mais est porté à 15 % puisque la valeur ajoutée peut atteindre 57,5 pour le producteur national et seulement 50 pour le producteur étranger, pour que l'ordinateur étranger et l'ordinateur national soient présents à un prix équivalent sur le marché intérieur. En effet, lorsque le producteur étranger met un ordinateur sur le marché français pour un prix de revient net de 50, le producteur français reste concurrentiel pour un prix de revient net de 57,5 (110 diminué du coût des circuits intégrés importés, soit 52,5).

c) Si le droit de douane des ordinateurs est inférieur à celui qui porte sur les circuits intégrés, le taux de protection effectif est inférieur au taux de protection nominal. Soit des droits de douane de 10 % sur les ordinateurs et de 20 % sur les circuits intégrés ; les ordinateurs étrangers sont présents sur le marché national à un prix de 110, et les circuits intégrés nécessaires au prix de 60. De ce fait, le taux de protection effectif est nul puisque le producteur national, comme le producteur étranger, doivent limiter leur valeur ajoutée au même montant de 50. La structure relative des droits de douane portant sur les ordinateurs, d'une part, et les circuits intégrés, d'autre part, entraîne la disparition de toute protection relative sur les ordinateurs, alors même que la protection nominale les atteignant reste fixée à 10 %. En effet, le producteur national n'est concurrentiel que si son prix de revient net est de 50 (110, diminué du coût des circuits intégrés importés, soit 60), c'est-à-dire identique au prix de revient net du producteur étranger.

On comprend, dès lors, que la structure des droits de douane perçus dans la Communauté européenne est tout à fait défavorable aux industries européennes de l'électronique. Alors que les ordinateurs étrangers subissent un droit de douane de 4,9 %, les diodes, les transistors, les circuits intégrés, les micro-assemblages électroniques, sont touchés par un droit de douane de 14 %. Autant dire que le taux de protection effectif des ordinateurs s'en ressent considérablement.

La comparaison avec la structure des droits de douane américains est particulièrement éclairante. Les droits portant sur les ordinateurs atteignent 3,9 % ; mais les droits touchant les diodes ou les circuits intégrés sont de 0 % !

Cette situation est rendue d'autant plus préoccupante par l'évolution de l'industrie des composants dont les usines sont maintenant situées pour la plupart hors d'Europe.

On peut comprendre, en effet, que les autorités communautaires aient retenu un tarif douanier comprenant des droits élevés sur les composants à une époque où les pays européens produisaient encore ces biens. En revanche, maintenant, alors qu'il ne reste plus que peu d'entreprises européennes à fabriquer des composants électroniques, et que ceux-ci doivent être importés pour leur plus grande part, il est

devenu nécessaire et urgent de procéder à un remaniement de la structure du tarif douanier communautaire par un abaissement des droits portant notamment sur les circuits intégrés.

Si on sait que les composants représentent à l'heure actuelle 40 % du prix de vente d'un micro-ordinateur, on constate ainsi qu'avec un niveau de protection douanière de 10 % sur les composants, les coûts de production des usines de montage en Europe sont accrus de 4 % ; or comme la plupart des industries de micro-ordinateurs européennes n'atteignent pas une rentabilité de 4 %, la protection douanière sur les composants conduit en définitive à leur enlever toute perspective bénéficiaire et les oblige à délocaliser leur production dans des zones plus favorables (Sud-Est asiatique, par exemple).

La conclusion s'impose d'elle-même. C'est avant tout la structure du tarif douanier européen qui doit faire l'objet d'un réaménagement d'ensemble dans les délais les plus rapides possibles. Il en va de l'avenir de l'industrie électronique européenne.

III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

- ayant pris connaissance de l'évolution défavorable de la production européenne de composants électroniques et de la dégradation préoccupante du solde commercial communautaire vers les États-Unis et le Japon ;
- ayant constaté la domination, impressionnante pour l'avenir de l'industrie européenne, des fabricants japonais et américains, aussi bien en termes de chiffres d'affaires, de parts de marché que de taux de croissance ;
- ayant relevé l'effet bénéfique des programmes communautaires de recherche (ESPRIT, RACE, EUREKA et JESSI) pour l'industrie européenne des composants ;

LA DÉLÉGATION,

- souligne les effets pervers des droits de douane communautaires sur les composants électroniques, qui expliquent en partie la faiblesse de l'industrie électronique dans les États membres de la Communauté ;
- souhaite, de ce fait, un réexamen des conditions d'ensemble de la protection douanière de l'industrie européenne de l'électronique par la baisse des droits de douane sur les composants.

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

LE RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE LOMÉ

Rapporteur : M. Jean GARCIA.

I. - LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE LOMÉ

II. - LES PERSPECTIVES DE LA RENÉGOCIATION

**III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES
LE 29 NOVEMBRE 1989**

La quatrième convention de Lomé devrait être signée peu avant les fêtes de Noël 1989. Elle renouvellera pour cinq ans le système multiforme de coopération qui lie la Communauté européenne à soixante six Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Le système de Lomé, qui a succédé à celui de Yaoundé créé dès l'origine de la Communauté, n'a cessé d'être étendu et perfectionné. C'est dire que la négociation en cours se déroule sur un socle assuré : l'acquis de Lomé, qui a très tôt été considéré par les négociateurs comme devant être reconduit sans modification importante. La négociation ne se réduit cependant pas à un exercice académique de réécriture, elle restera vraisemblablement indécise jusqu'au dernier moment sur certains points essentiels. Il est en effet de la nature d'une coopération qui se veut exemplaire, de défricher sans cesse, entre la générosité bien comprise des uns et le réalisme difficilement assumé des autres, les pistes nouvelles par où pourrait enfin s'engager le développement des Etats ACP.

*
* *

I. - LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE LOMÉ

La convention de Lomé institue un ensemble de relations qui couvrent la quasi-totalité des secteurs possibles de coopération en tentant de les intégrer dans le cadre d'une stratégie globale du développement.

On peut en donner un aperçu schématique tout en rappelant que deux principes président à ces relations : elles sont contractuelles et négociées. L'inégalité initiale des parties est ainsi compensée par un ensemble de procédures qui lors de la négociation de la convention, puis pour sa gestion, placent la CEE et les pays ACP sur un plan formel, et très largement effectif, d'égalité.

A. - Un dispositif multiforme.

1. *Le régime commercial.*

Les produits originaires des pays ACP sont admis sur le marché communautaire en exemption de droits de douane, de taxes équivalentes, de restrictions quantitatives ou autres. Ceci concerne 96 % des produits des ACP, les produits soumis à la politique agricole commune font en effet l'objet d'un régime moins favorable qui laisse subsister une protection du marché communautaire.

Deux autres produits font en outre l'objet d'une réglementation particulière : le rhum pour lequel il est prévu une admission en franchise dans la limite d'un contingent calculé annuellement, et les bananes pour lesquelles la convention a maintenu les avantages acquis antérieurement et prévu des mesures destinées à permettre l'accroissement de leur exportation en Europe.

Ces avantages ne sont accordés qu'aux « produits d'origine », c'est-à-dire aux produits entièrement originaires des ACP et à ceux qui ont subi une « transformation suffisante », c'est-à-dire se traduisant par un changement de position dans la nomenclature douanière. Cette règle, nécessaire pour éviter les détournements de trafic, a été régulièrement assouplie.

La CEE peut prendre, ou autoriser l'un des Etats membres à prendre, des mesures de sauvegarde si l'application de ces règles entraîne des perturbations graves du marché.

2. La stabilisation des recettes d'exportation (STABEX).

La finalité de ce système est la compensation des pertes de recettes à l'exportation dues à des causes conjoncturelles, pour 48 produits tropicaux parmi lesquels figurent l'arachide, le café, le cacao, le bois, le coprah, les bananes, le thé, les cuirs, les peaux. Une enveloppe de 925 millions d'Ecus (1) a été affectée au STABEX pour la durée de la troisième convention de Lomé. Les Etats bénéficiaires sont tenus de rembourser, sans intérêts, les sommes perçues, à l'exception des pays les moins avancés (PMA) pour lesquelles les avances ont été transformées en dons.

3. Le SYSMIN.

La dégradation de l'activité minière dans les pays ACP et la nécessité d'assurer la sécurité des approvisionnement de l'Europe avaient conduit les négociateurs de la seconde convention de Lomé à créer un mécanisme, le SYSMIN, dont l'objectif était de compenser dans une certaine mesure la baisse des revenus d'origine minière dans les pays ACP, et d'autre part, de maintenir et développer le potentiel minier et énergétique des ACP.

Le système couvre le cuivre, le cobalt, les phosphates, le manganèse, la bauxite, l'alumine, l'étain et le minerai de fer. Il permet d'accorder des prêts sur 40 ans avec différé d'amortissement de 10 ans, au taux de 1 %, si les ventes du minerai concerné représentent 15 % au moins des exportations totales du pays demandeur (10 % pour les PMA) et si la baisse des capacités de production ou d'exportation atteint 10 %.

Une enveloppe de 415 millions d'Ecus a été affectée au SYSMIN au titre de Lomé III.

4. Le protocole sucre.

Le protocole sucre est le résultat de la volonté exprimée par les pays membres du Commonwealth sugar agreement de conserver les garanties dont ils bénéficiaient sur le marché britannique, lors de leur adhésion à la première convention de Lomé.

Cet accord oblige la Communauté à acheter chaque année 1,3 million de tonne de sucre de canne à des prix garantis comparables à ceux consentis aux producteurs européens, ce qui assure aux pays producteurs des recettes stables en dépit des fluctuations des cours mondiaux.

(1) 1 Ecu = 7 francs environ.

Le protocole sucre bénéficie à 13 pays ACP, essentiellement anglophones, pour lesquels il représente un élément essentiel de leur activité économique. Du point de vue communautaire, il s'agit d'une concession strictement politique, en raison de l'augmentation rapide de la production betteravière qui rend inutile ces importations coûteuses.

5. L'aide aux projets.

La plus grande partie des ressources financières mobilisées dans le cadre de la convention de Lomé est consacrée à des projets concrets de développement économique et social. Il s'agit en particulier d'infrastructures (voies de communication), d'équipements productifs dans les différents secteurs d'activité, d'équipements sociaux (enseignement, formation, santé, habitat, urbanisme, adduction d'eau...), d'aides techniques et d'expertises diverses. Par ailleurs, depuis la troisième convention de Lomé, une préférence est accordée aux programmes globaux intégrant les différents aspects du développement économique et social. Ainsi, les programmes de développement rural intégré comprennent-ils des projets concernant la production agricole, l'artisanat local, les organismes de crédit rural, la formation technique, les équipements nécessaires à la commercialisation et au stockage, l'amélioration de l'habitat et des conditions de vie, la première transformation des produits...

Le secteur agricole et rural est le premier bénéficiaire de l'aide aux projets dans la mesure où les parties à la convention estiment nécessaire d'amorcer le cycle du développement en relevant le niveau de vie rural, en assurant la sécurité alimentaire, en élevant la productivité agricole.

6. Le Fonds européen de développement (FED).

Les ressources affectées à la coopération entre la Communauté et les Etats ACP sont pour la plupart recensées dans le FED, créé, par une décision conjointe des Etats membres de la Communauté, lors de chaque renouvellement de la convention de Lomé.

En dehors des montants destinés au STABEX et au SYSMIN, cette aide prend la forme de subventions et de prêts à conditions spéciales consentis aux Etats, aux organismes régionaux, aux banques de développement, aux collectivités locales et aux organismes privés participant à des opérations de développement.

Les prêts spéciaux sont remboursés en quarante ans avec un taux d'intérêt de 1 %.

A ces instruments s'ajoutent des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) accordés sur ses ressources propres au taux du marché et le plus souvent diminués par une bonification d'intérêt de 3 % imputée sur les ressources du FED. Ces prêts sont destinés aux opérations productives susceptibles de rentabilité économique et financière.

Pour les trois dernières conventions de Lomé, les ressources ainsi collectées ont été les suivantes :

	Lomé I	Lomé II	Lomé III
Total F.E.D.	2.980,3	4.627	7.400
— subventions	2.057,7	2.986	4.860
— prêts spéciaux	445,6	518	600
— capitaux à risques .	97	284	600
— STABEX	380	557	925
— SYSMIN	—	282	415
Total B.E.I.	390,0	885	1.100
TOTAL	3.370,3	5.512 (1)	8.500

(1) Les ressources F.E.D. pour Lomé II ont été augmentées par la suite de 18 millions d'Écus pour faire face aux adhésions du Zimbabwe, de Vanuatu et de quelques pays de la zone Caraïbe.

Il est intéressant de noter que ces sommes représentent environ 10 % de l'aide publique au développement bilatéral des pays de la Communauté et environ 20 % de l'ensemble de l'aide publique au développement d'origine communautaire, bilatérale et multilatérale, dirigée vers les pays ACP.

B. - Un bilan mitigé.

De renouvellement en renouvellement, le bilan de la convention de Lomé débouche sur la constatation morose que la situation économique des pays ACP continue de se dégrader et que si développement du tiers-monde il y a, il se produit dans des zones, en Asie en particulier, situées en dehors du champ d'application de la convention. L'examen du fonctionnement des principaux instruments de coopération ACP-CEE confirme cette réalité.

En ce qui concerne le régime commercial, les concessions accordées par la Communauté n'ont guère de traduction concrète. Ainsi, les importations communautaires en provenance des ACP ont-elles été en 1987 inférieures à ce qu'elles étaient en 1983. Il en va de même pour les exportations de la Communauté à destination des pays ACP. Il convient d'observer aussi que si l'on fait abstraction du pétrole dans ces échanges, leur solde a été régulièrement défavorable aux ACP : de - 5,216 milliards d'Écus en 1983 à - 1,726 milliards en 1987.

Plus significative encore est la constatation effectuée par la Commission des Communautés que les pays ACP perdent des parts de marché dans la Communauté : entre 1986 et 1988, la part des pays ACP

dans le total des importations communautaires en provenance du tiers-monde est passée de 18,2 % à 14,7 %.

L'un des problèmes que la nouvelle convention aura à envisager sera donc le caractère abstrait des avantages commerciaux existant au profit des ACP.

Le STABEX, dont la vocation à pallier les conséquences sur les rentrées de devises, des crises conjoncturelles affectant le marché des 48 produits de base éligibles (représentant 85 % des produits agricoles exportés par les pays ACP) a mal résisté à la baisse prononcée du cours des matières premières depuis plusieurs années. Cette évolution semble d'ailleurs revêtir un caractère structurel et non plus conjoncturel. Le développement de produits de substitution et l'évolution des systèmes de production des pays développés provoquent en effet une baisse de la demande de produits de base, qui devrait perdurer.

Ainsi, pour la troisième fois après 1980 et 1981, le STABEX a connu en 1987 une grave crise financière. Le montant des demandes éligibles cette année a représenté 86 % de la dotation ouverte pour les cinq années de la convention de Lomé III. Le taux de couverture des demandes éligibles a donc été fixé à 54,7 %. Il avait été de 55 % en 1980 et de 43 % en 1981. En 1989, le taux de couverture a été fixé à 49,96 %.

Dans le domaine des produits de base existe d'autre part le SYSMIN dont l'objectif est de favoriser le maintien du potentiel de production en produits minéraux, dans un secteur qui attire peu les capitaux privés et qui implique des investissements très onéreux. Ce mécanisme s'est surtout signalé jusqu'à présent par un fonctionnement très lourd, des conditions d'accès restrictives limitant le nombre des bénéficiaires, et en définitive une absence d'efficacité qui se traduit par le faible taux de mobilisation des ressources qui lui sont affectées.

Si la stabilisation du cours des matières premières à un niveau rémunérateur pour les pays producteurs ne peut à l'évidence être résolue dans le cadre de la coopération entre la Communauté et les pays ACP, il est néanmoins évident que le fonctionnement médiocre du STABEX et du SYSMIN, innovations majeures des premières conventions de Lomé ne peut laisser indifférents les négociateurs de la nouvelle convention.

La mise en oeuvre de l'aide aux projets de développement, difficile à apprécier, paraît relativement satisfaisante si l'on s'en tient au critère sommaire mais objectif du rythme d'engagement des crédits du sixième FED (associé à la convention de Lomé III) affectés à la coopération financière et technique.

Deux ans après l'entrée en vigueur du sixième FED, 37 % des opérations prévues par les programmes indicatifs nationaux ont fait l'objet d'engagements. A une étape identique de la précédente convention, le taux n'avait été que de 32 %. Ces données sont considérées comme le résultat du bon déroulement des travaux d'élaboration des

programmes indicatifs qui, dans chaque Etat, prévoient l'affectation de l'aide programmable, elles démontreraient aussi la qualité des projets présentés au financement du FED pour la mise en oeuvre de ces programmes.

II. - PERSPECTIVES DE LA RENÉGOCIATION.

On a souvent décrit le système de Lomé comme un modèle exemplaire de relations de coopération entre les pays industriels et le tiers-monde, un nouvel ordre économique international en réduction. La Convention de Lomé est ainsi le fruit d'une époque au cours de laquelle le tiers-monde a tenté de modifier les règles de l'économie mondiale afin de se soustraire à l'insécurité qu'engendrent, de façon désastreuse pour des économies rudimentaires, les mécanismes libéraux de l'économie internationale. La définition d'un nouvel ordre économique international n'accapare plus guère les enceintes diplomatiques et le dialogue nord-sud est largement moribond alors que, symboliquement, la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer n'est toujours pas entrée en vigueur, et que priment désormais sur le marché de la coopération au développement le F.M.I. et la banque mondiale avec leurs programmes d'assainissement conjoncturel plus que vigoureux.

Dans ce contexte, la renégociation de la Convention de Lomé est l'occasion d'un dialogue nord-sud articulé autour de thèmes tels que les effets de la baisse du cours des matières premières, les préférences commerciales du tiers-monde, la maîtrise de leurs politiques intérieures par les pays en voie de développement, les aspects sociaux du développement. Le système de Lomé reste ainsi, en dépit de ses limites, le moyen le plus approprié d'expérimenter les modalités d'une coopération au développement moderne. Les principaux axes de la négociation en cours sont révélateurs à cet égard.

A. - Les concessions commerciales

On a vu que les préférences commerciales accordées aux Etats A.C.P. sous le régime de la Convention de Lomé n'ont pas joué un grand rôle dans l'évolution du commerce de ces pays. On serait tenté d'incriminer, outre l'inadaptation des systèmes productifs à la demande européenne, le fait que les produits couverts par la P.A.C. restent soumis à un régime moins favorable que les autres produits exportables, ce qui ferait obstacle à l'exportation par les A.C.P. de produits pour lesquels ils seraient particulièrement compétitifs, les fruits et légumes par exemple. Une des revendications des A.C.P. dans la négociation en cours est précisément l'alignement du régime des produits soumis à la P.A.C. sur le droit commun de la Convention en matière d'exportations A.C.P. Les Etats membres du sud de la Communauté s'opposent d'ailleurs à cet élargissement des facilités commerciales. Il apparaît en fait que ces restrictions n'ont pas eu d'effet économique réel, les A.C.P. n'ayant pas

rempli les contingents qui leur étaient alloués. Si souhaitable qu'elle soit, une modification du système existant n'aurait donc pas, vraisemblablement, de conséquences importantes sur les flux de marchandises.

Le problème que pose l'effectivité des concessions commerciales réside donc essentiellement dans le développement du système productif des Etats A.C.P., qui relève d'autres instruments de coopération. Ceci permet de vérifier d'ailleurs l'irréalisme de l'alternative qui oppose traditionnellement l'aide et le commerce, en réalité l'un ne va pas sans l'autre. Les Etats membres qui souhaitent élargir les concessions commerciales afin de mieux limiter la réévaluation des ressources du F.E.D. font donc preuve d'un certain aveuglement.

Pour autant, il est important d'améliorer, et qui plus est de maintenir, le régime commercial offerts aux pays A.C.P. En effet, on assiste à une lente érosion des préférences relatives accordées aux A.C.P., alors que les négociations qui ont lieu dans le cadre du G.A.T.T. étendent progressivement l'ouverture des frontières commerciales à la totalité des pays en développement. L'Uruguay round est, de ce point de vue, une menace pour la Convention de Lomé.

Par ailleurs, l'achèvement du grand marché intérieur communautaire porte en germe un certain nombre de menaces pour les exportations des pays A.C.P. Un rapport de M. Francis Wurtz, membre du Parlement européen, effectué dans le cadre de l'Assemblée paritaire A.C.P.-C.E.E., en fait l'inventaire. Trois domaines méritent une attention particulière.

Le premier concerne la banane. A l'heure actuelle, la Communauté européenne en importe des A.C.P. environ 500.000 tonnes par an, ce qui représente moins du quart de la consommation des « Douze », mais constitue pour les pays A.C.P. producteurs une garantie minimum de revenus d'exportation, dont leurs économies sont totalement dépendantes. Il n'existe pas d'organisation commune de marché de la banane. Le marché communautaire est cloisonné, chaque Etat membre ayant un système particulier. La France, l'Italie et le Royaume-Uni, notamment, ont mis en place un régime préférentiel pour permettre le maintien de leur courant d'échanges traditionnels avec les pays A.C.P. ou les D.O.M. En effet, compte tenu des prix beaucoup plus avantageux pratiqués par les producteurs de la zone dollar, les bananes originaires des D.O.M. et des A.C.P. risqueraient de perdre leurs débouchés préférentiels dans la C.E.E. Or, en 1993, le maintien de ce régime préférentiel pourrait être remis en cause, les A.C.P. réclament donc que des solutions concrètes soient trouvées d'ores et déjà.

Un autre domaine est celui de l'harmonisation des normes, notamment en matière de protection de la santé ou de l'environnement. Brusquement soumis à des contraintes plus exigeantes et très coûteuses à satisfaire, nombre de pays A.C.P. risqueraient, si une solution n'était pas trouvée, de voir certains de leurs produits exclus du marché européen. Sous couvert d'élimination des entraves techniques aux

échanges entre pays industrialisés, la Communauté créerait alors, de fait, des entraves techniques aux échanges des pays en voie de développement.

Enfin, le principe de la « reconnaissance mutuelle », qui permet à un produit admis dans un pays de la Communauté de circuler dans les douze Etats membres, risque également de se retourner contre les A.C.P. C'est le cas du chocolat. La norme en vigueur au Royaume-Uni pour la fabrication de ce produit permet de remplacer une partie du cacao par un produit de substitution comme le karité, essentiellement importé de pays non A.C.P. comme la Malaisie. La généralisation d'un tel système aux autres Etats membres serait une catastrophe pour les pays producteurs de cacao.

De façon générale, l'attrait que devrait en principe avoir le grand marché communautaire pour les investisseurs risque d'accélérer leur désengagement déjà catastrophique de l'économie des pays A.C.P. alors que l'on voit actuellement dans l'initiative privée et le dynamisme du secteur productif concurrentiel un des meilleurs facteurs du développement économique.

Il est donc essentiel que la Communauté prenne en compte ces inquiétudes et adapte en tant que de besoin les modalités de l'achèvement du marché intérieur. Il est souhaitable que les négociateurs de la CEE respectent les accords financiers de Lomé pour éviter que le niveau de vie des peuples de ces pays tout comme leur niveau de développement ne régressent.

B. - Les produits de base.

Il serait irréaliste de prétendre régler dans le cadre A.C.P.-C.E.E. le problème de la dégradation des termes de l'échange des produits de base. Celle-ci est inéluctable, pour prendre un exemple trop schématique, il n'est pas anormal que le minerai de fer entrant dans la fabrication d'un moulin à café produit dans les années 1950 ait, par rapport au produit fini, un pouvoir d'achat moindre que le même minerai entrant, en 1989, dans la fabrication d'un robot informatique. Encore une fois, le vrai problème est la sécurité des pays en voie de développement pour leurs propres approvisionnements en intrants nécessaires à leur développement industriel. Un flux régulier de devises leur est indispensable. Il faut donc organiser le marché des produits de base, qui sont la principale source de devises de ces pays.

Les Etats A.C.P. ont, à cet égard, un certain nombre de revendications concernant le fonctionnement du STABEX et du SYSMIN. Ainsi, pour le STABEX, ils demandent que la couverture s'étende aux produits de base transformés, une augmentation substantielle des ressources affectées au système afin d'éviter le renouvellement des crises financières

de ces dernières années, le non-remboursement des transferts (déjà acquis pour les A.C.P. les moins avancés), et un certain nombre d'adaptations techniques.

A ce stade de la négociation, l'accord se serait réalisé sur l'abandon de l'obligation de reconstitution des transferts, la suppression de la clause du « tunnel » - clause monétaire qui pénalise les pays soumis à de fréquentes dévaluations - et l'instauration d'une franchise qui remplacerait le seuil de fluctuation nécessaire au déclenchement du système par des modalités plus souples, permettant aux pays qui se situent légèrement en dessous de ce seuil de bénéficier d'un transfert.

Il serait nécessaire que la Communauté accepte le plus largement possible des demandes qui tendent à rendre un certain lustre à un mécanisme généralement présenté comme le fleuron de la coopération A.C.P.-C.E.E.

C. - L'ajustement structurel.

L'aide à l'ajustement structurel sera l'innovation principale de la quatrième convention de Lomé.

La problématique de l'ajustement structurel est née de l'endettement des pays en voie de développement qui a atteint des niveaux inquiétants depuis le début de l'actuelle décennie. En moyenne, le niveau de la dette africaine atteint près de la moitié du PIB, son service absorbe entre 50 et 60 % du produit de l'exportation, elle est passée en masse de 6 milliards de dollars en 1970 à plus de 130 milliards actuellement et sa charge de 10 milliards en 1986 à 15 milliards en 1988. Les besoins de refinancement des pays endettés ont été satisfaits par la banque mondiale et le FMI qui accordent leur concours en échange de la mise en place de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel destinés à rétablir les équilibres financiers et monétaires internes grâce à la réduction des déficits budgétaires et à la restructuration des dépenses publiques, en un mot, grâce à une gestion interne plus rigoureuse mais porteuse de graves déséquilibres sociaux (les mesures d'ajustement provoquent une contraction de la demande interne, la réduction de l'hypertrophie administrative développe le chômage des diplômés...).

D'autre part, il peut y avoir contradiction entre la recherche des grands équilibres macro-économiques et la poursuite d'un développement économique à long terme. C'est ainsi que le promoteur de la troisième convention de Lomé, l'ancien commissaire européen au développement Edgard Pisani, jugeait inacceptable l'insertion dans la future convention de dispositions relatives à l'ajustement structurel considérées comme sacrifiant le développement à la discipline financière. On peut ajouter que la coopération ACP-CEE ne peut porter sur les problèmes de la dette, les pays ACP étant faiblement endettés auprès de la Communauté dont les concours sont apportés principalement sous forme de subventions.

Le réalisme et le caractère expérimental que l'on reconnaît généralement à la convention de Lomé empêche cependant d'ignorer le problème.

On peut ainsi au minimum songer à annuler les dettes des pays ACP à l'égard de la Communauté et à transformer les prêts du FED en subventions. Les Etats membres, craignant l'effet d'entraînement que cette disposition pourrait avoir à l'égard de leurs propres créances, et préférant se réserver le bénéfice du geste éventuel de l'annulation, ne sont pas entrés dans cette voie. On le regrettera : il est par principe préférable de régler sur le plan multilatéral ce qui peut l'être afin d'assurer à l'aide la cohérence indispensable à son efficacité et afin de réduire la dépendance politique qui résulte généralement des relations bilatérales dans ce domaine.

On souhaitera que la Communauté transforme au moins en subventions les prêts à taux préférentiels accordés par le FED.

En ce qui concerne le volet de l'ajustement structurel, on ne peut que s'inquiéter des politiques menées dans certains pays sous l'égide du FMI. Il est opportun que la Communauté crée un instrument spécial afin de participer à l'ajustement engagé sous les auspices des institutions de Bretton Woods, et de l'infléchir pour tenir compte des besoins du développement à long terme et lui donner la dimension sociale nécessaire à son acceptation par les populations. Il faut ainsi faire de l'ajustement un moyen de créer les conditions dans lesquelles le développement pourra être amorcé.

La Communauté dispose d'une incontestable expérience dans ce domaine. Sous le régime de Lomé III, elle a lancé des programmes sectoriels d'importation (PSI) pour financer des importations d'intrants agricoles, de biens de consommation, d'équipements, de matières premières. La Communauté a d'autre part créé en 1987 un programme spécial en faveur des pays pauvres et lourdement endettés d'Afrique sub-saharienne engagés dans la voie de l'ajustement sectoriel. Il s'agissait de permettre les importations nécessaires à la réalisation des priorités économiques sectorielles de ces pays.

Dans cet esprit, la Communauté est disposée à participer aux plans mis en oeuvre sous l'égide de la Banque mondiale et du FMI, à qui l'on reconnaît généralement des capacités d'expertise économique qui font défaut aux services de la Commission de Bruxelles. Il s'agirait, grâce à une coordination étroite avec ces institutions, d'incliner leur action dans le sens d'une prise en compte réaliste des conditions locales et des besoins du développement à long terme.

Cette initiative pose deux problèmes de principe majeurs. Le premier est le niveau des ressources financières que la Communauté serait décidée à mobiliser pour l'aide à l'ajustement. Pour que l'intervention communautaire dans ce domaine soit crédible, il serait nécessaire de créer un fonds spécial, distinct du FED et doté de moyens supplémentaires par rapport à la dotation de celui-ci. Certains Etats membres ne semblent pas y être prêts.

Le second problème, présent dans chaque élément de la coopération ACP-CEE, est posé avec une acuité particulière dans le contexte macro-économique de l'ajustement structurel. Il s'agit de la conditionnalité, garante de l'efficacité de l'aide du point de vue des donateurs, mais ressentie par les bénéficiaires comme une atteinte à leur souveraineté. La Communauté tente traditionnellement de définir un équilibre acceptable entre ces deux postulats.

Il convient de noter par ailleurs que la France a présenté à ses partenaires, dans le cadre de la problématique de l'ajustement structurel, des propositions portant sur la restructuration des filières de production des Etats ACP. Il s'agit de porter remède aux multiples lacunes qui obèrent les capacités commerciales de ces Etats.

D. - Le secteur concurrentiel.

Il est de plus en plus généralement admis que le développement du tiers monde doit largement passer par la relance de l'initiative privée et par le dynamisme d'un secteur productif concurrentiel dont la présence dans les économies africaines ne cesse de décroître.

Dans son rapport présenté en septembre dernier devant l'assemblée paritaire ACP-CEE, le député européen Francis WURTZ, analysait comme il est rappelé ci-dessus les perspectives que le grand marché communautaire dessine pour le commerce des Etats ACP, il a préconisé à cette occasion un certain nombre de mesures en faveur de la relance de l'investissement privé dans les pays ACP : incitations fiscales, création d'un fonds spécial pour aider les entrepreneurs qui tenteraient de développer en Afrique une véritable industrie de transformation des produits de base.

Ce dernier aspect de l'ajustement structurel appliqué à l'entreprise pourrait opportunément servir de référence pour orienter les activités de la Banque européenne d'investissement (BEI) qui a reçu la mission de financer l'investissement productif dans les pays ACP au moyen de prêts bonifiés par le FED.

E. - L'enveloppe financière.

Très prosaïquement le point crucial de la négociation de Lomé IV est l'enveloppe financière. Ce problème, que la Communauté règle de façon unilatérale à l'issue des pourparlers avec les ACP, mais qui se profile derrière l'ensemble de la négociation, provoque un clivage entre les ACP et les Etats membres d'une part, mais aussi d'autre part entre les Etats membres eux-mêmes. Trois pays, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas préfèrent traditionnellement faire des concessions commerciales, dont on a évoqué ci-dessus le manque d'efficacité, aux pays ACP plutôt que de leur apporter une

aide financière. La France demande en revanche l'adoption d'une enveloppe financière suffisante, en particulier pour le STABEX qui bénéficie plus à ses anciennes colonies qu'aux ACP anglophones. La France estime ainsi qu'il est important de maintenir la proportion actuelle du STABEX dans l'enveloppe globale (12,5 %) et de déterminer un montant satisfaisant compte tenu des besoins prévisibles du système.

De leur côté, les pays ACP insistent sur la nécessité d'une augmentation massive des montants du FED afin de financer le démarrage de l'aide à l'ajustement structurel et afin de compenser ce qu'ils estiment être la diminution relative de la dotation par pays au fil des renouvellements de la convention.

Si l'on retient ce dernier critère, il faut constater qu'en 1975, la première convention de Lomé a fixé une enveloppe de 3,4 milliards d'Ecus pour 46 Etats ACP ; ces chiffres sont passés sous Lomé II à 5,5 milliards d'Ecus pour 58 ACP, et sous Lomé III à 8,5 milliards d'Ecus pour 66 pays ACP. Cette évolution représenterait selon les ACP une importante diminution de la dotation par pays en termes réels. Le critère de la population est en effet important pour déterminer l'augmentation souhaitable des ressources du FED et de celles affectées par la BEI aux Etats ACP. On peut retenir dans cet esprit que le cinquième FED (Lomé II) avait connu un accroissement de près de 54 % par rapport à Lomé I et le sixième FED, une augmentation du même ordre, près de 57 %. Si la progression, pour Lomé IV, suit celle des deux précédentes conventions, les ressources du septième FED devraient se situer entre 11 et 11,8 milliards d'Ecus, contre 7,7 milliards pour le sixième FED.

Cela porterait l'aide de la CEE par habitant ACP (s'il l'on retient une population ACP d'environ 600 millions) à 19-21 Ecus, ce qui serait une progression de l'ordre de 6 à 17 %, beaucoup moins forte qu'entre Lomé III et Lomé II (+ 32 %). Pour avoir le même taux d'augmentation, il faudrait que la dotation du septième FED dépasse les 14 milliards d'Ecus, ce qui équivaldrait presque à un doublement de la dotation financière du sixième FED. En partant du même raisonnement, une progression du même ordre qu'entre Lomé II et Lomé III, la dotation réservée à la BEI devrait passer à environ 1,7 milliard d'Ecu. (elle est de 1,1 milliard pour la convention en cours).

L'enveloppe FED-BEI serait portée, selon ces critères, à 15,7 milliards d'Ecus contre 8,5 milliards actuellement.

Il convient de rappeler la proposition de la Commission d'augmenter de 71 % l'enveloppe FED-BEI, ce qui la porterait à quelque 14,5 milliards d'Ecus. Si ce chiffre apparaît raisonnable à la lumière du critère de progression des dotations par tête, le quasi doublement en masse qu'il représente a soulevé l'opposition des Etats membres. Il serait cependant souhaitable que ceux-ci arrêtent en définitive un chiffre qui ne marque pas une diminution trop sensible par rapport à la tendance précédente.

III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 29 NOVEMBRE 1989

La Délégation, s'étant informée des conditions de la négociation qui devrait déboucher sur la signature, avant la fin de l'année 1989, de la quatrième convention de Lomé, estime que l'enveloppe financière globale (11,8 milliards d'Ecus) affectée au fonctionnement de la quatrième convention de Lomé devrait être réévaluée de manière significative afin que la Communauté manifeste visiblement la pérennité de son implication dans le développement de ses partenaires de la zone ACP ;

La Délégation, de manière générale, observe que la coopération entre la Communauté européenne et les soixante-six pays ACP demeure le résultat le plus durable et le plus achevé des efforts engagés durant la décennie 1970 afin d'élaborer un nouvel ordre économique international plus propice au développement du tiers monde ;

- relève les nombreuses insuffisances qui affectent le fonctionnement de la convention de Lomé, en particulier la difficulté que les Etats ACP éprouvent à tirer un profit effectif des concessions commerciales dont ils bénéficient pour 95 % de leurs exportations, le manque de moyens financiers du STABEX pour maintenir à un niveau satisfaisant face à l'ampleur des problèmes les recettes en devises tirées de l'exportation des 48 produits couverts par le système, le manque de moyens financiers du SYSMIN pour enrayer la dégradation de l'activité minière dans les pays ACP ;

- estime que ces insuffisances ne doivent pas faire méconnaître le mérite de la convention, qui est, en instituant de tels mécanismes :

● d'avoir exprimé la possibilité de concilier le fonctionnement concurrentiel des marchés internationaux et la création de l'environnement économique stable nécessaire au démarrage des pays en développement ;

● de fonder la coopération nord-sud simultanément sur l'aide financière et sur le développement des relations commerciales ;

● de combiner la neutralité politique de l'aide, garantie par son caractère multilatéral, avec la conditionnalité nécessaire à son utilisation responsable et efficace par les bénéficiaires ;

- considère donc que l'acquis de Lomé doit être préservé et développé afin que la convention reste le laboratoire d'une coopération nord-sud rendue plus difficile par l'endettement du tiers monde, la baisse tendancielle du cours des matières premières, la désindustrialisation radicale de nombreux pays en voie de développement, en particulier africains, et autres facteurs défavorables au développement, multipliés durant la décennie écoulée ;

- estime ainsi nécessaire de prendre en compte un certain nombre de données particulières, dans l'élaboration de la quatrième convention de Lomé :

- les concessions commerciales devraient être étendues aux fruits et légumes exportés par les pays ACP,

- ces pays devraient bénéficier d'une aide à la modernisation de leur système productif, afin d'être en mesure de tirer effectivement parti des préférences commerciales accordées par la Communauté,

- en aucun cas la réalisation du grand marché intérieur communautaire ne devrait affecter les exportations de bananes ACP vers la Communauté,

- il conviendrait de tenir compte cas par cas des intérêts des pays ACP dans la mise en oeuvre de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des normes nécessaires à l'achèvement du grand marché intérieur,

- grâce à des adaptations techniques appropriées mais aussi à l'augmentation substantielle de leur dotation financière, le STABEX et le SYSMIN devraient trouver des conditions de fonctionnement plus satisfaisantes,

- la Délégation, constatant les conséquences économiques et sociales qui peuvent découler des politiques d'ajustement structurel menées sous l'égide du FMI dans certains pays, invite la Communauté, grâce à la création d'un fonds spécial, à compenser ces politiques dans le sens d'une meilleure prise en compte des nécessités du développement économique et social à long terme,

- un effort devrait être spécialement consacré à la promotion de l'investissement privé qui, joint à l'investissement public devrait être réévalué de manière significative afin de rendre un certain dynamisme au secteur productif concurrentiel,

- il convient de renforcer les mécanismes et les mesures de coopération régionale entre les Etats ACP et les DOM dans le respect de leurs droits mutuels,

- l'entrée de la Namibie, de Haiti et de Saint-Domingue au sein des pays ACP devrait permettre à ces pays d'obtenir l'aide indispensable à son développement.

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

**LA REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE
DE LA CHASSE**

Rapporteur : M. Hubert d'ANDIGNE,

I - CHASSE ET TRAITES

**II - LE DEVELOPPEMENT D'UNE REGLEMENTATION
COMMUNAUTAIRE DE LA CHASSE**

**III - LE DEBAT ACTUEL:
UNE MIGRATION TOTALE DE LA CHASSE VERS LA
COMPETENCE COMMUNAUTAIRE?**

**IV - LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION
ADOPTÉES LE 14 DECEMBRE 1989**

Il ne s'agit pas de remettre en cause le principe même de réglementations communautaires, mais de s'interroger sur le niveau optimal des réglementations : depuis les organisations de chasseurs jusqu'aux règles communautaires, la protection de la faune est l'affaire de tous et la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes souhaite contribuer à sortir ce débat du manichéisme qui opposerait chasseurs et défenseurs de l'environnement.

Une étude du cadre juridique communautaire conduit ainsi à mieux évaluer l'évolution de ce débat au niveau européen.

La liberté de la chasse est en France une conquête de 1789, et, comme telle, tenue pour un droit inaliénable, même si les modalités ont pu en être réglementées par l'autorité publique. C'est dire l'écho que rencontre dans la population toute tentative de remise en cause du droit de chasse.

Sans doute l'objet de la réglementation a-t-il changé : il ne s'agit plus de réserver ce droit "à quelques seigneurs piétinant les récoltes", selon l'imagerie du XIXème siècle, mais de l'aménager pour des considérations de gestion de la faune ou, plus généralement, de protection de l'environnement.

Encore faut-il que cet aménagement, dans la conciliation qu'il opère entre liberté de chasser et protection de la nature, n'aboutisse pas à un amenuisement de la première au-delà de ce que requiert raisonnablement la seconde.

Sous la pression d'une grande sensibilité de certaines fractions de l'opinion publique européenne, sensibilité largement partagée dans les bureaux bruxellois, une réglementation communautaire de la chasse a été ébauchée, à peu près sans base juridique. Les représentants de ces opinions hostiles à la chasse n'entendent pas s'arrêter en chemin et s'emploient à obtenir le renforcement et l'extension de cette réglementation, fût-ce bien au-delà de ce que permettent les textes.

Avant d'apprécier l'état actuel de ce débat devant les différents organes communautaires, on doit évoquer la question du cadre juridique d'une réglementation européenne de la chasse.

o

o o

I - CHASSE ET TRAITES

A - Le Traité de Rome

Le Traité de Rome est muet quant à la chasse. Ce n'est qu'à l'occasion d'une approche communautaire des questions d'environnement que tend à se développer une réglementation européenne de la chasse, plus ou moins considérée comme une menace pour la faune et par conséquent comme une atteinte à l'environnement.

Aux termes du Traité de Rome, dans sa rédaction originelle, l'environnement et sa protection ne figurent pas parmi les politiques communautaires prévues expressément, à la différence, par exemple, des transports ou de l'agriculture.

La seule référence explicite à des notions qui ressortissent à la protection de l'environnement est en quelque sorte négative : des mesures nationales dérogatoires aux principes de libre circulation peuvent en effet être licites si elles sont, aux termes de l'article 36 du Traité de Rome, "justifiées par des raisons ... de protection de la santé et de la vie (...) des animaux ou de préservation des végétaux ...". "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", précise le même article.

On voit donc que le Traité ne fonde pas une compétence communautaire positive en matière d'environnement mais au contraire n'évoque des impératifs de protection de la faune et de la flore que pour reconnaître la compétence des Etats quant à l'appréciation des exigences de cette protection.

Ces exigences peuvent fonder des mesures nationales dérogatoires à la libre circulation mais non, du moins à la lettre des traités, des interventions communautaires.

On signalera cependant les dispositions du **Traité EURATOM** qui prévoit explicitement des réglementations communautaires minimum, ainsi que des procédures d'information et de contrôle en matière de sécurité nucléaire, mais la compétence communautaire est alors limitée à la prévention des risques liés à l'exploitation de l'énergie nucléaire et le **Traité Euratom** ne fonde nullement une compétence générale en matière d'environnement.

Nonobstant l'absence de compétence communautaire, la Communauté a développé toute une politique de l'environnement sans base juridique précise dans les **Traités**. Ainsi, le premier programme d'action communautaire en matière d'environnement a été adopté en 1973 et a été suivi d'autres programmes en 1977, 1983 et 1986. Au cours de cette période, un grand nombre de textes normatifs communautaires, plusieurs dizaines de directives et quelques règlements ont été adoptés, qui visaient en particulier à réduire la pollution.

On pourrait observer que cette réglementation communautaire s'est développée sur la base d'une interprétation quelque peu audacieuse des articles 100 et 235 du **Traité**.

L'article 100 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. L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs Etats membres, une modification de dispositions législatives".

Pour justifier l'interprétation à la base de la réglementation communautaire, il faudrait admettre que l'objet des directives intervenues en matière d'environnement a toujours eu "une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun".

Si on comprend aisément que la définition de normes communes sur les nuisances de certains produits, le bruit de certains véhicules par exemple, puisse être une condition de la libéralisation de leur libre circulation et de leur commerce transfrontalier, on aperçoit difficilement, en revanche, en quoi tel mode de chasse traditionnel, localisé dans certains territoires étroitement définis, aurait une incidence directe sur l'établissement du marché commun...

Les interventions communautaires en matière d'environnement ont encore pu se fonder sur l'article 235 du Traité de Rome qui dispose que : "Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées".

Comme pour l'article 100, on observera que l'intervention de la Communauté hors compétence expressément prévue par le Traité n'est, en principe, licite que si elle est nécessaire à la réalisation d'un des objets de la Communauté.

Ainsi, l'édition de normes communautaires fixant des limites aux nuisances de certains appareils, ou fixant des normes minimum de qualité de certains produits (substances employées dans l'agriculture et les produits agro-alimentaires) peut être regardée comme justifiée puisque ces réglementations communes, si elles se substituent aux règles nationales, contribuent à permettre la libre circulation des biens, ce qui est à l'évidence "l'un des objets de la Communauté", si ce n'est le principal.

Mais rien dans le préambule du Traité ne peut être analysé comme un objectif qui justifierait la réglementation communautaire de tel ou tel mode de chasse traditionnel, puisque ce préambule assigne à la Communauté des buts généraux d'union et de développement économique et social ; le Traité lui-même développe les moyens de réalisation de ces objectifs : essentiellement l'abolition des obstacles, notamment douaniers, à la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux d'une part, et les politiques communes, d'autre part.

Sous l'empire des dispositions originelles du Traité de Rome, la compétence communautaire en matière d'environnement ne pouvait donc s'exercer qu'à l'occasion de mesures contribuant directement à la réalisation du marché commun ou de l'un des objets énoncés dans le préambule ou aux articles 2 et 3 du Traité de Rome qui définissent les missions de la Communauté. Si certaines directives apparaissent tout à fait fondées vis-à-vis de ces principes, d'autres interventions relèvent d'une interprétation plus hardie de la lettre du Traité qui ne prévoyait pas de compétence communautaire autonome en matière d'environnement.

Sur cette base quelque peu hasardeuse, des directives ont néanmoins été adoptées, ainsi la directive du Conseil, concernant la conservation des oiseaux sauvages (n° 79/409) qui se réfère, pour toute base juridique, à la déclaration du Conseil du 22 novembre 1973 prévoyant le premier programme d'action des Communautés en matière d'environnement, complétée par la résolution du 17 mai 1977.

On ne peut que constater que cette Directive a été adoptée avec l'assentiment du représentant de la partie française. Seuls les représentants de la R.F.A. et du Danemark firent des réserves sur la base juridique de la Directive.

Dès lors, la France se trouvait exposée à la censure, par la Cour de justice des Communautés, de sa réglementation nationale au titre du contrôle de la conformité aux directives des mesures de transposition en droit interne.

C'est ainsi que la Cour de justice, saisie par la Commission des Communautés européennes, a condamné la France pour manquement à ses obligations à l'occasion d'une transposition jugée insuffisamment exacte de la Directive 79-409 concernant la conservation des oiseaux sauvages (Aff. 252/85, arrêt du 27.04.1988).

B - L'Acte unique européen

En apparence, au moins, l'Acte unique européen semble innover considérablement. En effet, le texte signé à Luxembourg en février 1986 et entré en vigueur en 1987 après l'accomplissement de toutes les procédures nationales de ratification, ajoute dans la troisième partie du Traité de Rome qui définit les politiques de la Communauté, un titre nouveau consacré à l'environnement. Ainsi, l'environnement figure désormais explicitement au nombre des politiques communautaires.

Mais qu'en est-il au juste de cette compétence? L'analyse des dispositions qui complètent le Traité de Rome permet de mieux en apprécier la portée globale.

- Caractères de la compétence communautaire

. Limitation à des objectifs définis

L'article 130 R nouveau prévoit une "action de la Communauté en matière d'environnement" et lui assigne trois buts : préserver et améliorer la qualité de l'environnement ; contribuer à la protection de la santé des personnes ; enfin, assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Quant aux modalités de cette action, elles doivent privilégier la prévention et respecter le principe de la responsabilité financière du pollueur ; enfin, les autres politiques communautaires doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement (1).

L'article 130 R prévoit en outre que les mesures communautaires doivent tenir compte des données scientifiques et techniques disponibles (2) ; des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté (ce qui pourrait fonder le maintien de réglementations spéciales respectant des particularités régionales) ; des avantages et des charges éventuellement liées aux actions communautaires ; enfin du "développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions", mention qui ne laisserait pas d'être préoccupante si elle devait être interprétée comme justifiant une "Europe à deux vitesses" en matière d'environnement, les normes communautaires pesant sur les Etats membres les plus développés tandis que les autres Etats pourraient s'y soustraire, alors même qu'ils entendent avoir la plus large part de la solidarité de leurs partenaires dans l'Europe à 12.

(1) Comme c'est déjà le cas, par exemple, dans les interventions du F.E.O.G.A. ou à l'occasion d'harmonisation de normes industrielles.

(2) L'article 100 A nouveau précise, quant à lui, que la Commission, dans les propositions de mesures communautaires harmonisant les réglementations nationales "prend pour base un niveau de protection élevée", notamment en matière de protection de l'environnement.

. Adaptation aux caractéristiques régionales

L'Acte unique européen précise, dans l'article 130 R, paragraphe 3, nouveau, introduit dans le Traité de Rome, que l'action communautaire en matière d'environnement "tient compte des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté" ; ainsi que du "développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions".

Il y a là, à l'évidence, le fondement juridique d'indispensables adaptations nationales d'éventuelles règles communes, pour tenir compte de l'extrême diversité des écosystèmes locaux, diversité à laquelle il serait vain, ou déraisonnable, de vouloir répondre par des annexes toujours plus développées.

. Fondement scientifique

Le même article 130 R assigne, parmi les objectifs de l'action de la Communauté en matière d'environnement, "l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles".

Il dispose encore que l'action communautaire doit tenir compte des "données scientifiques et techniques disponibles".

Si l'on voit bien que l'extermination de telle variété de grive ou d'alouette pourrait à juste titre être regardée comme une utilisation ni prudente ni rationnelle d'un élément de la faune sauvage, comptant parmi les "ressources naturelles", en revanche, la condamnation de tel mode de chasse (certaines chasses traditionnelles, si elles sont réglementées pour limiter les prélèvements opérés, ou les traditions de la vénerie), pour déplaisants que ces modes de chasse puissent paraître à certains, ne sauraient entrer dans la compétence de la réglementation communautaire, au moins telle qu'elle est définie par le Traité modifié.

Ce n'est en effet, selon la lettre du Traité et de l'Acte unique européen, qu'au titre de la préservation de l'environnement et des

"ressources naturelles" que la chasse peut faire l'objet d'une "action communautaire".

Une intervention dictée par des considérations de sensibilité, pour honorable qu'elle puisse être, n'entre pas dans la réalisation des objectifs définis par l'article 130 R nouveau, et un Etat membre serait fondé à demander la disjonction d'une disposition inspirée de ces considérations et proposée dans un texte visant à la protection de l'environnement.

Cette interprétation pourrait être confortée par un respect plus affirmé du paragraphe 3 de l'article 130 R qui enjoint à la Communauté de prendre en compte les "données scientifiques et techniques disponibles".

Ainsi, dans tous les cas où un mode de chasse est compatible avec la préservation des équilibres écologiques dans le cadre desquels il s'exerce, et s'il n'existe aucun élément, et en particulier aucune donnée scientifique ou technique, faisant suspecter l'utilisation "irrationnelle" des ressources naturelles, la réglementation de ces modes de chasse doit être regardée comme échappant à la compétence communautaire pour demeurer dans celle des Etats membres, voire même de leurs autorités déconcentrées ou décentralisées.

Si la promotion d'une "utilisation rationnelle" des ressources naturelles peut relever d'une action communautaire, c'est aux Etats qu'il appartient de prévenir une dérive irrationnelle en s'opposant (sur le fondement de l'article 130 R qui prévoit l'unanimité, sauf s'il est décidé... à l'unanimité, de placer des questions dans la sphère du vote à la majorité qualifiée), à toute réglementation communautaire qui ne reposerait pas sur des "données scientifiques et techniques" avérées et outrepasserait les exigences raisonnablement appréciées de l'"utilisation prudente et rationnelle" des ressources naturelles.

Ainsi, aux termes du Traité, s'il échet d'assurer une utilisation "prudente et rationnelle" des ressources naturelles, l'action communautaire doit tenir compte des "données scientifiques et techniques", et se garder donc d'être à son tour irrationnelle.

. Caractère subsidiaire

L'article 130 R, paragraphe 4, dispose que : "La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément".

La Communauté ne reçoit donc pas une compétence générale en matière d'environnement : elle ne peut agir qu'en vue de certains objectifs, et même dans ce cas, seulement si leur réalisation est plus efficace par l'intervention de mesures communautaires.

. Nature des mesures communautaires

De l'imprécision du texte de Luxembourg, on peut déduire que l'action de la Communauté peut s'exercer tant par des directives nécessitant des réglementations nationales de transposition susceptibles d'adaptations (très mineures, cependant), que par des règlements, eux directement et uniformément applicables dans tous les Etats membres.

. Modalités d'exercice de la compétence communautaire

La règle, posée par l'article 130 S, premier alinéa, est que l'action communautaire en matière d'environnement est décidée à l'unanimité. Même si le Conseil a la faculté de définir ce qui relèverait de décisions prises à la majorité qualifiée, c'est à l'unanimité encore que le Conseil détermine ce champ de compétence déléguée. Ainsi, au cas où un Etat craindrait d'être mis en minorité sur une mesure intéressant l'un des objectifs justifiant une intervention communautaire, il lui est toujours possible de refuser que le domaine en cause soit inclus dans le

champ des décisions prises à la majorité qualifiée, conservant ainsi un "droit de veto" à l'égard de ces décisions.

Enfin, l'article 130 R consacre la compétence de la Communauté de signer des accords internationaux qui, aux termes de l'article 228 du Traité, explicitement visé, "lient les institutions de la Communauté et les Etats membres".

Mais cette compétence ne peut s'exercer que pour la réalisation des objectifs définis dans l'article 130 R, et maintient théoriquement la compétence parallèle des Etats membres (1).

- Mesures dérogatoires

Il convient de signaler que le Traité, modifié par l'Acte unique (art. 100 A nouveau), autorise désormais les Etats membres à maintenir ou édicter des mesures dérogatoires aux principes de libre circulation même après l'adoption de normes communes, au nom notamment des exigences de la protection de l'environnement. Mais on observera que la licéité de telles dérogations, postérieures à l'adoption de règles communes, n'est admise qu'en faveur de règlementations nationales plus protectrices.

L'article 130 T précise même que "les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent Traité." Cette redondance dans la rédaction de l'Acte unique démontre éloquemment l'importance accordée par

(1) Cependant, l'Acte unique est accompagné d'une Déclaration annexe, dans laquelle les Etats signataires précisent notamment que "La Conférence considère que les dispositions de l'article 130 R, paragraphe 5, second alinéa, n'affectent pas les principes résultant de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire A.E.T.R."; cet arrêt dispose en particulier que "chaque fois que, pour la mise en oeuvre d'une politique commune prévue par le Traité, la Communauté a pris des dispositions instaurant, sous quelque forme que ce soit, des règles communes, les Etats membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent individuellement ou même collectivement, de contracter avec les Etats tiers des obligations affectant ces règles". Ce rappel de la jurisprudence A.E.T.R. restreint donc singulièrement la portée de l'article 130 R, 5, 2ème alinéa.

certaines délégations (1) à la protection de l'environnement et au maintien des compétences des Etats pour fixer des normes nationales plus élevées au cas où ils estimeraient que les règles communautaires n'assureraient qu'une production insuffisante.

o

o o

Les interventions européennes visant à réglementer la chasse devraient donc obéir à la double règle de la compétence communautaire en matière d'environnement, et ne sont licites qu'à la condition d'être à la fois :

limitées à quelques objectifs (il est vrai aussi vastes que vagues) : "préserver, protéger et améliorer la qualité de l'environnement ; ... "assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles", l'appréciation des exigences de ces objectifs devant reposer sur des données scientifiques ou techniques ;

subsidiaries : l'intervention communautaire n'est justifiée, aux termes de l'acte unique, que dans la mesure où les objectifs fixés peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément."

Enfin, on observera que la limitation à certains objectifs, objectivement évalués, et le caractère subsidiaire sont des conditions cumulatives de la licéité des interventions communautaires.

(1) Le Danemark, jugeant sans doute encore insuffisante cette redondance d'articles prorogeant "sine die" la compétence nationale pour édicter des mesures plus protectrices que les normes communautaires, a assorti sa signature de l'Acte unique européen d'une déclaration annexe précisant que : "Le gouvernement danois constate que, dans des cas où un pays membre considère qu'une mesure d'harmonisation... ne sauvegarde pas des exigences plus élevées concernant... la protection de l'environnement ou les autres exigences mentionnées dans l'article 36 (la protection de la fauney figure), le paragraphe 4 de l'article 100 A assure que le pays membre concerné peut appliquer des mesures nationales"...

II - LE DEVELOPPEMENT D'UNE REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE DE LA CHASSE

Sur la base, si l'on peut dire, d'un traité d'abord muet puis d'un titre nouveau introduit par l'Acte unique européen et incluant désormais l'environnement dans les politiques communautaires mais toujours sous forme de compétence subsidiaire par rapport à celle des Etats, la Communauté n'en a pas moins multiplié les interventions tendant à réglementer la chasse. Périodiquement présentées dans des "programmes d'action en matière d'environnement" soumis par la Commission au Conseil, ces interventions se sont aussi concrétisées en règlements et directives s'imposant aux Etats membres.

A - Les programmes d'action des Communautés européennes en matière d'environnement

C'est dès 1973 que la Commission soumet au Conseil un programme d'action en matière d'environnement adopté le 22 novembre 1973 et qui sera renouvelé les 17 mai 1977, 7 février 1983 et, pour la période en cours, le 19 octobre 1987.

Sans doute la forme juridique choisie pour le premier programme, (simple déclaration du Conseil et des représentants des gouvernements visant le "projet" de la Commission et non une "proposition", terme qui eût évoqué la compétence d'initiative de la Commission) indique a priori une portée normative des plus modestes, puisque la catégorie de "déclaration" ne figure même pas dans le Traité, les trois programmes suivants en 1977, 1983 et 1987 prenant la forme de "résolutions" du Conseil, sorte d'exhortation à soi-même. Le passage de la "déclaration" à la

"résolution" doit être regardé plus comme un effet de style que comme un progrès de portée juridique.

L'articulation cependant du premier programme, et que reprendront les suivants, retient l'attention.

En effet, la déclaration (puis les résolutions) consacre tout d'abord des "considérant" à justifier l'intervention communautaire au regard des objectifs généraux du Traité: le "développement harmonieux des activités économiques" et une "expansion continue et équilibrée" qui "ne sauraient se concevoir désormais sans une lutte efficace contre les pollutions et nuisances ni sans l'amélioration de la qualité de la vie et de la protection du milieu".

La déclaration de 1973, après cet exercice de justification de l'intervention communautaire, se contente de prendre acte du "programme" qui lui est proposé par la Commission. Or ce programme se présente d'emblée comme celui d'une politique globale dont les "objectifs" et les "principes" sont énoncés en tête de la description des actions à entreprendre pour réduire les pollutions et les nuisances, améliorer l'environnement, participer aux négociations internationales. Le chapitre consacré à la "sauvegarde du milieu naturel" prévoit expressément une action en vue de la "protection des oiseaux et de certaines autres espèces animales".

Une politique de protection de l'environnement doit, dès lors, comporter des mesures permettant d'éviter la destruction massive d'oiseaux, notamment des oiseaux chanteurs et migrateurs et, plus généralement, de préserver l'existence de certaines espèces animales menacées ou en voie de disparition.

La résolution du 7 février 1983 développe quant à elle les "orientations générales" du programme communautaire, au nombre desquelles figure "la protection des zones d'une importance communautaire particulièrement sensibles (sic) sur le plan de leur environnement".

Cette résolution invite également (premières interrogations?) la Commission à élaborer ses propositions en tenant compte des considérations suivantes :

- a) l'opportunité d'une action au niveau communautaire ;

b) la nécessité d'éviter tout double emploi inutile en vérifiant si les sujets en question font déjà l'objet d'une action satisfaisante de la part d'instances internationales ;

c) la nécessité d'évaluer, dans la mesure du possible, le coût et le bénéfice des actions envisagées ;

d) la nécessité de tenir compte des différentes conditions économiques et écologiques et des différentes structures existant dans la Communauté ;

e) la nécessité de procéder avec soin aux recherches, analyses et consultations avant de soumettre des propositions au Conseil ;

Le programme annexé à la résolution de 1983 comporte un chapitre intitulé "la protection et la gestion rationnelle de l'espace, du milieu et des ressources naturelles" qui comprend plusieurs paragraphes consacrés à "la conservation de la faune et de la flore".

On y lit notamment que "cette préservation requiert des mesures spécifiques".

"Pour l'efficacité de celles-ci, la Communauté constitue un relais important entre le cadre national très souvent trop étroit et le cadre mondial auquel des possibilités institutionnelles d'une action contraignante font entièrement défaut. Les mesures nécessaires sont :

- la conservation des habitats, .
- le contrôle des prélèvements dans la nature,
- le contrôle ou l'interdiction du commerce des espèces menacées et des produits dérivés de ces espèces.

"Ce dernier touche directement les compétences communautaires et requiert donc des règles établies au niveau de la Communauté parce qu'il est susceptible d'affecter l'unicité du marché et la liberté des échanges.

"Quant aux prélèvements dans la nature, il sera nécessaire de réaliser une harmonisation suffisante des règles nationales, tout en respectant la diversité des situations régionales."

"Le problème central est la conservation des habitats dont la disparition progressive, irréversible dans beaucoup de cas, constitue la menace fondamentale à la survie des espèces. Tout en

reconnaissant que les responsabilités locales, régionales et nationales sont à cet égard décisives, un cadre communautaire devient indispensable pour rendre plus cohérents ces efforts. Un tel cadre devrait assurer la création et le maintien d'un réseau de biotopes effectivement protégés, d'une étendue et en nombre suffisants, et articulés entre eux d'une manière cohérente. Ce réseau devrait être conçu dans la perspective de garantir, du point de vue de l'habitat, la survie de toutes les espèces indigènes de la Communauté. Cette action serait grandement facilitée par la possibilité de recourir à des moyens financiers communautaires, en particulier ceux à finalité environnementale. Une utilisation économique de ces moyens pourrait consister à aider à gérer des réserves naturelles dans le cadre d'une réglementation appropriée des organisations bénévoles" (...)

"Finalement, la Communauté devra jouer un rôle important dans les conventions internationales destinées à la conservation des espèces telles que celles de Washington, de Berne et de Bonn."

On voit que la Commission ne s'embarasse pas de démontrer que l'intervention communautaire permettrait seule de "mieux réaliser" les objectifs de protection de l'environnement, pour anticiper sur la rédaction de l'Acte unique, mais se propose d'harmoniser les règles nationales dans un souci de "cohérence". Qu'importe si cette rationalisation des apparences : un corps de règles uniformes n'a guère de bases rationnelles (elle méconnaît l'extrême hétérogénéité des écosystèmes des régions de la Communauté ; elle présume l'incompétence ou la malignité des autorités locales ou nationales pour protéger ces écosystèmes) qu'importe encore si cette uniformisation ne peut être sauvée de l'absurde que par le déploiement de comités, d'annexes, de dérogations et de contrôles. D'aucuns pourraient soutenir que le coût bureaucratique de la "cohérence", bien loin d'être une conséquence fâcheuse mais peu évitable de l'intervention communautaire, serait sinon un but inavouable, du moins un sous-produit venant opportunément compléter l'arsenal (horesco referens) des pouvoirs de la Commission.

Enfin, on observera que la "cohérence" si elle ressortit bien évidemment à une certaine esthétique technocratique : "je ne veux voir qu'une seule norme", ne saurait justifier une intervention communautaire qu'autant qu'il pourrait être

démontré que les mesures envisagées concourent effectivement à la réalisation des buts assignés par le Traité à la Communauté.

La résolution du Conseil du 19 octobre 1987 approuvant le programme 1987-1992 s'inscrit dans un contexte nouveau puisque l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen introduisant dans le Traité de Rome un titre consacré à l'environnement donne pour la première fois une base juridique et un cadre institutionnel clair à la politique communautaire dans ce domaine.

Quant au fond, la résolution n'innove guère. Après le rappel des dispositions du Traité modifié, elle consacre quelques paragraphes à "l'amélioration de la gestion des ressources", indiquant que la protection du "patrimoine naturel de l'Europe" appelle des mesures pour mettre en oeuvre les actes communautaires déjà en vigueur.

Le Conseil, "prenant acte du programme d'action" de la Commission, dont il "approuve en général les orientations", précise cependant que l'application, en particulier dans ses aspects financiers, relève de décisions à prendre "dans le respect de l'article 130 R de l'Acte unique européen et notamment de son paragraphe 4", qui énonce le principe de subsidiarité de l'action communautaire par rapport aux compétences nationales.

Le programme élaboré par la Commission et dont le Conseil "approuve en général les orientations" est évidemment plus éloquent.

Ainsi, après avoir récapitulé les textes déjà adoptés et appelé à leur application plus stricte, le programme de la Commission indique :

"Cependant, cela n'est pas assez ; le temps est venu pour la Communauté et les Etats membres de faire un grand pas en avant dans le domaine de la conservation de la nature.

"Ce qui est indispensable, c'est un instrument communautaire visant à protéger non seulement les oiseaux, mais toutes les espèces de faune et de flore et non seulement les habitats des oiseaux mais, d'une façon plus générale, les habitats des animaux et végétaux sauvages. Un cadre général de ce type garantirait que dans toute la Communauté des mesures efficaces sont prises pour protéger toutes les formes de la vie sauvage et tous les habitats ; ces mesures doivent poursuivre les trois grands objectifs de la stratégie mondiale de conservation de la biosphère ;

"- le maintien des principaux processus écologiques et systèmes de soutien de la vie,

"- la préservation de la diversité génétique,

"- l'utilisation rationnelle des espèces et des écosystèmes.

"La Commission présentera des propositions appropriées dans ce sens. Elle travaille également à la préparation d'une liste générale des sites de la Communauté faisant partie des différentes catégories de zones protégées. Cette liste constitue la base indispensable à la mise en application cohérente du type d'instrument cadre évoqué ci-avant."

Si la générosité des intentions est éclatante, et si la dimension envisagée impressionne, nulle trace d'une évaluation critique des moyens à mettre en oeuvre.

L'Acte unique européen (art. 130 R, § 3) enjoint à la Communauté de tenir compte, dans son action en matière d'environnement "des données scientifiques et techniques disponibles" et précise expressément que la Communauté n'a qu'une compétence subsidiaire : l'intervention communautaire n'est justifiée que si elle permet de mieux réaliser les objectifs assignés à la politique de l'environnement.

Pour la définition de l'"instrument communautaire visant à protéger toutes les espèces de faune et de flore"... de quelles données scientifiques la Commission compte-t-elle s'inspirer ?

Proposera-t-elle la création d'un comité compétent, si l'on peut dire, pour examiner les exigences de protection de la faune de tel îlot breton et de telle île grecque, de tel marais de Basse Saxe et de telle forêt au Portugal ? (1) Soit le comité ne pourra que se subdiviser en multiples sous-comités réellement au fait des données scientifiques précises caractérisant chaque écosystème, et on imagine alors la lourdeur bureaucratique du dispositif pour ne rien dire de ces "doubles emplois inutiles" que le Conseil invitait la Commission à éviter dans la résolution du 7 février 1983.

(1) Cet inventaire gigantesque de toutes les variétés de la faune sauvage sur tout le territoire européen, du Helgoland à Santorin, inventaire qui ne devra omettre aucun raton-laveur, figurera-t-il parmi les missions de la future "agence européenne pour l'environnement" dont l'institution semble acquise avant même qu'en aient été définies les missions, l'organisation, les moyens d'action non plus que l'articulation avec les organismes nationaux existants ? (cf. avis de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1990 - Environnement n° 60 - première session ordinaire 1989-1990).

Soit la Commission substitue la rationalisation apparente de normes "cohérentes" pour tout le territoire communautaire, adoptées sous l'accès de quelque nouvelle fièvre verte, et au nom d'une "cohérence" totalisante, inspirée par une sorte de morale communautaire, avatar technocratique du macrobiotisme soixante huitard, à la rationalité des observations scientifiques, à l'équilibre raisonnable prévu par l'Acte unique européen : compétence communautaire limitée par le souci de meilleure efficacité et compétence générale des États membres pour édicter une réglementation adaptée aux exigences, précisément observées, des différents écosystèmes locaux.

Si le Conseil déclare approuver en général les orientations proposées par la Commission avec le programme 1987-1992, sans doute conviendrait-il également que le développement de la politique européenne de l'environnement ne méconnaisse ni l'exigence de fondement scientifique ni le principe de subsidiarité qui définissaient, selon le Traité modifié par l'Acte unique européen, la licéité de toute intervention communautaire en matière d'environnement.

C'est tout l'enjeu du développement, sur la base de ces programmes, d'une véritable réglementation communautaire en matière d'environnement et en particulier de gestion de la faune sauvage.

B - Le développement d'une réglementation européenne

Malgré le caractère douteux puis subsidiaire de la compétence communautaire quant à la réglementation de la chasse, force est de constater que les Représentants des États membres se sont engagés assez avant dans ce domaine, parallèlement à la négociation d'accords internationaux, auxquels la Communauté est d'ailleurs désormais partie, en tant que telle.

1) Les mesures de portée normative déjà adoptées

- La directive concernant les oiseaux sauvages (2 avril 1979)

La plus ancienne (mais pas la moins controversée) des mesures spécifiquement communautaires édictées en matière de protection de la faune sauvage a été la directive adoptée le 2 avril 1979, sur la base de l'article 235 du Traité (action volontaire, vote à l'unanimité) "concernant la protection des oiseaux sauvages".

La directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (79/409/CEE), modifiée par les directives 81/854/CEE et 85/411/CEE, "... concerne la conservation de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des Etats membres...".

La protection, la gestion et la régulation de ces espèces prévues par la directive s'appliquent aux oiseaux ainsi qu'à leurs oeufs, à leurs nids et à leurs habitats. La directive accorde une attention particulière aux espèces menacées de disparition, aux espèces rares, aux espèces vulnérables et aux espèces à habitat spécifique ainsi qu'aux espèces migratrices en général.

La directive comporte cinq annexes :

. L'annexe I dresse la liste des espèces qui font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat (espèces menacées de disparition, espèces considérées comme rares et espèces se trouvant, pour toute autre raison, en situation précaire) ;

. L'annexe II dresse la liste des espèces qui, sous réserve de certaines conditions, peuvent être chassées sur tout le territoire de la Communauté (annexe II.1) ou dans des Etats membres nommément indiqués (annexe II.2) ;

. L'annexe III dresse la liste des espèces dont, sous réserve de certaines conditions, la détention ou la commercialisation sont interdites dans la Communauté (annexe III.1) ou dont la détention et/ou la commercialisation peuvent, sous réserve de certaines conditions, être autorisées par les Etats membres sur le territoire national (annexe III.2). L'annexe III.3 dresse la liste des espèces pour lesquelles la Commission procède à des études de

statut biologique et sur les répercussions de la commercialisation ;

. L'annexe IV dresse la liste des moyens et méthodes de capture ou de mise à mort interdits ;

. L'annexe V dresse la liste des activités de recherche et de protection à mettre en oeuvre par les Etats membres.

Classant les espèces protégées dans les catégories énoncées dans des listes annexes, la directive interdit toute chasse des espèces relevant de l'annexe I et invite les Etats à classer leurs territoires de conservation en "zones de protection spéciale", de même les territoires visités par les espèces migratrices.

La détention de spécimens ainsi protégés, comme leur perturbation notamment pendant les périodes de reproduction ou de dépendance et le ramassage de leurs oeufs sont également interdits.

Les espèces classées dans l'annexe II peuvent faire "l'objet d'actes de chasse, dans le cadre de la législation nationale", s'ils ne compromettent pas la conservation de ces espèces. Certaines de ces espèces peuvent être totalement protégées dans certains Etats membres.

En tout état de cause, les réglementations nationales doivent concilier le droit de chasse avec une "utilisation raisonnée et une régulation équilibrée du point de vue écologique des espèces d'oiseaux concernées".

Il est précisé que les espèces dont la chasse est permise "ne sont pas chassées pendant la période nidicole ni pendant les différents stades de reproduction et de dépendance", et pour les espèces migratrices," pendant leur trajet de retour vers leur lieu de nidification."

Les réglementations nationales doivent également interdire le recours à "tous moyens, installation ou méthode de capture ou de mise à mort massive et non sélective".

Des dérogations sont prévues à des fins de sécurité, de protection des cultures, de recherche et d'élevage, et enfin "pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités". Les conditions d'application de ces dérogations sont soumises au contrôle de la Commission.

Enfin, la directive institue un comité pour l'adaptation au progrès technique et scientifique de ses dispositions (et notamment des classifications prévues), composé de représentants des Etats membres et présidé par un représentant de la Commission. L'avis du comité lie la Commission qui doit, si elle envisage une mesure différente de cet avis, en référer au Conseil (qui statue à la majorité qualifiée).

Les Etats membres avaient en principe deux ans pour mettre leurs réglementations nationales en conformité avec la directive.

Le retard de certains Etats à accomplir ces formalités comme les nombreuses saisines de la Cour de Justice par la Commission pour transposition incorrecte laissent deviner des divergences d'interprétation qui, par delà les résolutions solennellement proclamées, pourraient bien subsister, moins d'ailleurs à l'égard de l'objet de protection que des compétences et des procédures prévues pour le réaliser.

Saisie de nombreux recours de la Commission, la Cour de Justice des Communautés européennes a eu en effet à se prononcer notamment sur les dispositions françaises (1).

S'agissant d'une directive très détaillée, la Cour ne pouvait que procéder à un examen tout aussi détaillé de la réglementation nationale (dont la marge d'adaptation est de plus en plus souvent réduite à peu de chose pour ne pas dire à rien) (2).

Aussi, saisie d'un recours en manquement contre une transposition insuffisamment fidèle à la lettre de la directive, la Cour ne peut-elle que constater certaines différences entre la réglementation française et les dispositions détaillées de texte communautaire (limitation de la période de protection des nids et des oeufs ; définition trop restrictive de la protection, limitée au "patrimoine biologique national" ; lacune dans l'interdiction de détention des espèces protégées.

En revanche, la Cour a rejeté l'argumentation de la Commission selon laquelle l'autorisation dans certains

(1) Des "procédures d'infraction" ont aussi été ouvertes par la Commission à l'égard, outre la France, de la R.F.A., la Belgique, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas.

(2) Le Conseil d'Etat français a également été amené à statuer sur la conformité d'actes réglementaires pris sur la base de cette directive européenne du 2 avril 1979 (Conseil d'Etat : 7 décembre 1984, Rec. p. 681 et AJDA du 20 février 1985 - 6 mars 1987 - Chronique de jurisprudence, Revue trimestrielle de droit européen, janvier, mars 1988 - 1^{er} juillet 1988 - 7 octobre 1988 - Conclusions Guillaume AJDA du 20 janvier 1989) annulant les dispositions qui méconnaissaient les "objectifs précis" fixés par la directive.

départements de modes traditionnels de chasse ("gluaux", filets dits "pantes" et "matoles") serait contraire à l'article 8 de la directive qui prohibe le recours à "tous moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort massive ou non sélective ou pouvant entraîner localement la disparition d'une espèce..." La Commission soutenait que les mesures réglementant ces chasses traditionnelles ne remplissaient pas les conditions prévues pour les dérogations au titre de l'article 9 (strict contrôle, sélectivité des captures portant sur de petites quantités).

La Cour a écarté cette argumentation en ces termes :

"Il y a lieu de faire remarquer que le dispositif réglementaire français relatif à la capture des grives et des alouettes des champs dans certains départements revêt un caractère très précis. En effet, les arrêtés précités subordonnent l'octroi des autorisations de capture à un nombre important de conditions restrictives.

"Il convient de constater que la Commission n'a établi aucun élément de preuve que la réglementation française permet des captures incompatibles avec une exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités.

"Il en résulte que les dispositions françaises en question ne sauraient être considérées, au vu du dossier, comme incompatibles avec les exigences de l'article 9, paragraphe 1, point c), de la directive."

A la suite de cette décision de la Cour de Justice des Communautés européennes fixant l'interprétation de la directive de 1979, la réglementation française devait être modifiée, le vote de la loi du 30 décembre 1988 sur les exploitations agricoles étant l'occasion d'une nouvelle rédaction de l'article 373 du code rural.

. Les conventions internationales

Outre la directive de 1979, le corpus des normes européennes visant le droit de chasse comprend différentes conventions internationales.

Il s'agit essentiellement de conventions internationales auxquelles la Communauté, en tant que telle, a été autorisée à adhérer par décision du Conseil statuant à l'unanimité, avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique, puisque sur la base de l'article 235 du Traité (actions nécessaires pour réaliser un des objets de la Communauté, mais en dehors des compétences normalement prévues par le Traité).

Ainsi, le Conseil a-t-il approuvé l'adhésion à la convention de Bonn du 23 juin 1979, amendée le 26 octobre 1985, relative à la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, par décision du 24 juin 1982 (82-461). Cette décision indique que "la conclusion, par la Communauté, de la convention est nécessaire pour permettre à la Communauté de négocier et de conclure les accords régionaux prévus par cette convention dans la mesure où ces accords relèvent de la compétence exclusive qui appartient à la Communauté en vertu de la directive 79/409.CEE". La décision du Conseil précise cependant que "la conclusion de la convention par la Communauté n'implique aucun élargissement des compétences exclusives de la Communauté, sans préjudice des actes juridiques que celle-ci arrêtera ultérieurement", dans un considérant non prévu par le projet qui était soumis par la Commission au Conseil, le 23 avril 1980 (J.O.C.E./N° C 151/4 du 19 juin 1980).

La convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite "convention de Bonn", établie dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (P.N.U.E.), est entrée en vigueur en 1983.

Cette convention, de portée mondiale, vise spécifiquement la protection des espèces migratrices, de leurs habitats et de leurs itinéraires de migration. Elle met surtout l'accent sur la conclusion d'accords pour certaines espèces.

Elle comporte deux annexes : la première concerne les espèces migratrices menacées ; la seconde a trait aux espèces migratrices devant faire l'objet d'accords. Les organisations non gouvernementales y jouent également un rôle actif. L'Irlande, la Belgique, le Luxembourg et la Grèce ne l'ont pas encore ratifiée. Le projet de loi autorisant l'approbation de cette convention par la France est actuellement soumis au Parlement (1).

(1) Projet de loi AN, 9^e législature n° 540 - Rapport n° 1031 et débat en séance publique le 23 novembre 1989 et rapport de M. Jacques GOLLIET au nom de la Commission des Affaires étrangères - n° 106 - 1^{ère} session ordinaire de 1989-1990.

De même, le Conseil a approuvé l'adhésion de la Communauté à la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, par la décision 82/72.

Elaborée sous les auspices du Conseil de l'Europe, la convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (convention de Berne), est entrée en vigueur en 1982.

La Communauté économique européenne l'a approuvée par la voie d'une décision du Conseil (82/72/CEE), et 17 Etats européens l'ont ratifiée. La Belgique et la France (1) sont les seuls Etats membres qui n'y ont pas encore adhéré.

Cette convention, qui a pour objet d'assurer la conservation de la flore et de la faune sauvages et du milieu naturel, accorde une attention particulière aux espèces menacées et à leurs habitats, ainsi qu'aux mesures interdisant ou réglementant strictement l'appropriation de spécimens naturels (par capture, mise à mort, cueillette, etc...) et la détérioration ou la destruction d'habitats naturels. Elle vise à promouvoir la collaboration entre les pays.

La convention comporte quatre annexes relatives aux espèces de flore et de faune strictement protégées (I et II), aux espèces de faune protégées dont l'exploitation, la chasse ou le commerce sont réglementés (III), aux moyens et méthodes de chasse et d'autres formes d'exploitation interdits (IV).

Indépendamment du propos ambitieux de la convention de Berne et de son caractère contraignant, ce texte se distingue des autres conventions en instituant un comité permanent composé des représentants de toutes les parties contractantes et se réunissant chaque année en présence des représentants des organismes non gouvernementaux agréés, qui ont voix consultative.

Le rapporteur au Parlement européen (2), M. Hemmo MUNTINGH (Soc. Pays-Bas) évalue ainsi la portée de l'adhésion de la Communauté :

(1) Le projet de loi autorisant l'approbation par la France est actuellement soumis au Parlement (9^e législature, Assemblée nationale, projet de loi n° 538 et rapport n° 1030, discussion en séance publique le 23 novembre 1989) et, Sénat, rapport de M. Jacques GOLLIFET au nom de la Commission des Affaires étrangères, N° 105, 1^{ère} session ordinaire de 1989-1990.

(2) Doc. A 2, 17988 du 26 septembre 1988.

"Ayant approuvé la convention de Berne, la Communauté est tenue d'en transposer les dispositions relatives aux mammifères, aux oiseaux, aux amphibiens, aux reptiles et aux plantes dans sa législation.

"La législation communautaire se limite pour l'instant à la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages, à certaines mesures concernant les phoques et les baleines et à un règlement relatif au commerce international des espèces de faune et de flore menacées. A cela s'ajoute un règlement sur les actions communautaires dans le domaine de l'environnement et une directive sur les évaluations de l'impact sur l'environnement.

"Une législation communautaire distincte est-elle nécessaire dès lors que tous les Etats membres auront sous peu ratifié la convention de Berne ? Pour différentes raisons, votre rapporteur estime pouvoir répondre par l'affirmative à cette question".

Et notamment, expose M. MUNTINGH, inlassable adversaire de la chasse, "parce que la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages démontre que la Communauté peut aller au-delà des prescriptions de la convention de Berne, compte tenu notamment du rôle important dévolu à la Cour de Justice des Communautés européennes".

Cette déclaration retient l'attention : en effet, d'emblée, le Rapporteur du Parlement européen des questions de protection de la faune (1) envisage une norme communautaire "allant au-delà des prescriptions de la Convention de Berne", sans même examiner si cette intervention est nécessaire pour réaliser les objectifs assignés par l'Acte unique européen à la compétence communautaire, et indispensable pour les mieux réaliser, que l'action de chaque Etat, d'ailleurs tenu par les règles auxquelles il souscrit en adhérant à la Convention.

En revanche, on ignore quel concours M. MUNTINGH attend de la Cour de Justice, et en particulier quelle interprétation il donne aux arrêts déjà intervenus à propos de la transposition de la Directive de 1979 alors que cette jurisprudence reconnaît en particulier la marge d'appréciation des Etats dans l'application des dérogations.

(1) cf. Doc. PE 118-274 du 8 mars 1988, PE 124-026 du 26 septembre 1988 ou encore PE 132-089 du 29 septembre 1989.

Le voeu de M. Hemmo MUNTINGH rejoint, il convient de le souligner, les orientations de la Commission.

En effet, alors même que la Convention de Berne signée par la Communauté et chacun des douze Etats membres, qui en achèvent la ratification, consacre un chapitre entier à la "protection des habitats" des espèces de flore et de faune classées, la Commission a élaboré une proposition de directive régissant, selon de nouvelles normes, cette protection du milieu naturel. Il est vrai que la Convention de Berne est entachée de l'irrémissible défaut de laisser "à chaque partie contractante" le soin de prendre "les mesures législatives et réglementaires appropriées", ainsi que la responsabilité de "coordonner autant que de besoin leurs efforts pour protéger les habitats naturels".

C'était trop, ou plutôt trop peu, pour la Commission qui ne peut concevoir que des autorités nationales s'acquittent loyalement et efficacement, tant de leurs engagements internationaux que de leurs responsabilités en matière de protection de l'environnement, sous le contrôle de leurs mandants. D'où la nouvelle directive "Habitats" en cours de discussion....

III - LE DEBAT ACTUEL: UNE MIGRATION TOTALE DE LA CHASSE VERS LA COMPETENCE COMMUNAUTAIRE?

Rencontrant le meilleur accueil dans les services de la Commission, toujours favorables à une extension de leurs compétences et sans doute acquis en dehors de tout examen scientifique aux thèses les plus extrêmes, certains membres du Parlement européen poursuivent depuis de nombreuses années l'objectif d'une soumission de toutes les questions d'environnement, et, a fortiori, de protection de la faune, à la seule réglementation communautaire, uniforme et détaillée.

On peut trouver l'illustration de cette évolution dans trois domaines: le débat sur la proposition de directive concernant la protection des habitats naturels, les questions de certains parlementaires européens et les réponses que leur donne la Commission, et enfin l'institution d'une "Agence européenne de l'environnement".

A - La proposition de directive "Habitats"

Le 31 août 1988, la Commission adressait au Conseil une proposition de directive "concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages".

S'ajoutant aux Conventions de Bonn et de Berne et complétant la directive de 1979 sur les oiseaux sauvages, la nouvelle directive embrasse tous les aspects de la protection de la faune et de la flore sauvages: protection des habitats (selon un "zonage" que la Commission arrêterait); prévention des

incidences nocives pour l'environnement des politiques d'aménagement ; protection totale des espèces de faune et de flore classées comme menacées ; soumission de l'exploitation des autres espèces à "plans de gestion" ; notifications à faire à la Commission et publication de rapports ; signalisation des territoires protégés ; travaux scientifiques et "coordination" par la Commission ; enfin, procédures de "gestion" de la directive, adaptation et modifications.

La Commission propose donc une politique globale de la protection de la faune et de la flore sauvages, qui se caractérise par une démonstration plus idéologique que juridique de la nécessité de l'intervention communautaire.

Ainsi, l'exposé des motifs de la proposition articule-t-il qu'afin de surmonter ces divergences, constatées entre réglementations nationales, et sans que la question soit posée de leurs effets ou de leur réduction par d'autres moyens qu'une directive, "il est depuis longtemps admis (1) que la Communauté doit adopter sa propre politique intégrée de protection de la vie sauvage; Il y a lieu de noter que la protection de la vie sauvage et des habitats menacés est couverte par la législation fédérale aux Etats-Unis depuis 1973. La mise en commun de connaissances et la coordination des stratégies de gestion et de conservation, en particulier pour les espèces qui sont en danger dans un ou plusieurs Etats membres ou dont l'aire de distribution naturelle s'étend sur plusieurs Etats membres, peuvent contribuer de manière décisive à assurer que les politiques nationales ou régionales ne portent pas atteinte à des habitats ou à des espèces présentant un intérêt européen."

o Une méconnaissance délibérée du principe de subsidiarité

Ainsi, au terme de la tautologie qui tient lieu de démonstration de la nécessité d'une action communautaire, l'exposé des motifs conclut :

(1) L'erreur ancienne, ou même commune, ferait-elle désormais le droit ? Et surtout, prévaudrait-elle sur la lettre de Traités soumis aux procédures de ratification des représentations nationales des Etats membres ? Cette "admission commune et ancienne de la nécessité d'une "politique propre" de la Communauté est, en fait, la confirmation par la Commission d'une opinion.... de la Commission, dont on ne s'étonnera pas autrement qu'elle la partage depuis longtemps.

"En outre, il y a lieu de noter qu'à la lumière de ces considérations, une action communautaire correspond au paragraphe 4 de l'article 130 S du Traité qui prévoit que "la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément"."

La locution "en outre", qui introduit cet ultime paragraphe, montre bien que la Commission considère le principe de subsidiarité..... comme subsidiaire !

Sur cette base incertaine, la Commission propose en fait l'organisation d'une politique communautaire d'ensemble de la protection de l'environnement naturel, comprenant une réglementation de la chasse à peu près dans tous ses éléments, et dont le contrôle ressortirait principalement à la Commission ou à des décisions prises à la majorité qualifiée, notamment pour les modifications de la directive, ou dans le cadre du "Comité d'adaptation au progrès technique".

Ainsi, sans que soit démontrée la nécessité d'une intervention communautaire supplémentaire par rapport au dispositif de protection des habitats et du milieu naturel mis en place par la Convention de Berne, non plus qu'aux autres Conventions et à la directive de 1979, la proposition de directive organise un classement des zones, des espèces végétales et animales, des modes de chasse, des procédures de gestion et de notification, des critères de définition, des orientations de recherche, énoncés dans 12 annexes dont seuls les intitulés figurent dans le texte soumis au Conseil et au Parlement européen !

Le Rapporteur habituel des questions de chasse au Parlement européen, M. Hemmo MUNTINGH, soumet à la Commission de l'environnement un certain nombre d'amendements qui tendent tous à renforcer la portée du texte (la gestion des habitats doit tendre à augmenter leur faune et leur flore) et à renforcer également les pouvoirs d'intervention de la Commission.

Quant à l'absence des annexes, réduites à l'état d'intitulés, alors même qu'elles définissent l'application réelle du texte, le Rapporteur souligne qu'elles se caractérisent par "l'imprécision

et l'incertitude" sans que ces caractéristiques lui semblent un obstacle dirimant :

"Etant donné que la Commission n'a pas encore communiqué officiellement le texte précis de la plupart des annexes, ce qui est déplorable, le Rapporteur ne s'attardera pas sur celles-ci" (cf. Rapport doc.A.3-39/89, PE 132-089 Def.).

C'est dans cette rédaction "imprécise et incertaine" que le Rapporteur soumet une première fois à l'approbation de la commission de l'environnement du Parlement européen la proposition de directive qui est tout d'abord adoptée à l'unanimité, le 26 septembre 1989, et inscrite pour débat en séance plénière. Mais, le 13 octobre 1989, le Parlement européen, ne se satisfaisant pas d'un texte dépourvu de l'élément essentiel que représentent les annexes, décide de reporter cette discussion. La commission de l'environnement se ressaisissant, décide, à son tour les 17 et 18 octobre, d'attendre la publication par la Commission des annexes avant de formuler un avis définitif.

De son côté, le Conseil a examiné à plusieurs reprises cette proposition au champ d'application particulièrement large et qui ajouterait aux normes en vigueur.

Ainsi, le Conseil a-t-il débattu à plusieurs reprises de cette proposition, en novembre 1988, en juin 1989 et, à nouveau au "Conseil environnement" des 28 et 29 novembre 1989. Le Conseil n'a évidemment pu statuer, renvoyant la proposition à de nouveaux travaux du Comité des Représentants permanents "notamment en ce qui concerne les annexes techniques, afin de permettre au Conseil de prendre une décision après réception des avis du Parlement européen et du Comité économique et social", indique le communiqué du Conseil.

Il semble cependant d'ores et déjà que des modifications utiles soient sur le point d'être apportées au texte par le Comité des Représentants permanents : ainsi l'affirmation de la responsabilité éminente des Etats, notamment pour la définition des zones protégées et l'organisation des réseaux, pour la protection des zones et l'établissement des plans de gestion, la protection des espèces animales et végétales et des espèces pêchées, ainsi que les actions de recherche.

La prise en compte de "spécificités régionales" serait expressément prévue. La nouvelle rédaction spécifierait encore que "la Commission prépare et soumet au Comité d'adaptation, un programme renouvelable de mesures à prendre au niveaux

de compétences appropriés, par la Communauté et les Etats membres, afin de soutenir la mise en oeuvre de la directive..."

Les mesures de protection supplémentaires sont laissées à la pleine initiative des Etats (haies, bois, bosquets, mares, ne seraient ainsi pas régis au niveau communautaire).

Un article prévoit expressément la possibilité de dérogations, notamment :

"pour permettre, dans des conditions de surveillance stricte, d'une manière sélective, et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un petit nombre de certains animaux et plantes sauvages.

"Les Etats membres adressent tous les 2 ans un rapport à la Commission sur les dérogations mises en oeuvre en vertu de cet article. La Commission fait connaître son avis sur ces dérogations, dans les six mois qui suivent, et en fait rapport au Comité d'adaptation visé à l'article 21. Ce rapport est public.

"- Les rapports doivent mentionner :

- a) les espèces qui font l'objet de dérogations ;**
- b) les moyens, installations ou méthodes de capture ou de mise à mort autorisés ;**
- c) les conditions de risque et les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles ces dérogations sont accordées ;**
- d) l'autorité habilitée à déclarer que les conditions exigées sont réunies et à décider quels moyens, installations ou méthodes peuvent être mis en oeuvre, dans quelles limites et par quelles personnes ;**
- e) les contrôles qui sont opérés ;**
- f) les résultats obtenus."**

Enfin, la procédure de "gestion" de la directive serait précisée pour mieux respecter l'organisation des compétences prévue par l'Acte unique européen : le "Comité d'adaptation" statuerait selon la majorité qualifiée pondérée, énoncée à l'article 148, § 2 du Traité. Le Comité pourrait constituer, à titre purement consultatif, un "groupe de travail scientifique" réunissant "experts des Etats membres" et "représentants

scientifiques des organisations compétentes en matière de faune et de flore", à la différence de l'organisme prévu par la Commission, ou encore du "Comité scientifique" que la Commission propose d'adjoindre à la future "Agence européenne pour l'environnement", sur la désignation desquels les Etats membres n'auraient qu'une influence marginale.

Si elle était adoptée en ces termes (mais la Commission pourrait ne pas y consentir et retirer sa proposition, comme elle le fit au printemps 1989 pour la proposition concernant le droit de séjour généralisé des ressortissants communautaires), la directive concernant la protection des habitats naturels et semi-naturels ainsi que la faune et la flore sauvages pourrait s'analyser en une réécriture cohérente, dans un texte unique des obligations et des procédures prévues par les Conventions de Berne et de Bonn. Il faudrait également considérer que les dispositions proposées, conformes à la jurisprudence de la Cour de Justice sur la directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, se substituent à ce texte, étant plus générales et s'étendant aux habitats et zones relais. C'est sans doute par cette méthode que devrait être recherchée l'adaptation souhaitée de la directive de 1979.

Encore faut-il souligner qu'il est impossible de porter une appréciation sur la portée exacte de la directive proposée, puisque les annexes qui en définissent le champ d'application exact n'ont pas été publiées par la Commission.

En particulier, on voit bien l'importance de la classification de la faune, énumérant les espèces réparties entre les catégories complètement protégées et les espèces "exploitables" selon un plan de gestion ; ou encore l'importance de l'annexe qui définirait les "méthodes et moyens de capture et de mise à mort et modes de transports interdits".

Le procédé qui consiste à faire approuver par le Conseil, le Parlement européen et le C.E.S. les orientations et le fonctionnement du système, en se réservant de définir ultérieurement la vraie portée de ces engagements, apparaît gravement critiquable.

Sans doute doit-on y voir la conviction qu'à la Commission que nul, Conseil des Communautés, Parlement européen, Gouvernements et Parlements des Etats membres, pour ne rien dire des collectivités territoriales, nul mieux qu'elle n'a le souci de la protection de l'environnement, nul ne peut mieux en mesurer

les exigences, nul ne peut mieux en arrêter les règles. Eternelle tentation du gouvernement des clercs...

Mais il convient de rappeler avec force que l'organisation des compétences, telle qu'elle résulte du Traité de Rome et de l'Acte unique européen, n'est pas une ligne d'armistice qu'il conviendrait de contourner à chaque occasion, c'est la loi qui règle le fonctionnement de la Communauté tel que l'ont voulu les représentants élus des Etats membres lorsque les Parlements en ont autorisé la ratification.

Toute modification subreptice de cette répartition des compétences doit être regardée non comme un progrès de la construction européenne mais comme une atteinte à la volonté générale exprimée par les élus responsables devant le suffrage universel.

B - La pression d'opinions hostiles à la chasse

Force est bien de considérer que la Commission est encouragée dans l'entreprise d'extension de ses compétences en matière de protection de la nature et de réglementation de la chasse par certaines fractions de l'opinion, représentées au Parlement européen.

Ainsi, M. Hemmo MUNTINGH (représentant néerlandais, socialiste) rappelle-t-il, à l'appui de son rapport présenté le 26 septembre 1988 sur l'application dans la Communauté des conventions de Berne et de Bonn (1), les résolutions soumises au Parlement européen, et qui portaient respectivement sur :

- les infractions à la convention de Berne commises en Italie ;

- l'interdiction de certaines pratiques de chasse et, en particulier, la chasse à courre ;

(1) Doc. A 2 - 179 - 88, P.E. 124 026/D+I.

- la protection du gibier à poil et à plumes pendant les périodes de grand froid ;
- la mort des cygnes par empoisonnement au plomb ;
- les règlements communautaires d'application de la convention de Berne de 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe ;
- la nécessité d'une action communautaire d'information en matière de protection de la vie sauvage et du milieu naturel ;
- la conclusion d'accords régionaux avec des pays tiers sur la protection d'espèces migratrices ;
- la violation par la Grèce de la convention de Berne ;
- le problème de la chasse dans les zones humides du nord-est de la Grèce ;
- la survie de la faune sauvage en Europe ;
- la sauvegarde des sources de la Pescara ;

On peut citer également les questions adressées par Mme Edith CRESSON lorsqu'elle siégeait au Parlement européen.

La première, adressée le 6 février 1980 à la Commission des Communautés européennes, était ainsi libellée (cf. J.O.C.E. N° C 131 du 2 juin 1980) :

"L'un des effets inattendus de la politique agricole commune aura été, au cours de ces vingt dernières années, d'entraîner une dramatique disparition du gibier dans les Etats membres de la Communauté (utilisation d'engrais, rotation trop rapide des cultures, nouvelles méthodes de culture, etc...). Dans un pays comme la France, où la chasse est plus répandue que partout ailleurs (2.000.000 de chasseurs environ contre 350.000 seulement en République fédérale d'Allemagne), et où la surveillance des chasses est insuffisante, l'hécatombe de gibier atteint des proportions alarmantes.

"1. La Commission ne pense-t-elle pas qu'il lui appartient de proposer au Conseil l'instauration d'une politique commune de la chasse ?

"2. La Commission ne pense-t-elle pas que parmi les mesures à prendre d'urgence, il conviendrait de renforcer les mesures de protection du gibier ?

"3. La Commission ne pense-t-elle pas qu'il conviendrait d'harmoniser les législations relatives à l'utilisation des armes de chasse en vue d'une meilleure protection du gibier, et notamment en vue d'interdire les procédés de chasse qui font souffrir inutilement le gibier?"

Cette question obtenait de la Commission la réponse suivante, datée du 22 avril 1980 :

"La Commission ne peut suivre l'honorable parlementaire dans son raisonnement lorsqu'elle attribue à la politique agricole commune la disparition dramatique du (petit) gibier au cours des vingt dernières années. Les causes citées peuvent avoir des liens avec des méthodes de culture qui sont pratiquées et avec le type de législation sur la chasse de l'Etat membre, mais non avec la politique agricole commune proprement dite.

"Les services de la Commission suivent très attentivement l'évolution de certaines espèces dont l'existence se voit menacée.

"1. La Commission, sans songer à vouloir instaurer une politique commune de la chasse, a pris certaines initiatives dans ce domaine.

"Elle a posé, dans son projet de résolution du Conseil concernant les objectifs et les principes de politique forestière, la base d'une gestion saine de la faune et de la flore, notamment celle de "maintenir une population saine, mais pas trop nombreuse, d'une quantité d'espèces appropriées à chaque région donnée, et en harmonie avec les traditions locales".

"2. Oui, la Communauté a déjà, sur proposition de la Commission, pris directement certaines mesures de gestion et de conservation des espèces, et participe activement ou prépare la participation à des conventions internationales d'autres organisations, notamment :

"- directive du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages, qui établit certains principes pour l'exercice de la chasse et limite le nombre des espèces chassables et des moyens de chasse admis ;

"- convention pour la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe - Conseil de l'Europe ;

"- convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage.

"3. La Commission est d'accord sur le fait que chaque chasseur dans la Communauté devrait avoir une connaissance suffisante du maniement des armes de chasse et du tir, afin d'infliger un minimum de souffrances au gibier. En outre, il est plus important encore que le chasseur ait une connaissance suffisante des espèces afin d'éviter des erreurs au détriment d'espèces menacées. Finalement, il devrait avoir des notions sur le rôle écologique de la faune. Les services de la Commission étudient en ce moment les législations concernées."

Mme Edith CRESSON, interrogeait, de même, le 7 février 1980, le Conseil des Communautés européennes en ces termes (J.O.C.E. N° C 322 du 10 décembre 1980).

"L'un des effets inattendus de la politique agricole commune aura été au cours de ces vingt dernières années, d'entraîner une dramatique disparition du gibier dans les Etats membres de la Communauté (utilisation d'engrais, rotation trop rapide des cultures, nouvelles méthodes de culture, etc...). Dans un pays comme la France, où la chasse est plus répandue que partout ailleurs (2.000.000 de chasseurs environ contre 350.000 seulement en Allemagne), et où la surveillance des chasses est insuffisante, l'hécatombe de gibier atteint des proportions alarmantes.

"1. Le Conseil ne pense-t-il pas qu'il conviendrait d'instaurer une politique commune de la chasse ?

"2. Le Conseil ne pense-t-il pas que, parmi les mesures à prendre d'urgence, il conviendrait de renforcer les mesures de protection du gibier ?

"3. Le Conseil ne pense-t-il pas qu'il conviendrait d'harmoniser les législations relatives à l'utilisation des armes de chasse en vue d'une meilleure protection du gibier, et notamment en vue d'interdire les procédés de chasse qui font souffrir inutilement le gibier ?

Le Conseil formulait la réponse suivante, datée du 23 avril 1980 :

"Au stade actuel, une politique commune de la chasse n'est pas envisagée mais dans le cadre du projet de résolution concernant les objectifs et les principes de politique forestière que les instances du Conseil ont actuellement à l'étude, il est prévu que les politiques des pays membres poursuivent certain

objectifs et principes de politique forestière parmi lesquels une gestion de la faune est évoquée, étant entendu que la politique forestière des Etats membres devrait viser à atteindre, en concertation avec la politique de la chasse, l'objectif de maintenir une population saine et riche en espèces d'animaux sauvages.

"Le Conseil rappelle par ailleurs que, le 2 avril 1979, il a adopté une directive concernant la conservation des oiseaux sauvages. Cette directive indique entre autres les espèces d'oiseaux susceptibles de pouvoir être chassés, tout en mentionnant les conditions auxquelles la pratique de la chasse doit être soumise (article 7 et annexe II de la directive). De plus, la directive indique les moyens de chasse qui doivent faire l'objet d'une interdiction (article 8 et annexe IV de la directive)."

Enfin, on ne saurait mieux résumer l'opinion de M. Hemmo MUNTINGH, habituel rapporteur des questions d'environnement au Parlement européen, qu'en citant l'exposé des motifs dont il accompagne le rapport au nom de la commission de l'environnement sur la proposition de directive "habitats" :

"Votre rapporteur a précédemment établi trois rapports évaluant l'application de la directive concernant la conservation des oiseaux sauvages ainsi que des conventions de Berne, de Bonn et de Washington.

"Dans les résolutions contenues dans ces rapports, le Parlement a manifesté sans ambages son mécontentement quant à la mise en oeuvre actuelle, et formulé un grand nombre de recommandations, invitant notamment la Commission et les Etats membres :

- "- à élaborer aussi rapidement que possible pour l'ensemble de la Communauté une directive concernant l'application des conventions de Berne, et de Bonn et visant toutes les espèces marines et terrestres de la flore et de la faune sauvages et leurs habitats naturels ;
- "- à élaborer une politique communautaire de la nature établissant le cadre d'une planification politique de la protection, de la gestion et du développement de la nature terrestre et marine, sur la base d'un plan communautaire des structures naturelles."

On ne voit guère ce que le Rapporteur de la Commission de l'environnement laisserait à la compétence des Etats membres,

alors même que l'Acte unique européen n'a concédé qu'une compétence subsidiaire à la Communauté.

Enfin, les rapports évoqués ci-dessus se sont toujours prononcés en faveur des procédures faisant la plus large place à l'intervention de la Commission, comme aux mesures adoptées à la majorité qualifiée.

C - Une institution préoccupante : l'Agence européenne de l'environnement

La moindre des préoccupations que suscite l'évolution actuelle de la politique communautaire de l'environnement n'est pas la création de ce nouvel organe.

Le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles du Sénat, M. Hubert MARTIN, commentant les crédits du ministère de l'environnement pour 1990, souligne d'ailleurs le flou qui entoure cette future Agence. Il semble que, notamment sous l'impulsion de la présidence française, la création de ce nouvel organe communautaire soit déjà acquise alors même que n'en sont définis :

- ni les missions

Rappelons que, selon l'Acte unique, la Communauté n'a qu'une compétence subsidiaire, au cas où le niveau communautaire permet de mieux assurer la protection de l'environnement.

Comment serait respecté le principe de subsidiarité quand l'exposé des motifs de la proposition de règlement (1) publiée par la Commission, le 12 juillet 1989, énonce ainsi les objectifs de la future agence (le Rapporteur, quoiqu'il en ait, ne peut que respecter le style (?) du document original) :

"Le principal objectif de l'Agence serait d'aider la Communauté et les Etats membres à atteindre les

(1) Doc. Com.89-303 final

objectifs de la protection et de l'amélioration de l'environnement qui ont été définis dans le Traité et dans les différents programmes communautaires d'action dans le domaine de l'environnement qui se sont succédés (...)

"Les principaux domaines d'information à couvrir par les composants des réseaux nationaux et européen doivent finalement couvrir tous les éléments rendant possible l'acquisition d'informations permettant de décrire l'état de l'environnement à trois points de vue : qualité et sensibilité de l'environnement et pressions exercées sur l'environnement. Des rubriques particulièrement importantes seront les suivantes :

"- émissions atmosphériques et qualité de l'air ;

"- ressources en eau et qualité de l'eau/environnement marin ;

"- érosion du sol/pollution du sol/ressources en terres importantes ;

"- biotopes/conservation de la nature."

L'air, les eaux douces et marines, la terre, les espèces vivantes et la nature enfin... On ne peut considérer sans perplexité une liste qui n'est pas même présentée comme exhaustive. Sans se perdre en conjectures sur d'éventuels objets complémentaires d'étude, on ne peut que constater que le principe de subsidiarité n'est pas seulement mis à néant : il n'est même pas évoqué !

- ni les compétences

Quelle serait la portée des avis émis par cette Agence, des normes qu'elle proposerait ? Comment l'institution s'articulerait-elle avec les organes nationaux (il est envisagé de constituer un réseau de toutes les institutions privées et publiques s'occupant d'environnement dans les douze Etats membres "coiffés" par l'Agence) ? Une institution multiséculaire comme le Muséum d'histoire naturelle de Paris se verra-t-elle imposer une tutelle bruxelloise ou au contraire le comité scientifique, que ne manquera pas de créer l'Agence, prétendra-t-il se substituer à des études et une expérience elles aussi multiséculaires ? Comment s'articulera également l'Agence avec les comités institués par certaines conventions internationales, comme la

convention de Berne ? Avec le comité également proposé pour gérer la directive "Habitats" dont le champ d'application recouvrirait pourtant à peu près tous les domaines de la protection de l'environnement naturel et selon des procédures différents de l'Agence, c'est-à-dire plus conformes aux règles des Traités ? Enfin, n'y aura-t-il pas un double emploi avec les services de la Commission, pourtant eux-mêmes en pleine expansion ?

- ni les moyens d'action

Il semble que l'Agence recruterait librement les "experts" en matière d'environnement. Les futures actions communautaires et les futures normes seront-elles décidées à partir des avis d'"ingénieurs écologues" autoproclamés, se parant d'un titre de fantaisie, comme l'a relevé le Conseil d'Etat français lors de l'examen de différents recours contre les dernières élections européennes ?

Aucun projet de budget, ni la moindre évaluation prévisionnelle du fonctionnement du nouvel organisme ne sont évoqués, alors même que la création semble décidée. Sur quels crédits s'imputerait la nouvelle dépense ? Et comment respecter un minimum de discipline budgétaire dans ces conditions ?

Si les missions, les compétences et les moyens d'action restent dans un grand flou, en revanche, la Commission a déjà préparé dans le détail le schéma des procédures. L'Agence serait dirigée par un conseil d'administration, formé de 16 membres, c'est-à-dire un représentant par Etat, deux représentants de la Commission, et deux personnalités qualifiées désignées par le Parlement européen. Ce conseil statuerait à la majorité simple des membres qui le composent, mais nullement selon les pondérations prévues par l'Acte unique européen, et en mettant sur le même plan les Etats membres et la Commission.

Ainsi, par hypothèse, la Commission, alliée au Luxembourg, pèserait trois fois plus que la France.

On peut se demander si la création de ce nouvel organe n'aura pas pour effet (s'il n'a pas pour but) de tourner les dispositions de l'Acte unique européen en matière d'environnement. En effet, la compétence communautaire obéit à

une double règle : la subsidiarité et l'unanimité. Or, l'Agence européenne de l'environnement s'occuperait, selon un texte émanant de la Commission (1), "de l'évaluation, du contrôle et de la prévision des différents éléments qui composent l'écosystème", ce qui peut s'entendre comme couvrant tous les aspects de l'environnement, ce que confirme la proposition de règlement. Et elle rendrait ses avis à la majorité simple de sa formation, déjà en elle-même bien éloignée des équilibres institutionnels prévus par le Traité et l'Acte unique.

La dérive par rapport aux règles posées par l'Acte unique européen est préoccupante et appelle à une certaine vigilance. La tentation pourrait être grande, en effet, pour la Commission, de multiplier des "organismes-filiales" qui permettraient d'attirer dans la sphère communautaire des compétences que les traités réservent aux Etats ou ne partagent qu'à titre subsidiaire avec le niveau européen.

Grande aussi est la tentation de tourner les règles de procédure, unanimité ou majorité qualifiée avec pondération selon les Etats.

o

o o

Au terme de cette analyse, il est apparu nécessaire de rappeler les règles de la compétence communautaire en matière d'environnement dont le respect est une garantie d'efficacité et, sans doute, de bonne acceptation par les différentes fractions de l'opinion.

Car c'est aussi l'un des moyens de rétablir un débat équilibré et d'en finir avec un manichéisme trop souvent irrationnel, préjudiciable finalement à un impératif : protéger l'environnement, y compris la faune sauvage, impératif qui ne peut être que l'affaire de tous : élus territoriaux et nationaux, Communauté européenne, associations de chasseurs et organisations de protection de la nature.

(1) La semaine européenne, n° 21, 4 juillet 1989.

IV - LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION

- Considérant que la protection de la richesse et de la diversité de la faune sauvage existant sur le territoire européen doit être un objectif important de tous les responsables de l'environnement et que cette protection incombe à tous, individus, associations, autorités locales, nationales et, quand cela est nécessaire, internationales ;

- Se félicitant des progrès faits pour rejeter le manichéisme qui a longtemps opposé protection de la nature et exercice de la chasse ;

- Soulignant que les associations de chasse et leurs fédérations démontrent de plus en plus leur souci d'une gestion protectrice de la faune sauvage, à laquelle ils contribuent d'ailleurs activement ;

- Considérant le caractère transfrontalier des exigences de protection de certains aspects de l'environnement, et en particulier de certaines espèces migratrices menacées, approuve la concertation européenne en matière de gestion de ces espèces ;

LA DELEGATION

- Rappelle le principe posé par l'Acte unique européen pour toutes les interventions communautaires en matière d'environnement, à savoir leur caractère subsidiaire par rapport aux compétences nationales ;

- Rappelle ainsi que les interventions communautaires ne sont licites qu'à condition :

. de répondre aux objectifs définis par le Traité modifié, "assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles", notamment ;

. de permettre de mieux réaliser ces objectifs que ne le ferait une action des Etats membres pris isolément ;

. et qu'au surplus, ces interventions doivent être fondées sur des données scientifiques ou techniques, c'est-à-dire objectivement évaluées ;

- Considère que la soumission à une réglementation communautaire de certains modes de chasse ne peut être regardée comme licite que si elle répond à ces conditions ; que les caractères intrinsèques de certains modes de chasse particuliers, pour déplaisants qu'ils puissent paraître à d'aucuns, ne sauraient justifier l'intervention communautaire s'ils ne constituent pas une menace pour l'espèce en cause, ou si la "gestion prudente et rationnelle" peut être assurée avec une suffisante efficacité par les autorités nationales, voire régionales ;

- Rappelle que la Cour de Justice a fixé cette interprétation des dispositions de la directive de 1979 dans son arrêt du 27 avril 1988, statuant en Cour plénière, et suggère qu'une adaptation de la directive de 1979 soit envisagée sur la base de cette jurisprudence ;

- Prend acte de l'approbation par la France des conventions de Bonn et de Berne en cours d'examen au Parlement, sous réserve des possibilités d'adaptation aux conditions et traditions locales prévues par lesdites conventions, selon la jurisprudence non équivoque de la Cour de Justice ;

Plus généralement, LA DELEGATION

- Estime :

. qu'il convient de ne pas méconnaître la compétence des Etats membres pour apprécier les nécessités de l'adaptation aux conditions locales des règles internationales et notamment des conventions de protection de la faune sauvage ;

- que, même au cas où la Communauté est signataire aux côtés des Etats membres desdites conventions, la traduction de ces normes internationales en droit interne incombe principalement aux Etats et doit tenir compte des conditions locales observées dans les différents territoires selon les dispositions prévues par ces conventions ;

- que l'intervention de mesures communautaires plus contraignantes que les règles fixées par ces conventions demeure soumise aux conditions de licéité posées par l'Acte unique européen ;

- Considère qu'une réglementation uniforme et globale de la chasse au niveau communautaire ne saurait être regardée comme une démarche rationnelle, compte tenu de l'extrême hétérogénéité des éco-systèmes observables sur le territoire communautaire, depuis la Frise jusqu'au Péloponnèse ;

- Souligne que cette démarche entraînerait en effet le développement d'un appareil réglementaire particulièrement lourd pour tenir compte notamment de la diversité des espèces, des habitats, des modes de chasse, des variations climatiques, des disparités juridiques quant au droit de chasse, au droit de propriété, à l'organisation administrative de la protection de l'environnement...

- Considère comme inopportune la création d'un "service communautaire d'inspecteurs de l'environnement", institution sans rapport avec la répartition des compétences organisée par le Traité, et qui ne manquerait pas de poser de délicats problèmes de police administrative sur le terrain, tout en alimentant les craintes d'un développement bureaucratique de la Communauté ;

- Observe que la constitution de comités scientifiques communautaires, le cas échéant subdivisés en nombreux sous-comités, rendue nécessaire pour attester la rationalité des règles européennes, redoublerait les procédures nationales dont les nouveaux comités n'auraient au surplus sans doute ni la connaissance précise des conditions locales, ni la rapidité d'intervention et que ces comités redoubleraient également les comités spécifiques institués par les conventions internationales ;

- S'interroge, dans le même souci, sur l'institution d'une Agence européenne de l'environnement avant même qu'en aient été définis les missions, la composition, les moyens, les compétences non plus que l'articulation avec les services déjà existants au sein de la Commission ou avec les administrations nationales ;

- Exprime sa vive préoccupation devant le risque de dérive que comporte cette future "Agence européenne" si elle aboutit à tourner les règles fondamentales de la compétence communautaire en matière d'environnement posées par l'Acte unique européen : subsidiarité, spécialité et unanimité ;

- Souligne que la répartition des compétences organisée par le Traité et l'Acte unique n'autorise nullement la mise en place d'une politique communautaire globale de la chasse, mais seulement l'édiction de mesures complémentaires arrêtées à l'unanimité pour répondre aux seules exigences transfrontalières de la gestion de la faune sauvage ;

- Estime enfin que la représentation nationale ne devrait pas donner son aval à cette extension multiforme des interventions communautaires qui, même inspirées par de louables intentions, se développent loin de toute sanction démocratique, au mépris des traités et de la répartition des compétences, et surtout reposent sur une inacceptable présomption d'incapacité des autorités nationales ou régionales à assumer leurs responsabilités ;

- Approuve la nouvelle rédaction de la directive sur la protection des habitats naturels, dans la mesure où cette rédaction respecte mieux la compétence des États, le caractère scientifique des données prises en compte et le recours aux règles du Comité de gestion ;

- Mais souligne que les procédures prévues ne doivent pas tendre à régler par des comités statuant à la majorité qualifiée des questions d'environnement que les traités réservent au Conseil statuant à l'unanimité.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la commission des Affaires culturelles, de la commission des Affaires économiques et du Plan, de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

CHAPITRE II

**LA PREMIÈRE CONFÉRENCE
INTERPARLEMENTAIRE
DES ORGANES SPÉCIALISÉS
DANS LES AFFAIRES
EUROPÉENNES**

RÉUNIE A PARIS, LES 16 ET 17 NOVEMBRE 1989

LISTE DES PARTICIPANTS

BELGIQUE

Chambre des Représentants.

- M. Charles-Ferdinand Nothomb, président de la Chambre des Représentants, Président du Comité d'avis chargé des questions européennes ;
- Mme Marie-Paule Kestelyn-Sirens, membre du Comité d'avis chargé des questions européennes ;
- M. Sébastien De Raet, Membre du Comité d'avis chargé des questions européennes ;
- M. Robert Myttenaere, Directeur du Service des Relations publiques et internationales.

Sénat.

- Mme Huberte Hanquet, Président de la Commission des Affaires étrangères ;
- M. Hans De Belder, Vice-Président de la Commission du Commerce extérieur ;
- M. Karel Verschueren, Membre de la Commission des Affaires étrangères ;
- M. Herman De Fraye, Conseiller au Service des Relations externes.

DANEMARK

Folketing.

- M. Henning Grove, Président la Commission C.É.E. ;

- M. Ivar Noergaard, Vice-Président de la Commission C.E.E. ;
- M. Leif Hermann, Membre de la Commission C.E.E. ;
- M. Bjoern Elmquist, Membre de la Commission C.E.E. ;
- M. Jens Rubenhagen, secrétaire.

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

Bundestag.

- M. Alwin Brück, Président de la Sous-commission de la Commission des Affaires étrangères pour les questions européennes ;
- Mme Renate Hellwig, Vice-Président de la Sous-Commission de la Commission des Affaires étrangères pour les questions européennes ;
- M. Detlef Möller, Secrétaire.

Bundesrat.

- M. Ottokar Hahn, Membre de la Commission pour les Communautés européennes ;
- M. Albrecht Hassmann, Secrétaire.

IRLANDE

Dail Eireann.

- M. Dan Wallace, Député ;
- M. Brian Hillery, Député ;
- M. John Connor, Député ;
- M. Seamus Phelan, Secrétaire.

FRANCE

Assemblée nationale.

- M. Charles Josselin, Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes ;
- M. Jean-Paul Bachy, Vice-Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes ;
- M. Bernard Bosson, Vice-Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour les communautés européennes ;
- M. Albert Rottner, Directeur du Service de la Documentation étrangère ;
- M. Claude Martin, Conseiller au Service de la Documentation étrangère.

Sénat.

- M. Jacques Genton, Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes ;
- M. Michel Poniatowski, Vice-Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes ;
- M. Paul Masson, Membre de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes ;
- M. Jean Laporte, Directeur du Service des Affaires européennes ;
- M. Christian Oudin, Chef de service adjoint du Service des Affaires européennes.

ITALIE

Camera dei Deputati.

- M. Giorgio Gangi, Membre de la Commission des Affaires étrangères et communautaires ;
- M. Angelo Lauricella, Membre de la Commission des Affaires étrangères et communautaires ;
- M. Ugo Crescenzi, Membre de la Commission de l'Agriculture ;
- M. Vincenzo Guizzi, Directeur du Service des Relations communautaires et internationales ;
- M. Vincenzo Lippolis, Secrétaire de la Commission des Affaires étrangères et communautaires.

Senato della Repubblica.

- M. Giovanni Malagodi, Président de la Délégation pour les affaires de la Communauté européenne ;
- M. Lorenzo Gianotti, Vice-Président de la Délégation pour les affaires de la Communauté européenne ;
- M. Francesco Tagliamonte, Membre de la Délégation pour les affaires de la Communauté européenne ;
- Mme Rossella Salari, Administrateur.

LUXEMBOURG

Chambre des Députés.

- Mme Erna Hennicot-Schoepges, Président de la Chambre des Députés ;
- M. Guillaume Wagener, Secrétaire Général ;
- Mme Marianne Weyer, Premier Conseiller.

PAYS-BAS

Tweede Kamer.

- M. J.P. van Iersel, Vice-Président de la Commission des Affaires européennes ;
- M. F.H.G. De Grave, Membre de la Commission des Affaires européennes ;
- M. J.A.H. Lonink, Membre de la Commission des Affaires européennes ;
- M. Leo van den Waasbergen, Greffier-adjoint des relations interparlementaires.

Eerste Kamer.

- M. J. Verbeek, Membre de la Commission pour les organisations de coopération européenne ;
- M. M. Pit, Membre de la Commission pour les organisations de coopération européenne ;
- M. W.G. van Velzen, Membre de la Commission pour les organisations de coopération européenne ;
- M. Adriaan Sprey, Greffier.

PORTUGAL

Assembleia da Republica.

- Mme Helena De Melo Torres Marques, Vice-Présidente de la Commission des Affaires européennes ;
- M. Rui Almeida Mendes, Membre de la Commission des Affaires européennes ;
- M. José Alberto Vasconcelos, Conseiller à la commission des Affaires européennes.

ROYAUME-UNI

House of Commons.

- M. Nigel Spearing, Président de la Commission spécialisée dans la législation européenne ;
- M. Robert Hicks, Membre de la Commission spécialisée dans la législation européenne ;
- M. Christopher Ward, Secrétaire.

House of Lords.

- Baroness Serota, Président de la Commission spécialisée dans les questions relatives aux Communautés européennes ;
- Mme Fiona Martin, Secrétaire.

PARLEMENT EUROPÉEN

- Mme Nicole Péry, Vice-Président du Parlement européen ;
- M. Franco Perroni, fonctionnaire.

**RAPPORT INTRODUCTIF
PRÉSENTÉ PAR M. JACQUES GENTON
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.**

Monsieur le Président,
Mes Chers Collègues,

Je suis particulièrement honoré d'être chargé de la mission d'introduire cet échange des expériences que nous connaissons, chacun dans notre pays, sur le traitement des affaires communautaires par des organes parlementaires spécialisés.

Cet échange d'expériences, auquel nous allons procéder aujourd'hui, est particulièrement intéressant pour deux raisons.

La première est que nous nous trouvons à un moment où le traitement, l'examen, le contrôle des travaux communautaires par les Parlements nationaux sont ressentis, par chacun de nos pays, comme extrêmement importants. Importants par la dimension européenne que chaque loi nationale peut aujourd'hui présenter. Importants aussi par le nombre fort élevé des lois communautaires, règlements et directives, qui sont adoptées depuis que l'Acte unique est entré en application.

La deuxième raison qui nous amène à porter un intérêt tout particulier à cette rencontre est qu'elle est la première du genre. C'est, en effet, la première fois que tous les organes des Parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes se rencontrent pour débattre en commun. Nous devons cette heureuse initiative à la Conférence des Présidents de nos Assemblées et nous ne faisons, aujourd'hui, qu'inaugurer un genre de réunion qui va devenir périodique.

Je ne suis pas seulement honoré d'introduire cette Conférence ; j'en serai aussi un auditeur tout particulièrement attentif dans la mesure où je compte y trouver les éléments principaux d'une proposition de réforme pour les méthodes de travail du Sénat français, dans ce domaine.

Le Président du Sénat français, M. Alain POHER, qui porte depuis quarante ans une attention extrême à toutes les questions européennes, a publié, dans un quotidien du matin d'hier, un entretien dans lequel il exprime le souhait que l'on recherche de nouveaux liens entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Afin d'améliorer notre information sur les activités communautaires, il faut - déclare le Président POHER - mieux connaître ce qui se passe chez nos partenaires et faire un effort d'imagination.

Voir ce qui se passe chez les autres, c'est ce que nous allons faire aujourd'hui et demain.

Faire un effort d'imagination, c'est savoir s'inspirer d'exemples étrangers, mais aussi être résolument novateur.

Et le Président POHER m'a demandé d'être novateur dans la mesure où il m'a chargé de préparer un projet comportant des propositions de réforme pour les travaux de notre Assemblée.

Vous comprenez donc que je serai aujourd'hui et demain un auditeur particulièrement attentif aux expériences de chacun et aux propositions qui seront formulées par chacun.

Je vous rappelle, Mes Chers Collègues, que le projet d'ordre du jour qui vous a été adressé précisait que les exposés que nous allons entendre aujourd'hui devaient être axés sur les résultats du contrôle exercé par chaque organe national, ainsi que sur les limites de ce contrôle, et qu'ils devaient présenter des suggestions pour l'amélioration de ce contrôle, soit par une transformation des pouvoirs exercés ou des méthodes utilisées dans le cadre national, soit par une collaboration interparlementaire et internationale des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

En conséquence, ce que nous devons chercher aujourd'hui, c'est d'abord à mieux comprendre le fonctionnement effectif de chacun des organes spécialisés dans les affaires communautaires.

Entendons-nous bien, il ne s'agit pas de rappeler ici la composition de chaque sous-commission, délégation spéciale (selon leur appellation), les pouvoirs que la loi leur confère, les relations que les textes institutifs établissent entre elles-mêmes et les organes nationaux ou communautaires. Il ne s'agit pas d'examiner le droit, il s'agit d'examiner le fait. Ce qui nous intéresse ici, c'est le fonctionnement effectif de chacun de nos organes nationaux, les résultats qu'il obtient, les insuffisances qu'il ressent et les moyens qui peuvent être imaginés pour améliorer l'information et le contrôle des Parlements nationaux sur les travaux communautaires.

Du point de vue des renseignements que nous pouvons souhaiter sur le fonctionnement effectif des organes nationaux, je vais énumérer un certain nombre d'exemples :

- Premier exemple : l'organe national a-t-il le sentiment de disposer de toute l'information qui lui est nécessaire pour accomplir sa mission? S'il ne dispose pas de toute cette information, comment estime-t-il possible d'améliorer celle-ci? Par un contact plus constant avec son Gouvernement? Ou bien par un rapprochement vers la Commission? Ou bien encore par l'établissement de relations étroites avec le Parlement européen?

- Deuxième exemple : dès lors que l'organe national dispose de l'information nécessaire ; qu'en fait-il ? Est-ce qu'il la transmet à un organe parlementaire -une commission, par exemple,- ou bien est-ce qu'il dialogue lui-même directement avec son exécutif ou avec une institution communautaire ? Enfin, est-ce qu'il prend lui-même une position politique publique sur les problèmes qu'il étudie ?

-Troisième exemple de renseignement utile : l'organe spécialisé est-il bien accepté et s'est-il bien inséré dans les institutions nationales ? Est-il bien accepté par son Gouvernement ? Est-il bien accepté par les institutions communautaires ? Est-il bien accepté par les autres organes du Parlement, par exemple par les commissions permanentes ?

Les renseignements que nous pouvons souhaiter recevoir ici aujourd'hui sont différents selon les pays. Sur certains pays, tels la Grande-Bretagne, nous possédons déjà une très grande quantité d'informations. Nous avons rencontré, au cours des dernières années, la Délégation de la Chambre des Lords et, plus récemment, celle de la Chambre des Communes. Avec leurs membres, nous avons pu constater les conditions dans lesquelles se manifeste efficacement le traditionnel attachement des Britanniques au contrôle démocratique du pouvoir. Sur d'autres pays, notre connaissance est plus limitée. Je crois qu'il faut que nous considérons ici que nous connaissons tous déjà tous les éléments qui figurent dans le dossier d'études et de documentation qui a été publié par le Parlement européen et le Centre européen de recherche et de documentation parlementaire sur la base des informations fournies par les Parlements nationaux, de même que tous les éléments qui ont été exposés par M. Lothar SPAETH, Président du Bundesrat, à la conférence des Présidents des Parlements qui s'est tenue à Paris les 7 et 8 juin 1985.

*
* *

Au-delà de ces éléments factuels, dont nous connaissons déjà l'essentiel pour beaucoup de pays, ce qui doit aujourd'hui attirer particulièrement notre attention est la mesure de l'efficacité des organes des Parlements nationaux spécialisés dans les affaires européennes.

A cet égard, il me semble que nous devons nous poser deux questions :

- La première consiste à apprécier l'influence des travaux de nos organes sur l'élaboration de la norme communautaire. Est-ce que l'ensemble des activités que nous menons à l'intérieur de nos organes spécialisés a une quelconque influence sur la préparation des directives communautaires ?

- La deuxième question, qui est au moins aussi importante que la première, et qui à mes yeux l'est peut-être même davantage, c'est de savoir si, du fait de notre activité, du fait de nos travaux, du fait de nos réflexions, l'opinion publique de chacun de nos pays se trouve mieux informée des travaux communautaires.

*
* *

En effet, mes chers collègues, le déficit démocratique qui est l'objet de tant de réflexions, de tant de débats, de tant de propositions, repose sur deux caractéristiques du fonctionnement actuel des institutions communautaires.

La première caractéristique, c'est la limitation étroite des pouvoirs du Parlement européen.

La deuxième caractéristique, c'est la déconnexion des Parlements nationaux par rapport à des pans entiers de la législation qui régissent la vie de nos concitoyens.

Ces deux caractéristiques trouvent leur solution dans des remèdes différents.

Le remède pour la première passe fatalement par un traité. Je me contenterai, à cet égard, de citer ici le Président de la Commission, M. Jacques DELORS qui, avec raison, déclarait au Journal L'Express, en juin dernier :

« Il ne faut pas brûler les étapes. Et, par exemple, donner aujourd'hui le dernier mot au Parlement européen, ce serait nier l'importance, pour nos démocraties, des Parlements nationaux. Je ne suis pas un partisan du jusqu'au-boutisme. Il faut que les institutions actuelles se rodent. Donc notre tâche, à la Commission, est plutôt d'écouter ces Parlements nationaux, au besoin de les consulter. »

Le remède relatif au deuxième problème, c'est-à-dire au problème de la déconnexion des Parlements nationaux par rapport à la législation qui est maintenant élaborée à l'échelon communautaire, est celui auquel nous devons consacrer toute notre attention aujourd'hui.

A cet effet, je poserai quelques questions, afin de susciter vos réactions.

A quel stade de l'élaboration du droit communautaire nos Parlements doivent-ils débattre ? Ne doivent-ils pas provoquer un débat national avant même que les institutions communautaires n'aient arrêté définitivement leur position ? Sans doute la décision revient-elle aux institutions de la Communauté et non aux Parlements nationaux. Mais force est de reconnaître que, en France du moins, les débats qui ont lieu au sein du Parlement européen sont très peu répercutés par les divers moyens d'information, et qu'ils attirent donc peu l'attention de nos

concitoyens. Ne faut-il pas doubler ces débats au Parlement européen par des débats au sein des Parlements nationaux, afin que toutes nos opinions publiques puissent être conscientes des problèmes qui se posent et des solutions qui leur sont apportées ?

Nous avons une grande difficulté, en France, à perfectionner le mécanisme que nous avons institué au sein de nos Assemblées. Cette difficulté s'explique en large partie par des raisons historiques. Les initiateurs des délégations qui ont été créées en France en 1979 avaient à l'esprit un souci essentiellement national de contrôle de la construction communautaire. Ils ne visaient pas, a priori, à faciliter le développement de cette construction, mais plutôt à la freiner. Sans doute la loi qui a donné naissance aux délégations n'a-t-elle pas finalement été marquée par cet esprit de prévention, mais il en est resté la trace chez certains de ceux qui sont favorables à l'idée européenne et qui demeurent méfiants à l'égard des délégations. De ce fait, aujourd'hui, lorsque nous voulons affirmer le rôle des délégations, lorsque nous voulons développer leurs pouvoirs, nous nous heurtons à la réticence de tous ceux qui craignent que nous voulions aller dans le sens d'un ralentissement de l'union européenne.

Mon sentiment est différent. Je crois que développer les pouvoirs de nos délégations aujourd'hui, c'est simplement permettre une meilleure compréhension par les Français, par l'intermédiaire de leurs Sénateurs et de leurs Députés, de ce qui se passe à Bruxelles, à Strasbourg et à Luxembourg, et que c'est permettre de mieux engager un dialogue et une réflexion sur les questions européennes, mais que ce n'est pas, pour autant, mettre en avant le spectre des idées nationalistes.

Croyez-vous vraiment que si un grand débat avait eu lieu, au sein du Parlement français, comme sans doute au sein d'autres Parlements nationaux, sur les problèmes de l'harmonisation de la T.V.A., la position retenue par les gouvernements aurait été privilégiée par rapport à celle que mettait en avant la Commission ? Pour ma part, je n'en suis pas du tout convaincu.

Lorsque, aujourd'hui, un débat a lieu à la Chambre des Communes, à Londres, sur le système monétaire européen, croyez-vous que l'opinion publique anglaise en tire la conclusion que l'ensemble des partis politiques anglais est défavorable à l'entrée de la Livre dans le système monétaire européen ? Cela n'est pas mon opinion.

*
* *

Enfin, une piste qui pourrait être explorée au cours des débats que nous allons mener aujourd'hui, consisterait à apprécier les avantages que nous pourrions tous retirer d'un rapprochement, voire d'un échange, de nos travaux.

Il est vraisemblable que chacun de nos organes nationaux examine, dans la même période de temps, les mêmes problèmes.

C'est ainsi qu'il est très probable que chacun examine, aujourd'hui, les problèmes relatifs à l'union monétaire, de même que ceux qui peuvent découler de l'élaboration d'une Charte sociale. Ne tirerions-nous pas un avantage commun d'une communication réciproque des travaux que nous menons, chacun de notre côté ?

De même, nous ressentons de plus en plus, en France, la nécessité d'être informés de la législation qui existe dans chacun des pays de la Communauté. Il y a quinze jours, nous avons travaillé à une loi française qui vise à prévenir l'endettement excessif des ménages. Pour cela, nos services ont élaboré une étude comparative des solutions retenues par les législations de nos principaux partenaires.

Bientôt, nous examinerons peut-être des textes relatifs au vote des ressortissants de la Communauté non Français aux élections locales françaises. Pour cela, nos services établiront une étude comparative. Il en ira sans doute de même dans chacun de nos pays.

Je me pose la question de savoir si nous ne devrions pas institutionnaliser l'échange de ces études qui doivent, vraisemblablement, nous intéresser tous.

Ce sont là quelques pistes que j'ouvre pour les débats que nous allons mener maintenant.

Pour terminer, je voudrais revenir à l'entretien que le Président POHER a accordé, hier, à un journal de Paris, et citer un passage qui me paraît particulièrement digne d'être examiné de près ici :

« S'il convient de renforcer les liens de chaque parlement national avec le parlement européen, il importe aussi d'examiner avec les autres parlements nationaux les possibilités et les modalités d'une présence commune auprès des institutions européennes. »

Quelle est votre réaction à cette proposition ?

Cette suggestion ne pourrait-elle être le préalable à une évolution ultérieure qui, là encore, ne peut aujourd'hui qu'être esquissée et que le président POHER décrivait ainsi :

« Au-delà des initiatives que nous venons d'évoquer, et qu'il faut multiplier, il me paraîtrait important que les Parlements nationaux apprennent à parler d'une seule voix auprès des institutions européennes. Préparer l'avenir, c'est donc, peut-être, envisager, à côté du Parlement européen, une seconde Assemblée composée de représentants des Parlements des Etats membres. » Je livre à vos réflexions cette suggestion du Président du Sénat français, qui fut un des premiers Présidents de l'Assemblée parlementaire européenne.

**RAPPORT DE SYNTHÈSE DE M. CHARLES JOSSELIN
PRÉSIDENT DE LA DÉLÉGATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES**

Mesdames les Présidentes, Messieurs les Présidents,

Mesdames, Messieurs,

Chers Collègues,

Je voudrais tout d'abord souligner que notre rencontre est un succès. Votre présence nombreuse, la densité de vos interventions, l'intérêt que vous avez manifesté pour nos débats, prouvent la nécessité et l'utilité de notre réunion.

Deux points me paraissent d'emblée devoir être soulignés :

Premièrement, quelle que soit l'idée que nous nous faisons du rôle présent et à venir de la Communauté européenne, un constat s'impose : l'Europe intervient déjà dans la vie économique, sociale, culturelle de nos concitoyens et influence déjà nos législations.

Deuxièmement, quelles que soient les différences qui marquent les structures dont nos Parlements se sont dotés en matière européenne, nous poursuivons un même objectif : permettre à nos pays d'être mieux associés au processus législatif européen et au contrôle de sa mise en œuvre. Je pense également que nous sommes convenus que les résultats dans ce domaine demeurent insuffisants. Nous avons conscience d'un risque de déviation technocratique de l'Europe.

L'Europe avance, mais, le plus souvent, elle avance loin des citoyens qui ne sont pas partie au processus de décision ou qui n'y sont qu'insuffisamment associés par la voie de leurs représentants au Parlement européen et dans les Parlements des Douze.

A l'exception de ses pouvoirs budgétaires, le Parlement européen n'exerce qu'un contrôle limité. Certes, depuis l'Acte unique, il est associé à l'élaboration des normes par la procédure de coopération mais le « pouvoir législatif » reste entre les mains du Conseil. L'organe démocratique des institutions communautaires n'est pas l'organe légiférant.

Les Parlements des Etats membres, quant à eux, ont, à quelques notables exceptions près, un trop faible pouvoir d'influence sur leurs gouvernements en matière européenne. Leurs moyens d'information sur les projets communautaires et l'influence qu'ils peuvent exercer avant leur adoption sont insuffisants. C'est *a posteriori* qu'ils connaissent en général des normes communautaires à transposer en droit national, avec un pouvoir d'intervention réduit. Le plus souvent, leur fonction législative est limitée par une décision préalable, résultat d'une négociation à Douze. Leur fonction de contrôle de l'exécutif subit les mêmes contraintes. Certes, les représentants des Etats membres au Conseil sont responsables devant leurs Parlements respectifs mais, en pratique, à l'exception du Danemark et du Royaume-Uni, les gouvernements rendent insuffisamment compte des positions qu'ils défendent et des compromis qu'ils acceptent.

Ainsi, les deux principes indissociables du contrôle démocratique — la souveraineté du peuple et l'équilibre des pouvoirs — ne sont que très imparfaitement intégrés dans le système institutionnel de la Communauté.

Le processus démocratique exige aussi que chacun intervienne au niveau le plus approprié. C'est le fameux « principe de subsidiarité » qui garantit le respect des compétences de chacun et doit être un des points forts de notre réflexion car il doit présider au développement de la construction européenne.

Je pense que nous sommes d'accord sur ce constat : la situation actuelle n'est pas satisfaisante au regard des principes de la démocratie.

Les progrès de la construction européenne exigent une plus grande participation des représentants des peuples réunis au sein des Parlements des Etats membres et du Parlement européen.

Pour réaliser cet objectif, il est possible d'imaginer plusieurs scénarios mais je m'en tiendrai à la solution qui me paraît la plus efficace : l'accroissement du contrôle exercé par les institutions parlementaires, au niveau européen et au niveau de chaque Etat membre, et le développement de la coopération entre les assemblées.

L'accroissement du pouvoir de contrôle du Parlement européen vient immédiatement à l'esprit. S'il est souhaitable que toute réforme des institutions en renforce la caractère démocratique, le Parlement européen devrait en être le principal bénéficiaire. L'acte unique s'est traduit par un petit pas en ce sens. Il faudra continuer dans cette voie. Le Président de la République, M. François MITTERRAND, en a exprimé l'idée le 25 octobre dernier à Strasbourg en sa qualité de Président du Conseil européen. Lors de sa déclaration, il a évoqué le renforcement de la procédure de coopération et la désignation du Président de la Commission par le Parlement européen.

Cependant, à court terme, le Parlement européen n'aura pas de pouvoir législatif. Faut-il rappeler, en outre, que le Conseil n'est pas

responsable devant le Parlement européen? La tâche de combler le déficit démocratique incombera donc pour une large part aux Parlements des Etats membres.

Au fur et à mesure que s'accroissait l'activité normative de la Communauté, la plupart de nos assemblées ont jugé nécessaire de créer un organe spécifique se consacrant à l'examen de la législation communautaire. Aujourd'hui, presque toutes les assemblées des Douze ont une telle structure, à l'exception des Chambres des députés italienne, hellénique et luxembourgeoise et du Sénat de Belgique, où des propositions de loi ont toutefois été déposées en ce sens par deux de nos collègues ici présents et pourraient être adoptés prochainement.

Comme nous l'ont montré nos débats, les organes spécialisés de nos assemblées sont de nature différente : ils n'ont ni les mêmes compétences, ni les mêmes pouvoirs. Seules la Commission du Folketing et celles du Parlement britannique ont véritablement la capacité d'orienter les positions que leurs gouvernements adopteront lors des négociations à douze.

Cependant, les organes spécialisés ont aussi des traits communs. Chargés de travailler en amont de la décision européenne, ils suivent les différentes phases de son élaboration et sont en mesure d'avoir une vision d'ensemble des politiques communautaires.

Je voudrais, dans cet esprit, formuler quelques propositions. Elles concernent la coopération entre nos organes spécialisés et la collaboration entre les Parlements nationaux et le Parlement européen.

Je commencerai par traiter du *développement de relations plus étroites entre nos organes spécialisés dans les affaires européennes*. A l'issue de notre première journée de débats, il me semble, en effet, souhaitable que nous poursuivions le dialogue que nous venons d'engager.

Ma première suggestion est que nous mettions tout en œuvre pour améliorer notre information réciproque afin de mieux connaître les activités de chaque organe spécialisé. Cette collaboration peut prendre des formes diverses, selon les modalités de fonctionnement de chacun. Je pense en particulier que nous pourrions procéder à l'échange systématique des textes que nous adoptons et nous informer mutuellement des positions que nous prenons sur les principaux projets de la Commission et ceci indépendamment des contacts bilatéraux que les organes spécialisés peuvent avoir entre eux. (Pour sa part, la Délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés européennes a reçu, en avril de cette année, une délégation de la Commission de Législation européenne de la Chambre des Communes ainsi qu'une délégation de la sous-commission des affaires européennes du Bundestag. Elle s'apprête à rendre visite très prochainement à ses homologues de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords).

Mais il me paraît également souhaitable que l'ensemble des organes spécialisés se rencontrent régulièrement. C'est ma *deuxième proposition*. Il s'agit en quelque sorte d'« institutionnaliser » notre Conférence.

Ces conférences seront l'occasion de débattre en commun de certaines politiques européennes sur lesquelles les organes spécialisés seront de toute façon appelés à se prononcer, et il paraît tout à fait naturel que nous confrontions nos points de vue sur les grands thèmes de l'actualité communautaire sans être tenus pour autant de toujours aboutir à des positions communes.

Voilà les principes qui pourraient guider nos réunions à l'avenir. Reste à déterminer la périodicité et peut-être les thèmes de nos prochaines rencontres. Je suggère pour ma part, que nous nous réunissions en principe tous les six mois dans le pays qui exerce la Présidence du Conseil de la Communauté. Quant aux thèmes qui seront abordés, le principe appliqué dans d'autres enceintes, d'une « troïka » composée de représentants du pays qui vient d'accueillir la Conférence, de celui qui va l'accueillir et de celui qui l'accueillera au cours du semestre suivant pourrait être retenu. C'est un tel groupe, qui a le mérite d'assurer la continuité, qui pourrait être chargé de préparer les prochains rendez-vous.

Ma troisième proposition, porte sur le *développement des relations entre les Parlements nationaux et le Parlement européen*, et cela à différents stades de la procédure.

Au moment de l'élaboration de la norme d'abord, il serait très utile que le Parlement européen, avant de se prononcer, connaisse les positions exprimées par les Parlements nationaux pour éclairer sa décision.

Au moment de l'introduction de la norme dans le droit interne, il est tout aussi important que les Parlements nationaux puissent connaître l'avis du Parlement européen et des assemblées des autres Etats membres.

Afin de permettre cette interrelation, il est nécessaire que les Parlements des Douze puissent associer à leurs travaux des membres du Parlement européen, en procédant notamment à l'audition des rapporteurs des commissions de cette assemblée. La présence de membres du Parlement européen est déjà assurée au sein de certains de nos organes spécialisés, ainsi que l'atteste l'exemple du Comité d'avis chargé des questions européennes de la Chambre des Représentants de Belgique, composé de dix députés et de dix membres belges du Parlement européen. Nous avons aussi l'exemple du Bundestag qui a autorisé treize membres allemands du Parlement européen titulaires et treize membres suppléants à participer aux travaux de la sous-commission des Affaires européennes, avec voix consultative. La proposition de loi que j'ai déposée et qui est en cours de discussion au Parlement français prévoit, elle aussi, que les Délégations de l'Assemblée Nationale et du Sénat « peuvent inviter à participer à leurs travaux avec voix consultative les membres français du Parlement européen ».

Dans le même esprit, il convient d'associer les parlementaires nationaux aux travaux des commissions du Parlement européen. Cette proposition a été retenue par le Parlement européen dans la résolution qu'il a adopté le 16 février dernier sur le rapport de M. SEELER. Le Parlement européen a, depuis lors, chargé sa commission compétente de préparer une modification du règlement en ce sens.

En ce qui concerne l'intégration de la dimension communautaire dans les débats parlementaires nationaux, il appartient à chacun d'en apprécier l'opportunité et d'en définir les modalités.

Pour ce qui est de l'Assemblée Nationale française, parmi les propositions sur lesquelles nous travaillerons figure l'idée d'une heure de questions européennes.

De la même manière il nous paraît souhaitable qu'à l'avenir un débat puisse être organisé à l'occasion de la réunion du Conseil européen. Si un tel débat était organisé au cours de la même période dans l'ensemble des Parlements nationaux, il aurait une autre portée, notamment vis-à-vis de nos opinions.

Ceci permettrait alors à nos Parlements d'assumer pleinement leur rôle de relais entre les citoyens et le Pouvoir.

Je rappelle, par ailleurs, que la Conférence de Madrid a décidé d'organiser chaque année dans les Parlements nationaux un rendez-vous de l'Europe à l'occasion duquel chacun d'eux débattrait d'un sujet d'intérêt commun.

On peut d'ores et déjà penser que les organes spécialisés auront un rôle majeur à jouer dans la préparation de cette journée.

**CONCLUSIONS
DE LA PREMIÈRE CONFÉRENCE INTERPARLEMENTAIRE
DES ORGANES SPÉCIALISÉS
DANS LES AFFAIRES EUROPÉENNES**

A la suite de la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes tenue à Madrid les 19 et 20 mai derniers, MM. Laurent Fabius, président de l'Assemblée nationale, et Alain Poher, président du Sénat, ont reçu à Paris les 16 et 17 novembre 1989 les organes parlementaires spécialisés dans les affaires européennes et les représentants du Parlement européen. Cette réunion s'est tenue sous la présidence de MM. Charles Josselin et Jacques Genton, présidents des délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour les Communautés européennes.

Soucieux d'associer toujours davantage les Parlements nationaux au contrôle démocratique de la construction européenne, ils ont adopté les conclusions suivantes :

- Les organes spécialisés dans les affaires européennes décident d'améliorer leur information réciproque par l'échange systématique des textes qu'ils adoptent, la communication de tous renseignements utiles sur leurs activités et le développement de leurs relations mutuelles.

- Dans le même esprit, ils se rencontreront, en principe chaque semestre, dans le pays qui exerce la présidence du Conseil de la Communauté pour traiter ensemble des grands thèmes de l'actualité communautaire et en décider conformément à leurs compétences respectives.