

N° 163

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1987.

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 1987 et le 31 octobre 1987 EN APPLICATION DE LA LOI N° 79-564 DU 6 JUILLET 1979 PORTANT CRÉATION DE DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

PAR M. JACQUES GENTON,

Président de la Délégation,

MM. ANDRÉ JARROT, PIERRE MATRAJA, BERNARD BARIER, JOSEPH RAYBAUD, JEAN GARCIA, AUGUSTE CAZALET, MARCEL DAUNAY, ROBERT PONTILLON et MICHEL MIROUDOT,

Membres du Bureau,

Sénateurs.

TOME II

LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Acte unique - Agriculture - Budget - Cabotage maritime - C.E.C.A. - Contentieux C.E.E./Etats Unis et C.E.E./Japon - Coopération franco-allemande - Fonds structurels - G.A.T.T. - Infrastructures de transport - Intégration financière - Marché intérieur - Matières grasses - Mouvements de capitaux - Politique agricole commune (P.A.C.) - Politique commerciale - Recherche - Réforme du financement - Ressources propres - Sidérurgie - Stabilisateurs agricoles - Télécommunications - Transports fluviaux - Transports par route - Viande ovine.

SOMMAIRE

	Pages
Préambule	5
PREMIERE PARTIE - LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ	7
Introduction	7
Chapitre I — Les institutions : des élections et la mise en œuvre du volet institutionnel de l'Acte unique	10
I - <i>Les consultations électorales</i>	10
A - Le referendum irlandais	10
B - Les élections européennes en Espagne et au Portugal	11
II - <i>La mise en œuvre progressive des modifications institutionnelles de l'Acte unique européen</i>	14
A - Le vote au Conseil	14
B - La procédure de coopération	15
C - Les compétences d'exécution de la Commission et les comités d'experts	16
Chapitre II — L'agriculture : la réforme parachevée ?	20
I - <i>L'enchaînement de la réforme</i>	20
II - <i>Vers les stabilisateurs agricoles</i>	21
A - La doctrine d'ensemble	21
B - Les stabilisateurs agro-budgétaires	23
III - <i>Eléments d'analyse</i>	25
A - Les effets stabilisateurs	25
B - Vers l'agriculture duale ?	26
C - Quelques implications	27
IV - <i>Les réactions</i>	28
A - Les professionnels	28
B - Le Parlement européen	30

Chapitre III — Le financement des budgets futurs et les problèmes budgétaires immédiats	31
I - <i>Les propositions finales de la Commission sur le financement futur</i>	31
A - Les nouvelles ressources propres	31
B - La discipline budgétaire	34
C - La compensation britannique	37
II - <i>Les problèmes budgétaires immédiats</i>	39
A - Le déficit budgétaire de 1987	40
B - L'impasse du budget de 1988	42
Chapitre IV — Les fonds structurels : une réorientation profonde et un renouvellement radical des procédures	45
I - <i>Une profonde réorientation des fonds structurels</i>	46
A - Novation de la cause des interventions : la « cohésion économique et sociale »	46
B - Renouvellement des objectifs	48
II - <i>Un renouvellement radical des modes de fonctionnement</i>	50
A - Le doublement des moyens	50
B - Un renouvellement radical des procédures	50
Chapitre V — L'industrie et la recherche : tâtonnements communautaires et perspectives extra-communautaires	54
I - <i>Le Livre vert sur l'Europe des Télécommunications</i>	54
II - <i>L'adoption du programme-cadre recherche et développement technologique 1987-1991</i>	55
III - <i>L'Europe spatiale</i>	55
Chapitre VI — Les transports : les résistances à la libération du marché	58
I - <i>La libération des transports maritimes et le problème du cabotage</i>	58
A - Les quatre règlements du 22 décembre 1986	58
B - Le problème du cabotage maritime	60
II - <i>La situation dans les transports fluviaux</i>	61
III - <i>L'attente d'un accord sur les transports aériens</i>	62
IV - <i>Les transports par autobus et autocars</i>	63
A - Les transports routiers internationaux de voyageurs	63
B - Les transports routiers nationaux de voyageurs	65
Chapitre VII — La sidérurgie : la recherche d'un nouveau plan-acier	68
I - <i>Le nouveau plan de restructuration : le « plan Narjes » de juillet 1987</i>	68
A - Les incitations à la fermeture	69
B - La vente et l'achat de quotas entre entreprises	69
C - La prorogation des quotas pour quatre catégories de produits	69
D - Le volet social et régional	70
II - <i>L'attente du Conseil : la mission confiée à « trois Sages » en septembre 1987</i>	71

III - <i>Les positions des Etats membres à l'égard de la restructuration</i>	73
A - La sidérurgie française	74
B - La sidérurgie allemande	75
C - La sidérurgie luxembourgeoise	75
Chapitre VIII — Les relations économiques extérieures	76
I - <i>Les négociations agricoles au G.A.T.T.</i>	76
II - <i>Le contentieux C.E.E./Etats-Unis</i>	78
III - <i>Le contentieux C.E.E./Japon</i>	80
Conclusion	85
DEUXIEME PARTIE - COMPTE RENDU DE LA VISITE DE LA DÉLÉGATION A BONN (R.F.A.) les 6 et 7 OCTOBRE 1987	89
I - <i>L'attachement de l'Allemagne fédérale à la construction européenne et le rôle détérimant que doit y jouer la coopération franco-allemande</i>	91
A - L'engagement allemand pour l'Europe	92
B - La prochaine présidence allemande du Conseil des Communautés (1 ^{er} semestre 1988)	93
C - La coopération franco-allemande	94
II - <i>Les divergences d'approche entre la R.F.A. et la France</i>	96
A - La politique agricole commune	96
B - L'achèvement du marché unique	97
C - Les relations commerciales C.E.E./Etats-Unis et la politique commerciale de la Communauté	98
III - <i>Les deux domaines privilégiés d'une relance décisive</i>	99
A - La monnaie	99
B - La sécurité	100
Conclusion	102
Annexe : Les particularités constitutionnelles et parlementaires de la R.F.A. à l'égard des affaires communautaires	103
TROISIEME PARTIE - LES CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION AU COURS DU SEMESTRE	105
Nom du Rapporteur	
Chapitre I - Politique agricole	105
A - Le marché des matières grasses (conclusions adoptées le 17.06.1987)	M. Marcel DAUNAY ... 105
B - L'organisation commune du marché de la viande ovine (conclusions adoptées le 4.11.1987)	M. Jacques GOLLIET .. 115

Chapitre II - Questions budgétaires	124
A - L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour l'exercice 1987 (conclusions adoptées le 24.06.1987)	M. Bernard BARBIER .. 124
B - Le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988 (conclusions adoptées le 4.11.1987)	M. Bernard BARBIER .. 134
Chapitre III - Marché unique	141
A - La libération des mouvements de capitaux et l'inté- gration financière de la Communauté (conclusions adoptées le 21.10.1987)	M. Guy CABANEL..... 141
B - Le régime communautaire des aides publiques (conclusions adoptées le 3.06.1987)	M. Xavier de VILLEPIN 157
Chapitre IV - Politique des transports	173
Le financement communautaire des infrastructures de transport (conclusions adoptées le 3.06.1987)	M. Pierre MATRAJA ... 173

PREAMBULE

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a décidé de donner à son quinzième rapport d'information sur les activités des institutions des Communautés européennes, que la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979 la charge de présenter au Sénat chaque semestre, une présentation différente de celle de ses précédents rapports d'information.

Comme indiqué en avant-propos du tome I du présent rapport, elle a considéré que l'objectif d'achever le grand marché intérieur en 1992 revêtait une importance suffisamment grande pour qu'il fût traité dans un document parlementaire distinct. Tel est l'objet du tome I.

Le présent tome II du rapport d'information, qui couvre la période s'étendant du 1^{er} mai au 31 octobre 1987, comporte pour cette raison, dans une première partie, les développements sur la vie de la Communauté qui figuraient précédemment dans le tome I du rapport. Le tome II rend également compte, dans une deuxième partie, des entretiens que des membres de la Délégation ont eus à Bonn (R.F.A.) les 6 et 7 octobre 1987 avec des membres du Bundestag, du Bundesrat et du gouvernement fédéral. Enfin, il reproduit, dans une troisième partie, l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation depuis son précédent rapport d'information.

Au cours du semestre écoulé, la Délégation a pu entendre, suivant une formule remontant maintenant à trois ans et fonctionnant à la satisfaction de tous, M. Bernard BOSSON, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes, au cours d'une réunion commune tenue avec la Délégation de l'Assemblée nationale le 24 juin 1987 au Palais du Luxembourg. Elle a également entendu, le 4 novembre 1987, M. Yves-Pierre SOULE, délégué général de la Chambre syndicale de la sidérurgie française.

Le présent rapport d'information a été adopté par la Délégation au cours de ses réunions des 3 et 9 décembre 1987.

PREMIERE PARTIE

LA VIE DE LA COMMUNAUTE

(mai à octobre 1987)

La mise en oeuvre de l'Acte unique européen, qui est entré officiellement en application le 1^{er} juillet 1987, et la recherche de solutions aux problèmes les plus immédiats posés à la Communauté sont les deux tâches principales qui ont occupé les institutions communautaires depuis le printemps.

Comme de coutume, le point fort du semestre écoulé a été le Conseil européen qui, réuni à Bruxelles les 29 et 30 juin 1987, a pu régler un certain nombre de dossiers mais n'est pas parvenu à prendre les « grandes » décisions, principalement celle sur le financement, que la Communauté ne peut plus éluder. Les propositions faites par la Commission au cours de l'été pour préciser ses vues sur le « plan Delors » ont apporté quelques indications nouvelles sur les réformes dont les chefs d'Etat et de gouvernement devront donner les grandes orientations au cours d'un prochain Conseil européen - celui de Copenhague en décembre 1987 ou celui de Hanovre en juin 1988 - faute de volonté politique de la part du Conseil des ministres pour s'entendre sur de nouvelles règles acceptables pour tous.

Le bilan du Conseil européen de Bruxelles, au mois de juin 1987, a été considéré comme relativement positif malgré l'impossibilité pour les douze Etats membres de s'entendre sur leur avenir commun. Les conclusions du Conseil européen ont en effet été présentées sous forme de deux annexes.

La première annexe, refusée par le Royaume-Uni mais acceptée par ses onze partenaires, traitait de la mise en oeuvre de l'Acte unique : espace économique commun, Fonds structurels et cohésion, discipline budgétaire et nouvelles ressources propres, poursuite de la réforme de la politique agricole commune.

La seconde annexe des conclusions du Conseil a été approuvée à l'unanimité et a permis de débloquer certaines affaires urgentes et importantes. Grâce à une entente franco-allemande enfin retrouvée, les difficultés agricoles immédiates ont pu être résolues : un compromis a été accepté sur le démantèlement des montants compensatoires monétaires (M.C.M.) et les ministres de l'agriculture ont pu prendre, dans la

nuit même suivant le Conseil européen, les décisions sur les prix agricoles et les mesures connexes pour la campagne 1987-1988 qui auraient dû être prises depuis le 1^{er} avril. L'accord sur le paquet prix, toutefois, s'est fait moyennant une nouvelle renonciation à la création d'une taxe sur les matières grasses végétales, demandée par la Commission et soutenue par la France, mais une nouvelle fois différée en raison de la crainte de représailles commerciales des Etats-Unis, soucieux de protéger les intérêts de leurs exportateurs de soja. L'approbation de la seconde annexe des conclusions du Conseil européen a également permis de résoudre le déficit budgétaire de l'exercice 1987, la Commission ayant présenté un avant-projet de budget supplémentaire dès le mois d'avril, c'est-à-dire deux mois à peine après l'arrêt définitif - et laborieux - du budget de l'exercice en cours. Enfin, le Conseil européen a décidé de poursuivre l'effort communautaire de recherche, ce qui a permis l'adoption par le Conseil du nouveau programme-cadre au mois de septembre.

C'est au cours de l'été que la Commission a transmis plusieurs textes importants et attendus sur les modalités de la mise en oeuvre du « plan Delors » du 15 février 1987. On se souvient que la Commission avait retenu trois têtes de chapitre pour « réussir l'Acte unique » et donner à la Communauté de nouvelles bases saines sans lesquelles elle ne pourrait prétendre achever le grand marché intérieur en 1992. Le triptyque de la réforme vise le financement futur, la cohésion économique et sociale et la politique agricole commune.

Concernant le financement futur, la Commission a confirmé le 31 juillet 1987 (document COM(87)420) son rapport présenté au mois de février (document COM(87)101) par une proposition de décision qui accroît les ressources propres. La proposition, lorsqu'elle sera adoptée par le Conseil, nécessitera l'approbation des Parlements nationaux. Par un texte complémentaire, elle a précisé le même jour comment elle entendait renforcer la discipline budgétaire (document COM(87)430/2). Sur la délicate question de la compensation britannique, elle a fait plus tardivement, au début du mois de novembre, des propositions qui confirment ses prises de position précédentes et qui institutionnalisent un système de « rééquilibrage » budgétaire au profit des Etats membres qui se prétendent « contributeurs nets ».

Concernant la cohésion économique et sociale, la Commission a transmis au Conseil le 24 août 1987 sa proposition de règlement portant réforme des fonds structurels (document COM(87)376 final/2). Le projet a pour ligne directrice le lien nécessaire entre l'achèvement du grand marché et l'action structurelle. Il cherche à améliorer les instruments permettant de renforcer les structures économiques des régions en retard et demande surtout un doublement de la dotation des fonds structurels, que plusieurs pays, dont la France, ne semblent pas prêts à accepter.

Enfin, la poursuite de la réforme de la politique agricole commune a donné lieu, le 29 juillet 1987, à une nouvelle communication de la Commission. Le « Bilan des mesures de maîtrise des marchés agrico-

les et perspectives de la P.A.C. » (document COM(87)410) dessine la logique de développement agricole dans laquelle s'insère la proposition de créer des « stabilisateurs agro-budgétaires ».

Les propositions et les analyses ne manquent pas pour engager les réformes dont la Communauté a besoin. Mais il reste une nouvelle fois à obtenir l'essentiel : la volonté politique, sans laquelle rien ne pourra être fait.

CHAPITRE I

LES INSTITUTIONS : DES ELECTIONS ET LA MISE EN OEUVRE DU VOLET INSTITUTIONNEL DE L'ACTE UNIQUE

C'est le 1^{er} juillet 1987, soit avec un retard de six mois par rapport au calendrier prévu, que l'Acte unique européen est entré officiellement en application.

La ratification définitive de la réforme du Traité de Rome par l'ensemble des Etats membres et sa mise en oeuvre était en effet suspendue au résultat, largement positif, du referendum organisé en Irlande le 26 mai 1987 sur cette question.

Le fonctionnement des institutions communautaires a donné lieu par ailleurs à d'autres consultations électorales dans deux Etats membres au cours des six mois écoulés : les Espagnols et les Portugais ont désigné, respectivement les 10 juin et 19 juillet 1987, au suffrage direct, leurs 60 représentants pour les premiers et leurs 24 représentants pour les seconds au Parlement européen.

Progressivement, les changements institutionnels opérés par l'Acte unique sont mis en place. Après la modification du règlement intérieur du Conseil, intervenue le 15 décembre 1986 pour déterminer dans quelles conditions le passage au vote sera décidé, les modalités d'exercice des compétences d'exécution de la Commission ont été définies par un règlement du Conseil du 22 juin 1987. Enfin, la « procédure de coopération » instituée par l'Acte Unique a connu ses premières applications au mois de septembre.

I - LES CONSULTATIONS ELECTORALES

A - Le referendum irlandais sur la ratification de l'Acte unique (26 mai 1987)

On se souvient que la conformité de l'Acte unique à la constitution irlandaise avait été mise en cause en appel devant la Cour Suprême de ce pays et que celle-ci avait considéré, le 9 avril 1987, que le Titre III de l'Acte unique, qui codifie la coopération des Etats membres en matière de politique étrangère, était contraire à la constitution en ce qu'il pourrait entraîner des abandons de souveraineté qui n'étaient pas

prévus par le traité d'adhésion de l'Irlande à la C.E.E., ratifié et approuvé massivement (75 % de réponses positives) par referendum en 1972. Le problème de la neutralité irlandaise était au centre du débat sur l'acceptation par l'Irlande, qui n'est pas membre de l'O.T.A.N., de l'Acte unique européen.

Par son arrêt du 9 avril 1987, la Cour Suprême irlandaise avait estimé que l'Acte unique ne pouvait être considéré comme un simple aménagement du Traité de Rome mais qu'il entraînait un changement de nature du Traité puisque la coopération en matière de politique étrangère, qui n'était jusqu'ici qu'un simple objectif, devenait une obligation imposée par le Traité. Dès lors, la Cour Suprême décidait que l'Acte unique ne pouvait être ratifié par l'Irlande qu'après un amendement à sa constitution.

Le gouvernement irlandais a alors soumis aux deux chambres du Parlement irlandais un projet de loi organisant un referendum de ratification. La consultation électorale a eu lieu le 26 mai 1987, les électeurs irlandais devant répondre par voie de referendum à la question suivante : « l'Etat peut ratifier l'Acte unique signé au nom des Etats membres de la Communauté à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986 ».

Le referendum a enregistré 70 % de réponses positives et a levé le doute sur la volonté de l'Irlande de rester membre de la Communauté européenne, même si 44 % seulement de l'électorat (l'Irlande compte 2,4 millions d'électeurs) a participé à la consultation.

B - Les élections européennes en Espagne et au Portugal

Conformément aux actes d'adhésion, l'Espagne et le Portugal ont désigné au suffrage universel direct leurs représentants au Parlement européen qui étaient, depuis le 1^{er} janvier 1986, des délégués des assemblées parlementaires nationales des deux pays.

1. Les élections espagnoles (10 juin 1987)

La première élection directe des membres espagnols du Parlement européen, qui a eu lieu le 10 juin 1987 en même temps que les élections municipales, a donné les résultats suivants :

Sièges (1)	Nombre d'élus (2)	%	% en 1986 élections nationales
PSOE	28 (-8)	39,10	44,3
AP	17 (+3)	24,7	26,1
CDS	7 (+7)	10,2	9,1
IU	3 (+3)	5,2	4,6
CIU	3 (+1)	4,4	5
HB	1 (+1)	1,9	1,1
EP	1 (+1)	1,7	—

(1) Abréviations :

PSOE : Parti socialiste ouvrier espagnol

AP : Alliance populaire

CDS : Centre démocratique et social (parti de l'ancien Président du Gouvernement Adolfo Suarez)

IU : Izquierda Unida (gauche unie) - Coalition de gauche dont le principal parti est le parti communiste d'Espagne

CIU . Convergencia i Unio (Catalogne)

HB : Herri Batasuna (bras politique de l'ETA)

EP : Europa de Los pueblos. Regroupait deux partis nationalistes, l'un catalan, l'autre basque.

(2) Entre parenthèses, les changements par rapport aux membres sortants

L'élection a diminué nettement le nombre des députés espagnols du groupe socialiste et augmenté celui de l'Alliance populaire, du Centre démocratique et social et de la Gauche unie.

2. Les élections portugaises (19 juillet 1987)

Les résultats de la première élection au suffrage universel direct des membres portugais du Parlement européen, organisée le 19 juillet 1987, sont les suivants :

Groupes (1)	Sièges (2)	% PE	% dernières élections nationales
PSD	10 (+1)	37,42	29,8
PS	6 (-)	22,46	20,8
CDS	4 (+2)	15,40	9,9
CDU (ex APU)	3 (-)	11,51	15,4
PRD	1 (-3)	4,43	18

(1) Abréviations :

PSD : Partido social Democrata (groupe libéral)

PS : Partido Socialista (groupe socialiste)

CDS : Partido do Centro democratico social (groupe PPE)

CDU : Convergence Démocrate Unitaire (groupe communiste)

PRD : Partido Renovador Democratico (groupe RDE)

(2) Entre parenthèses, les changements par rapport aux membres sortants.

On observe que l'élection portugaise a opéré un transfert de sièges au détriment du groupe R.D.E. et au profit des formations libérales et centristes.

3. La nouvelle composition politique du Parlement européen

Les élections européennes en Espagne et au Portugal n'ont pas modifié sensiblement la composition politique du Parlement européen : elles ont diminué les effectifs du groupe socialiste et déplacé légèrement la majorité de l'Assemblée vers le centre droit.

Au mois de septembre 1987, après les élections espagnoles et portugaises, la composition du Parlement européen était, par Etats membres et par groupes politiques, la suivante :

	B	DK	D	ESP	F	HE	IRL	I	L	NL	PORT	UK	TOTAL Sept. 87	RAPPEL Sept. 86
SOC....	8	3	33	28	20	10	—	12	2	9	6	33	164	172
PPE....	6	1	41	1	10	8	6	27	3	8	4	—	115	119
ED....	—	4	—	17	—	—	—	—	—	—	—	45	66	63
COM...	—	2	—	3	10	4	—	26	—	—	3	—	48	46
LIB....	5	2	—	2	12	—	1	6	1	5	10	—	44	41
RDE...	—	—	—	—	19	1	8	—	—	—	1	1	30	34
ARC...	4	4	7	1	—	—	—	2	—	2	—	—	20	20
DR.....	—	—	—	—	10	1	—	5	—	—	—	1	17	16
NI.....	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	14	7
TOTAL.	24	16	81	60	81	24	15	81	6	25	24	81	518	518

II - LA MISE EN OEUVRE PROGRESSIVE DES MODIFICATIONS INSTITUTIONNELLES DE L'ACTE UNIQUE EUROPEEN

Dans son volet institutionnel, l'Acte unique européen avait l'ambition, on s'en souvient, de rendre le « processus décisionnel » dans la Communauté à la fois plus efficace, en multipliant les cas où le Conseil se prononcerait désormais à la majorité qualifiée et non à l'unanimité, et plus démocratique, en créant une « procédure de coopération » entre le Conseil et le Parlement européen dans le but d'accroître le rôle de ce dernier (1). En outre, il était prévu que les compétences d'exécution de la Commission seraient renforcées par une clarification du système des comités d'experts nationaux placés à ses côtés.

La présidence danoise, en présentant son programme pour le second semestre 1987 devant le Parlement européen au mois de juillet, c'est-à-dire au moment de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, a souligné les implications institutionnelles de la réforme du Traité. Le président du Conseil a rappelé à cette occasion le rôle clé de l'article 100 A, dont le sens exact a donné lieu à des controverses, et la possibilité, d'après lui, de concilier par cet instrument à la fois l'achèvement du marché intérieur et la protection de l'environnement. Il a également demandé au Parlement européen de contribuer, avec le Conseil, à améliorer le processus de décision par une utilisation harmonieuse de la nouvelle procédure de coopération.

Ces trois aspects institutionnels de l'Acte unique (vote au Conseil, procédure de coopération et compétences d'exécution de la Commission) ont connu des illustrations plus ou moins visibles au cours des derniers mois.

A - Le vote au Conseil

Il n'est pas inutile de rappeler la modification apportée par le Conseil, il y a bientôt un an, à son règlement intérieur pour déterminer les conditions dans lesquelles il déciderait de passer au vote.

Faisant suite à l'extension par l'Acte unique des cas où le vote à la majorité remplace la règle de l'unanimité, le Conseil a modifié, le 15 décembre 1986, son règlement intérieur pour déterminer à quel moment il passerait au vote sur un sujet où l'accord unanime n'est pas

(1) voir les conclusions n° 157/86 sur « la réforme institutionnelle et l'Acte unique européen » adoptées par la Délégation le 10 avril 1986 sur le rapport de M. Noël BERRIER.

possible mais où une majorité qualifiée se dessine. Modifiant l'article 5 bis de son règlement, le Conseil a décidé que le vote aura lieu :

- soit à l'initiative de la présidence,
- soit à la demande de la Commission et de la majorité simple des Etats membres,
- soit à la demande d'un Etat soutenu par la majorité simple des Etats membres.

Le règlement précise qu'un délai de quinze jours est nécessaire pour procéder au vote et que ces nouvelles dispositions n'entreraient en vigueur que lorsque l'Acte unique aura été ratifié par tous les Etats membres. Il n'a pourtant pas fallu attendre le 1^{er} juillet 1987 pour observer que le Conseil avait utilisé davantage que par le passé la procédure de vote au lieu d'attendre le moment où l'unanimité pourrait se dégager pour prendre la décision.

B - La procédure de coopération

C'est au cours de la période de session du mois de septembre 1987 du Parlement européen que la procédure de coopération instituée par l'Acte unique a connu sa première application.

On se souvient que la nouvelle procédure, qui va plus loin que la « procédure de concertation » mise en place en 1975, ne modifie pas structurellement l'équilibre des pouvoirs établi par le Traité de Rome mais qu'elle a pour but d'associer plus étroitement le Parlement européen au processus législatif sans toutefois lui accorder de nouveaux pouvoirs. La procédure de coopération crée une *seconde lecture* par l'assemblée européenne dans les matières correspondant pour partie à celles qui sont désormais placées sous un régime de majorité qualifiée au Conseil (interdictions des discriminations fondées sur la nationalité, libre circulation des travailleurs, droit d'établissement, harmonisation des législations, politique sociale, cohésion économique et sociale, partiellement recherche et développement technologique).

Le but de cette navette obligatoire est de permettre au Parlement européen de mieux peser sur le Conseil avec l'aide de la Commission dans le processus de décision. On observe d'ailleurs que le Parlement européen, faisant preuve d'une certaine liberté de langage, désigne maintenant les avis qu'il rend dans le cadre de la procédure de coopération par l'expression de « *résolution législative* ».

Le mécanisme - incontestablement complexe - de la procédure de coopération instituée par le nouvel article 149 du Traité de Rome mérite d'être rappelé :

- une « position commune » est arrêtée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée après avis du Parlement européen (première lecture par le Parlement européen) ;

— par une seconde lecture, qui doit intervenir dans un délai de trois mois (l'acte est arrêté par le Conseil si le Parlement ne s'est pas prononcé pendant ce délai), le Parlement européen approuve la position commune ;

— si le Parlement européen, en seconde lecture, a rejeté à la majorité absolue la position commune, le Conseil statue en seconde lecture dans un délai de trois mois à l'unanimité ;

— si le Parlement européen, en seconde lecture, a proposé des amendements à la position commune du Conseil, la Commission réexamine dans un délai d'un mois la position commune du Conseil en y introduisant ceux des amendements du Parlement européen qu'elle juge pouvoir retenir ;

— cette proposition réexaminée est adoptée dans un délai de trois mois par le Conseil à la majorité qualifiée, ou modifiée par lui à l'unanimité ; il peut adopter, à l'unanimité, les amendements du Parlement européen qui n'ont pas été retenus par la Commission ;

— bien que la Commission joue un rôle majeur dans la recherche d'un accord entre le Conseil et le Parlement, ses propositions faites en cours de procédure sont réputées non adoptées si le Conseil ne s'est pas prononcé dans le délai prévu de trois mois, qui peut être prolongé d'un mois.

Au mois de septembre 1987, le Parlement européen a fait l'expérience que la procédure de coopération ne lui apporterait pas forcément tout ce qu'il en avait attendu. Dans un débat sur la proposition de seconde directive relative à l'adjudication des marchés publics, la commission économique et monétaire du Parlement européen a considéré que les réponses du Conseil étaient trop imprécises pour qu'on puisse parler de coopération entre les deux institutions, d'autant que le représentant du Conseil ne semblait pas avoir eu suffisamment connaissance des amendements proposés au texte par l'Assemblée. Le président de la commission parlementaire a eu le sentiment que la procédure de coopération ne pourrait alors avoir d'autres résultats que de prolonger la durée des débats ...

C - Les compétences d'exécution de la Commission et les comités d'experts

Le Conseil a fixé, par une décision (87/373/CEE) du 13 juillet 1987 (1), les modalités de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission.

(1) J.O.C.E. n° L 197 du 18 juillet 1987.

1. *La problématique*

On sait que la Commission des Communautés est appelée à prendre chaque année un très grand nombre de mesures d'exécution et de gestion dans les domaines les plus variés (politique agricole, marché intérieur, politique commerciale, recherche, etc...). Progressivement, le Conseil, qui peut soumettre la Commission à certaines modalités d'exercice de ses compétences, avait multiplié les *comités* composés d'experts nationaux chargés d'assister ou de contrôler la Commission dans cette tâche. La multiplication des comités, à l'intérieur desquels les débats de procédure l'emportaient souvent sur les questions de fond, portait atteinte à l'efficacité de la gestion et à la claire détermination des responsabilités de chaque institution.

C'est pourquoi l'Acte unique, en son article 145, avait redéfini les pouvoirs d'exécution et de gestion de la Commission en les fondant sur deux principes :

— l'exécution des actes adoptés par le Conseil revient en principe à la Commission ;

— si le Conseil entend soumettre la Commission à la procédure des comités, il est tenu au préalable de fixer le type de procédure applicable.

Tous les Etats membres s'accordaient à penser que les pouvoirs de gestion de la Commission devaient être accrus et renforcés, mais la définition des pouvoirs des comités d'experts qui l'assistent dans l'exercice de ses compétences suscitait d'importantes divergences entre les Etats membres.

Cette question revêtait une importance particulière car, en pratique, l'étendue des compétences de la Commission dépend de l'ampleur des pouvoirs reconnus aux comités qui sont composés de représentants des Etats membres.

Conscient de la nécessité de limiter les différentes modalités, intervenues précédemment, d'exercice des compétences de la Commission pour améliorer le processus communautaire de décision, le Conseil a arrêté des règles qui s'imposeront à l'avenir aux nouvelles dispositions applicables à la Commission.

2. *La décision du 13 juillet 1987 du Conseil*

Au terme de longues négociations, le Conseil a défini trois procédures : il n'aura désormais le choix, lorsqu'il estimera que la Commission doit être assistée d'un comité, qu'entre trois types de comités dont les avis seront plus ou moins contraignants pour la Commission :

— conformément à la *première procédure*, celle des *comités consultatifs*, les comités ont un pouvoir purement consultatif, l'obligation de la Commission se limitant à « tenir le plus grand compte » de leur

avis ; la Commission peut fixer un délai à la consultation et informe le comité des suites qu'elle a données à son avis ;

— conformément à la *deuxième procédure*, celle des *comités de gestion*, qui comporte deux variantes, les mesures qui ne sont pas conformes à l'avis du comité doivent être communiquées au Conseil. Ou bien la Commission peut différer d'un mois l'application des mesures litigieuses, le Conseil pouvant, pendant ce délai, prendre à la majorité qualifiée, une décision différente (première variante) ; ou bien la Commission doit différer l'application de ces mesures d'un délai fixé dans chaque acte, mais en aucun cas supérieur à trois mois, le Conseil pouvant prendre à la majorité qualifiée une décision différente au cours de ce délai (deuxième variante) ;

— conformément à la *troisième procédure*, celle des *comités de réglementation*, la plus contraignante, qui comporte également deux variantes, les mesures non conformes à l'avis du comité ou prises en l'absence d'avis du comité doivent être soumises au Conseil qui statue à la majorité qualifiée.

Dans la première variante, si le Conseil n'a pris aucune décision dans un délai fixé dans chaque acte - mais sans pouvoir toutefois dépasser trois mois - les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.

Dans la deuxième variante, les mesures sont arrêtées dans les mêmes conditions, à moins que le Conseil ne s'y soit opposé à la majorité simple.

La décision du 13 juillet 1987 prévoit également une procédure applicable lorsque le Conseil donne à la Commission compétence pour décider des mesures de sauvegarde. Les Etats membres, obligatoirement consultés, peuvent déférer au Conseil la décision de la Commission dans un délai qui est fixé dans l'acte en vertu duquel la Commission a agi. Deux variantes sont également prévues.

La première variante prévoit que dans un délai également déterminé par cet acte, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente.

La deuxième variante dispose que dans les mêmes conditions de délai et de majorité, le Conseil peut confirmer, modifier ou abroger la décision de la Commission qui est réputée abrogée dans l'hypothèse où le Conseil ne s'est pas prononcé en temps utile.

3. *Le recours du Parlement européen contre la décision du Conseil*

Le Parlement européen a introduit au mois d'octobre 1987 devant la Cour de justice des Communautés un recours en annulation de la décision du 13 juillet du Conseil.

S'étant toujours déclaré hostile à ce qu'il appelle la « comitologie », et critiquant le maintien des comités de réglementation contre lequel il s'était précédemment prononcé, le Parlement européen consi-

dère que le maintien des comités rend « non seulement plus compliquées les procédures de décision mais permet au Conseil de se réserver l'intégralité du pouvoir de décision ». En outre, la décision méconnaîtrait ses compétences en enlevant toute signification au contrôle qu'il exercera désormais sur une Commission dépossédée, d'après lui, de véritables pouvoirs.

Le Parlement européen a fondé son recours en annulation sur les trois motifs suivants :

— le Conseil a violé le principe énoncé dans l'article 10 de l'Acte Unique modifiant l'article 145 du Traité C.E.E. ainsi que la déclaration relative aux compétences d'exécution de la Commission arrêtée par la conférence des représentants des gouvernements des Etats membres, en annexe à l'Acte Unique. D'après le nouvel article 145, tel que le Parlement l'interprète, la délégation des pouvoirs est désormais la règle, le Conseil n'étant compétent que dans les cas spécifiques ; sa compétence « doit donc rester l'exception ». Pour le Parlement, le Conseil a, au contraire, renversé le mécanisme en prévoyant que dans quatre des sept modalités de prises de décision prévues, le dernier mot lui revient ;

— la violation affecte les compétences du Parlement vis-à-vis de la Commission. En méconnaissant les compétences de la Commission, le Conseil « nuit, en même temps, aux droits institutionnels du Parlement européen ». L'article 137 du Traité C.E.E. confère au Parlement un droit de contrôle sur la Commission, laquelle est politiquement responsable devant lui (articles 142 et 144 du Traité C.E.E.). « Dès qu'on empêche la Commission d'exercer ses compétences (...) le droit de contrôle du Parlement perd toute sa substance », indique le mémoire du Parlement européen ;

— le Conseil n'a pas respecté le droit de consultation du Parlement. Celui-ci doit être à nouveau consulté « au cas où une modification substantielle à la proposition sur laquelle le Parlement européen a donné son avis est envisagée ». Le Parlement européen voit comme preuve de ce vice de procédure la nouvelle consultation qu'avait décidée la Cour de justice dans deux arrêts du 15 juillet 1970 et du 4 février 1982.

*
* *

On peut reprocher aux nouvelles dispositions régissant l'exercice des compétences d'exécution et de gestion de la Commission d'être exagérément sophistiquées. La nouvelle procédure de coopération entre le Conseil et le Parlement européen ne saurait non plus échapper à cette critique.

Mais cette complexité est peut-être le prix de l'amélioration et, paradoxalement, de la simplification du processus de décision dans la Communauté que la décision sur les comités et les dispositions de l'Acte unique sur le vote majoritaire au Conseil ont voulu opérer.

CHAPITRE II

L'AGRICULTURE : LA REFORME PARACHEVEE ?

Après les importantes adaptations sectorielles apportées depuis 1984 au fonctionnement de la P.A.C., une réforme globale se profile derrière l'ensemble de textes que la Commission a transmis au Conseil au cours du dernier semestre, ou qu'elle a annoncés pour les prochains mois.

Exposés doctrinaux ou propositions concrètes, ces textes dessinent, telle que la conçoit la Commission, l'architecture de la P.A.C. nouvelle. Il semble probable que le Conseil, en y réagissant, devra délaisser l'approche parcellaire dont la Délégation du Sénat a souvent dénoncé les modalités (prééminence des considérations financières) et les conséquences (focalisation restrictive des mesures prises). Le Conseil devrait donc dans un avenir proche être amené à répondre, volens nolens, à la question que le monde agricole lui pose depuis plusieurs années : quelle place accorder à l'agriculture dans la Communauté de demain.

Il est utile avant de décrire les conceptions de la Commission et les propositions qui en découlent, de rappeler l'enchaînement des faits.

I - L'ENCHAINEMENT DE LA REFORME

A l'origine de l'effervescence actuelle des réflexions et des propositions se trouve, rappelons-le, le Livre vert du 13 juillet 1985 suivi par le document « Un avenir pour l'agriculture européenne » de décembre 1985. Parallèlement à la remise en question suscitée par ces textes, la Commission proposait au Conseil qui les adoptait sous la pression des problèmes budgétaires, une série de réformes sectorielles importantes : dès 1984 celle du marché du lait, à la fin de 1985 celle du marché de la viande bovine, et un chapelet de mesures restrictives intéressant tous les secteurs, à l'occasion des propositions annuelles de prix.

Depuis le début de 1987, la Commission, sacrifiant à son goût de la globalisation, a rattaché la réforme de la P.A.C. au train de l'Acte unique, sans que ce recadrage affecte le contenu même de sa démarche.

Ainsi la P.A.C. a-t-elle été présentée dans le document « Réussir l'Acte unique » du 15 février 1987, comme l'un des trois domaines d'apuration prioritaire, dans la perspective d'une relance communautaire appuyée sur l'achèvement du marché intérieur. La Délégation du Sénat, analysant dans son précédent rapport semestriel les développements consacrés à la P.A.C. dans ce document, a observé que s'y affirmait avec une autorité exclusive le tryptique restrictif : prix diminués, intervention resserrée, coresponsabilité des producteurs développée, sans que les contreparties que le monde agricole s'estime en droit d'attendre, apparaissent autrement que pour mémoire.

Dans le prolongement du document « Réussir l'Acte unique », la Commission a présenté à l'été 1987 quatre propositions financières dont une, datée du 29 juillet, intitulée « Bilan des mesures de maîtrise des marchés agricoles et perspectives de la P.A.C. », précise sa conception de la P.A.C. et propose la mise en oeuvre de « stabilisateurs agro-budgétaires ».

A la suite de ce « Bilan », et pour sa mise en oeuvre, la Commission a présenté le 28 septembre dernier trois projets portant sur les quotas laitiers, la viande ovine et le sucre, ainsi qu'une proposition tendant à la généralisation des stabilisateurs agro-budgétaires aux autres secteurs. Afin que le Conseil européen de Copenhague, en décembre prochain, dispose de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier les mécanismes à mettre en place, la Commission annonce pour l'automne la parution de deux rapports, l'un sur l'avenir du monde rural, l'autre sur l'utilisation des terres. La Commission rappelle aussi le caractère indissociable des éléments du paquet ainsi proposé, entre eux, et avec les inflexions déjà apportées au fonctionnement des organisations communes de marché, avec les réformes en cours de négociation (mesures socio-structurelles), avec d'autres volets de la réforme communautaire tels que la discipline budgétaire (Com (87) 430), avec enfin les positions prises par la Communauté dans les négociations de l'Uruguay Round (cf. chap. IX).

Ainsi muni, le Conseil européen de Copenhague sera placé devant ses responsabilités et devrait porter à un degré délicat à atteindre l'art de l'esquive, pour refuser de faire face à celles-ci. En attendant d'analyser la réforme de la P.A.C. quand l'ensemble des éléments annoncés sera disponible, il est utile de relever les caractéristiques essentielles de l'important volet agro-budgétaire.

II - VERS LES STABILISATEURS AGRICOLES

A - La doctrine d'ensemble

Le « Bilan » du 29 juillet 1987 dessine la logique de développement agricole dans laquelle s'insère la proposition de créer des stabilisateurs agro-budgétaires.

En se rappelant les développements que consacrait à la P.A.C. le document « Réussir l'Acte unique », il faut convenir que le « Bilan » a incontestablement un aspect plus dynamique. S'il s'appesantit naturellement sur la batterie de mesures restrictives déjà en oeuvre ou à prévoir, il consacre des passages importants à la préservation du modèle européen d'agriculture et à l'insertion de la Communauté dans le commerce international des produits agricoles. Ces développements prennent un ton positif et revêtent un aspect opérationnel au vu desquels on est tenté de croire que la Commission commence effectivement à se convaincre que la réforme de la P.A.C. ne peut être uniquement centrée sur la maîtrise de la production et des dépenses, ne peut se faire unilatéralement au détriment des producteurs communautaires, doit préserver le modèle traditionnel d'agriculture.

Ainsi, évoquant la question du maintien d'un grand nombre d'agriculteurs, le « Bilan » note-t-il de manière un peu emphatique : « La Commission a déjà clairement fait connaître sa réponse : fidèle au modèle retenu à la conférence de Stresa, elle a opté pour le maintien de l'exploitation familiale. Elle a insisté aussi sur la nécessité de maintenir un tissu social dans les régions rurales, de conserver l'environnement naturel et de sauvegarder le paysage créé au cours de deux millénaires d'agriculture, soulignant que cette nécessité est une motivation déterminante dans un choix de société en faveur d'une Europe Verte qui, en même temps, protège l'emploi en agriculture et sert les intérêts à long terme de tous les citoyens européens ».

Le document rappelle ensuite l'acquis dans ce domaine, les mesures en négociation, et note que la réforme des fonds structurels devrait permettre de réorienter les actions du F.E.O.G.A.-Orientation vers :

- le développement des économies régionales en retard ;
- le développement rural dans les autres régions ;
- l'adaptation des structures agricoles dans la perspective de la réforme de la P.A.C. ;

Et le bilan de noter le « rôle sociétal fondamental » de l'agriculture et d'annoncer pour cet automne un rapport sur l'avenir du monde rural, assorti de propositions, d'une part ; un rapport sur l'utilisation des terres (c'est-à-dire leur gel temporaire) d'autre part. Un autre aspect mis en évidence est l'aide au revenu agricole pour laquelle des propositions sont pendantes devant le Conseil.

Au centre de cette nébuleuse de projets existants ou à venir, réside « le choix du développement rural -au sens large du terme- comme un des axes clés de la réforme de la politique agricole commune ». Si nombreux et importants que soient les problèmes de principe et techniques que posent les mécanismes envisagés par la Commission, cette dernière affirmation est à retenir.

Plus intéressant encore est le point consacré aux relations extérieures. La Commission y souligne la nécessité d'adopter une attitude ferme

vis-à-vis de l'extérieur afin d'accompagner les mesures d'ajustement internes. Elle indique d'autre part que le processus d'adaptation de la P.A.C. ne pourra se poursuivre que si « un effort commun de tous les producteurs est fait pour stabiliser les marchés internationaux ». Elle relève enfin que les négociations de l'Uruguay Round au G.A.T.T. peuvent 'être l'occasion de négocier les éléments cadres qui permettent d'assurer, de manière concertée une telle stabilisation et réduction du soutien ». De fait, le mandat de négociation soumis à l'approbation du Conseil contient un certain nombre d'éléments positifs (cf. infra chap. IX).

Il reste que l'élément le plus concret et le plus immédiatement réalisable du « Bilan » est bien la partie consacrée aux stabilisateurs agro-budgétaires. Celle-ci, développée et mise en forme juridique dans les documents du 28 septembre, va donner lieu à des négociations difficiles.

B - Les stabilisateurs agro-budgétaires

Il s'agit pour la Commission de renforcer les stabilisateurs mis en place dans certains secteurs pour maîtriser la production et la dépense, lorsqu'ils n'ont pas eu l'efficacité souhaitée, et d'autre part, de créer de nouveaux stabilisateurs dans les secteurs non couverts.

1. *Le dispositif proposé*

La Commission rappelle que des propositions ont déjà été transmises au Conseil en ce qui concerne les oléagineux et le vin. Pour les oléagineux, elle demande au Conseil de statuer sur sa proposition de suppression de la limite à la baisse des prix (butoir), et elle rappelle sa proposition de créer un mécanisme de stabilisation des prix des huiles végétales par une taxe à la consommation. Un rapport est annoncé sur ce second point. Pour *le vin*, la Commission propose que le Conseil lui ouvre la possibilité de limiter les droits de replantation.

Dans les secteurs du sucre, du lait et de la viande ovine, la Commission présente des rapports autonomes que le Conseil lui avait demandés. On peut ainsi résumer le contenu de ses propositions :

Pour *le sucre et le lait*, la Commission propose le maintien du dispositif en vigueur, tout en renforçant les mécanismes de stabilisation. Ainsi, pour le sucre, les cotisations devront dans l'avenir, permettre l'autofinancement du secteur, sur base annuelle, dans le cadre des pouvoirs de gestion de la Commission. Pour le lait, le dispositif mis en place (les quotas) ayant permis de maîtriser efficacement la production et le recours à l'intervention, la Commission propose de proroger le système de quotas au-delà de 1989 et de consolider la suspension temporaire de ceux-ci.

Pour les viandes ovine et caprine, secteur pour lequel n'existe jusqu'alors pas de stabilisateur, la Commission propose la mise en place immédiate de quantités maximales garanties avec effet direct sur le montant des aides ou des primes en cas de dépassement. Elle propose aussi, d'une part la mise en oeuvre dès 1988 d'une prime unique qui se substituerait progressivement d'ici à 1992 aux systèmes actuels, et d'autre part l'ouverture de négociation avec les pays tiers sur le régime d'importation (auto-limitation).

Les autres secteurs de la production font l'objet de propositions de la Commission plus directement axées sur la stabilisation des dépenses :

Pour les céréales dont les dépenses ont fortement augmenté ces dernières années, elle propose de compléter les dispositifs de stabilisation déjà mis en place. D'une part serait adapté le régime d'intervention ; d'autre part serait instaurée une quantité maximale garantie de 155 Mio/tonnes. Le dépassement de ce seuil déclencherait une diminution des prix d'achat à l'intervention, une augmentation du prélèvement de co-responsabilité, une réduction de la période d'intervention.

Les protéagineux (les pois, fèves et féveroles) dont les coûts ont fortement augmenté, ne sont jusqu'alors pas couverts par un mécanisme de stabilisation. Il est proposé d'introduire une quantité maximale garantie (3,3 Mio/tonnes). Le prix de base serait réduit proportionnellement au dépassement de ce seuil.

Pour le vin de table, la Commission propose que le Conseil fixe un nouveau prix plancher pour la distillation obligatoire. Il devra être progressivement atteint en 1990/1991. Elle annonce en outre son intention de supprimer certaines mesures conjoncturelles (aides au relogement, garanties de bonne fin), qui dans une situation d'excédents structurels ne se justifient plus. Elle propose également que le Conseil se prononce avant 1990 sur les mesures qu'elle déposera sur l'enrichissement.

Des stabilisateurs efficaces sont déjà d'application dans le secteur des fruits et légumes. La Commission propose que le champ d'application en soit étendu aux produits pour lesquels de tels mécanismes n'existent pas.

Pour le tabac, secteur dans lequel le dispositif de stabilisation mis en place n'est en pratique pas appliqué, la Commission propose d'introduire des quantités maximales garanties par groupes, dans le cadre d'un seuil global maximal de (350.000 tonnes). Le dépassement de ces quantités maximales garanties entraînerait automatiquement une réduction proportionnelle des prix et primes.

La Commission ne propose pas de nouvelles mesures concernant la viande bovine ; la situation de ce marché dépend largement pour l'instant des mesures prises dans le secteur laitier. Mais la Commission soumettra avant fin 1988 des propositions dans ce secteur.

2. *Un dispositif d'intérêt financier*

La Commission a placé le mécanisme des seuils de garantie au coeur du dispositif dont elle propose l'adoption. Il s'agit de sanctionner par une baisse des prix l'augmentation de la production au-delà d'un seuil global déterminé. L'objet premier de ce mécanisme est de freiner l'augmentation des dépenses que provoque une production dont l'intervention constitue le débouché privilégié.

Il s'agit d'un choix en faveur de l'action par les prix ; les mécanismes qui limitent les quantités produites jouent un rôle limité en dehors du secteur laitier.

Les propositions de la Commission s'inscrivent en effet dans une perspective essentiellement budgétaire. Elles sont l'un des éléments de la nouvelle donne budgétaire qui inspire les propositions portant sur les fonds structurels et sur la discipline budgétaire. De fait, les mécanismes de stabilisation seraient déclenchés par le jeu d'un « système d'alerte » permettant de suivre secteur par secteur et mois par mois la consommation des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie. Compte tenu d'une enveloppe annuelle fixée selon l'évolution du P.N.B. de la Communauté, tout dérapage par rapport au rythme de consommation moyen des trois années précédentes, permettrait à la Commission, du moins le souhaite-t-elle, de mettre en oeuvre les stabilisateurs.

Cette démarche ignore naturellement les intérêts spécifiques de l'économie agricole et l'on peut déplorer l'aveuglement financier de la Commission. Elle recèle quand même une logique de développement agricole dont il est intéressant d'esquisser la nature et de noter les implications.

III - ELEMENTS D'ANALYSE

A - Les effets des stabilisateurs

1. *La production ne devrait pas diminuer*

Il est entendu que la méthode de régulation par les prix que constituent les seuils de garantie, ne tend pas à provoquer la diminution des quantités produites, bien au contraire.

Ce système équivaut à un dumping qui permet aux producteurs les plus performants d'emporter des parts de marché grâce à l'amélioration continue de leur productivité et au développement de leur production. En effet, seuls ces producteurs peuvent subir des prix diminués, et ne le peuvent qu'en accroissant les quantités produites.

2. *Les dépenses pourraient augmenter*

L'application de seuils de garantie peut permettre la diminution des dépenses de soutien des marchés, mais provoquera vraisemblablement l'augmentation des dépenses agricoles globales.

En effet, la Commission le reconnaît dans son « Bilan », il n'est pas envisageable d'abandonner à leur sort les 80 % d'exploitants qui ne sont pas capables de fournir à bas prix des denrées de masse. La disparition de l'exploitation familiale et la désertification des zones difficiles sont des perspectives proscrites.

Afin de pallier ces effets de la régulation par les prix, la Communauté s'oriente vers l'adoption d'un système d'aides directes au revenu comprenant des aides communautaires et l'encadrement des aides nationales. Le coût, encore mal exploré, en sera considérable et, en tout état de cause, empêchera la diminution du coût budgétaire du soutien à l'agriculture, même s'il y a partage du financement entre le budget communautaire et les budgets nationaux.

B - Vers l'agriculture duale ?

Par le jeu des mécanismes qui démantèlent la garantie du revenu par les prix, le clivage entre deux types d'agriculture apparaîtra vraisemblablement comme le principe organisateur de la future politique agricole commune. Derrière les seuils de garantie, l'agriculture duale apparaît donc en pointillé avec ses deux secteurs soumis à une logique économique et à des méthodes différentes.

1. *Le secteur compétitif*

Les grandes exploitations vouées à la production de masse et à la productivité seraient soumises à la logique du marché. La garantie de prix refluerait à un niveau modeste à la suite de l'application des seuils de garantie. Les producteurs, privés dans une large mesure du débouché de l'intervention, financièrement peu intéressante et restreinte par d'autres mesures, seraient contraints de s'adapter aux conditions du marché.

Deux voies seraient alors ouvertes. Compte tenu de la nécessité de maintenir un certain niveau d'aide publique dans les deux cas, la Communauté aurait à effectuer le choix.

La voie de l'exportation sur les marchés tiers, qui impliquerait le versement de restitutions moins coûteuses qu'actuellement.

On peut aussi songer aux utilisations intérieures : d'une part, la reconquête du marché intérieur, en particulier l'alimentation du bétail

et les graines oléagineuses ; et, d'autre part, les utilisations industrielles, en particulier la production du bioéthanol.

2. Le secteur non-compétitif

Il s'agit des exploitations qui seraient dans la dépendance des aides directes et qui assureraient un rôle « sociétal » d'entretien et d'occupation du territoire. Ce secteur subsisterait pour la préservation du modèle européen traditionnel de développement agricole.

Les exploitants intéressés ne travailleraient pas seulement au titre de cette « mission de service public », le marché des produits de haute qualité leur resterait réservé : agriculture biologique, fromages d'appellation contrôlée, etc... Les coûts de revient élevés de ce mode d'exploitation et l'impossibilité de fixer les prix à due concurrence en raison de la relative étroitesse des débouchés rendraient nécessaire le versement d'aides directes. Ce soutien serait donc nécessaire, aussi bien pour les produits haut de gamme que pour les productions non labellisées.

C - Quelques implications

1. Dans le secteur compétitif

- Il serait nécessaire que la Communauté assure à ses producteurs les deux types de débouchés envisageables. La reconquête du marché intérieur permettrait de conserver de vastes capacités de production, l'exportation sur les marchés tiers est importante pour l'économie française et devrait être préservée.

Beaucoup ont songé, et la Commission a repris l'idée en vue des négociations du G.A.T.T., à un marché avec les Etats-Unis, principal fournisseur de la Communauté en produits de substitution des céréales (P.S.C.) et principal concurrent sur les marchés extérieurs céréalier et laitier.

Il s'agirait d'échanger une modération des exportations communautaires contre la déconsolidation au G.A.T.T. du régime préférentiel d'importation des P.S.C.

Le schéma est indéniablement intéressant mais son adoption plus qu'aléatoire. La Communauté peut cependant présenter les efforts d'adaptation de sa production en cours comme justifiant des contreparties dans le domaine des P.S.C.

- Le pari de la compétitivité effectué pour les grandes productions implique que soit abandonnée l'idée d'un gel des terres agricoles. Pour être efficace, celui-ci devrait porter sur les terres les plus productives

et contrarierait ainsi la logique du système des seuils de garantie. Sauf conçu comme un mode de préservation de l'environnement et d'entretien de la nature dans les zones difficiles, le gel des terres est donc un mécanisme inapproprié.

- Il faut noter en dernier lieu l'existence d'un coût écologique du modèle de développement agricole intensif. Pour ne prendre que deux exemples, l'évacuation du lisier des élevages porcins intensifs et la préservation des nappes phréatiques polluées par les pesticides prendront un jour une ampleur qui provoquera la mobilisation de moyens importants. Cette charge incombera vraisemblablement aux budgets nationaux plus qu'au budget communautaire. Il n'en reste pas moins que cet élément posera peut-être à terme le problème de la production de masse dans des termes nouveaux et pourrait provoquer la révision complète du problème du développement agricole.

2. Dans le secteur non compétitif

- La soumission d'une partie importante de la population agricole au mécanisme des aides directes au revenu peut sembler commode quoique coûteuse. Son efficacité n'est cependant pas démontrée. L'assistance a l'inconvénient d'enlever aux intéressés tout sentiment de responsabilité à l'égard de la fonction qui pourrait leur être attribuée. Le thème du « jardinier de la nature » est donc peu convaincant et risque d'ouvrir la voie à des mécomptes financiers et écologiques.

Des solutions permettant de maintenir à l'exploitation familiale la garantie du revenu par les prix méritent donc d'être retenues.

IV - LES REACTIONS

A - Les professionnels

Les organisations professionnelles agricoles de la Communauté, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A., ont pris connaissance des propositions portant sur les stabilisateurs budgétaires avec la plus grande réserve. Ils rejettent « la poursuite d'une politique d'inspiration uniquement budgétaire, qui ignore totalement l'objectif de l'article 39 du Traité en matière de revenu agricole, n'offre aucune perspective réelle d'avenir pour l'agriculture européenne et conduira à la renationalisation de la P.A.C. ».

Pour le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A., les mesures proposées conduiront à une nouvelle pénalisation unilatérale des producteurs euro-

péens, même dans les secteurs déficitaires tels que les cultures protéagineuses, et aggraveront l'instabilité et l'incertitude sur les marchés. Il en résultera une contraction de l'agriculture européenne à l'avantage des importations en provenance des pays tiers. De là, la poursuite de la dégradation des marchés.

Le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. insistent donc, légitimement, sur le caractère préalable à la réforme, de la redéfinition des modalités de la participation de la Communauté, premier importateur mondial, au commerce international des produits agricoles. Exemple concret de leur détermination, ces deux organisations demandent que soit immédiatement mis en place un système de stabilisation de prix des huiles et matières grasses.

Confirmant ces positions critiques, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. ont en outre demandé, lors d'une rencontre avec le président du Conseil agriculture le 20 octobre dernier, que le mécanisme de stabilisation soit étendu aux protéines végétales et qu'une solution similaire soit trouvée pour les produits de substitution des céréales. Ils ont cependant considéré que les propositions de la Commission pour la négociation agricole au G.A.T.T. pourraient constituer une approche adéquate et cohérente à condition qu'elles soient mises en oeuvre dans leur totalité. Par ailleurs, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A. dénoncent « la complète insuffisance des mesures communautaires à caractère socio-structurel » et jugent que leur retard d'application est une très grave menace pour la survie d'un très grand nombre d'agriculteurs et d'exploitations agricoles familiales ainsi que pour l'équilibre interne de la Communauté. Il semble possible d'en déduire que les deux organisations admettent l'intérêt de ces mécanismes pour compenser, en faveur des exploitations familiales, les effets du resserrement du fonctionnement des organisations de marchés. Serait-ce un pas vers la reconnaissance d'un caractère opérationnel à la notion d'agriculture duale ?

En tout état de cause, l'essentiel reste pour les professionnels le rééquilibrage des importations, celui-ci permettrait de rendre raisonnables les mesures difficiles dont la nécessité est admise. Faute de le réaliser, l'ajustement des marchés par le resserrement des prix et des garanties resterait l'essentiel de la réforme de la P.A.C. et, ont prévenu les présidents du C.O.P.A. et du C.O.G.E.C.A., « si vous continuez dans la voie actuelle, vous ne réussirez à éliminer les distorsions de prix et à provoquer une réduction considérable de la section « Garantie » que si vous laissez tomber les prix communautaires au niveau des prix du marché mondial (...) et avant que vous sachiez où vous en êtes, vous serez confrontés à une facture pour les aides sociales aux agriculteurs qui fera ressembler la section Garantie du F.E.O.G.A. à de l'argent de poche ».

B - Le Parlement européen

Dans deux résolutions adoptées lors de sa session de novembre 1987, le Parlement européen a affirmé la nécessité d'un contrôle rigoureux des dépenses agricoles.

Initialement, les deux rapports introductifs, l'un de la commission des budgets à propos du financement futur de la Communauté, l'autre de la commission de l'agriculture sur les stabilisateurs eux-mêmes, avaient une tonalité très différente. Des amendements apportés aux orientations définies dans le second ont rétabli une unité de doctrine que l'on peut résumer ainsi :

- il est nécessaire de prévoir des mécanismes de stabilisation ;
- leur mise en oeuvre doit être différenciée selon les produits mais aussi selon les régions ;
- ils doivent être complétés par des aides au revenu et s'insérer dans une stratégie de réforme clairement définie.

CHAPITRE III

LE FINANCEMENT DES BUDGETS FUTURS ET LES PROBLEMES BUDGETAIRES IMMEDIATS

Le semestre écoulé n'aura pas été épargné par les incessants problèmes posés par le financement du budget de la Communauté.

La Commission a précisé ses vues sur le financement futur en complétant le « plan Delors » de février 1987 par de nouvelles propositions présentées au cours de l'été. Le Conseil leur a consacré quelques débats mais seuls les chefs d'Etat et de gouvernement, à Copenhague au mois de décembre 1987 ou à Hanovre au mois de juin 1988, seront en mesure de donner l'impulsion sans laquelle, faute de financement convenable, la Communauté ne pourra que dépérir.

Dans l'immédiat, l'autorité budgétaire a finalement pu s'entendre sur le financement de l'exercice en cours après le Conseil européen de Bruxelles des 29 et 30 juin 1987. Quant à la préparation du budget de 1988, la crise a éclaté dès la première lecture par le Conseil, celui-ci n'étant pas parvenu à transmettre un projet de budget au Parlement européen avant le 5 octobre, date limite fixée par le Traité, et ayant interrompu de ce fait le déroulement normal de la procédure.

I - LES PROPOSITIONS FINALES DE LA COMMISSION SUR LE FINANCEMENT FUTUR

La Commission a précisé les propositions qu'elle avait présentées au mois de février 1987 sur le financement futur du budget pour que la Communauté dispose de ressources « suffisantes, stables et garanties ».

A - Les nouvelles ressources propres

Par sa proposition de décision relative aux ressources propres (1) transmise le 31 juillet 1987, la Commission demande au Conseil de rem-

(1) document COM(87)420 final.

placer la décision du 7 mai 1985 par de nouvelles mesures qui introduiraient de nouvelles ressources plafonnées jusqu'à la fin de 1992.

Des propositions faites par la Commission pour « réussir l'Acte unique », celle qui porte sur les nouvelles ressources propres est assurément la plus importante et politiquement la plus délicate. L'augmentation des ressources actuelles est en effet indispensable pour que la Communauté puisse faire face à ses engagements, pour poursuivre les nouvelles politiques communes, notamment celle de la recherche, et pour renforcer les dotations des fonds structurels.

Il est important de noter que, lorsqu'elle aura été adoptée par le Conseil, la décision sur les nouvelles ressources propres devra être ratifiée après intervention *des Parlements nationaux*.

Sur le contenu de la décision, la Commission s'en est tenue aux orientations du « plan Delors » et de son rapport du 28 février 1987 (document COM(87)101 final). Elle n'a apporté qu'une seule modification significative en renonçant à proposer que l'assiette de la ressource T.V.A. soit constituée par la T.V.A. effective et *en maintenant l'assiette harmonisée* en vigueur depuis la création de cette ressource propre. Pour le reste, la Commission a confirmé ses précédentes orientations : plafond des ressources calculé en fonction du P.N.B. et non plus de la T.V.A. dans une limite de 1,4 % de celui-là, maintien des ressources traditionnelles, suppression du remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres, transfert des droits de douane C.E.C.A. au budget communautaire.

1. *Le plafond de 1,4 % du P.N.B.*

Le plafond des ressources communautaires serait porté à 1,4 % non plus de la T.V.A. mais du produit national brut de l'ensemble des pays membres. Exprimé en termes de taux d'appel de la T.V.A., le nouveau plafond correspondrait à un taux de 2 % de celle-ci. Alors que le plafond actuel est de 36 milliards d'Ecus, l'utilisation de l'assiette P.N.B. le porterait à 52 milliards, et, d'après les calculs de la Commission, à 56,3 milliards d'Ecus en 1992.

Pour la Commission, l'utilisation du P.N.B. permet de mieux tenir compte de la prospérité respective des Etats membres. Elle explique que la T.V.A. révèle le degré général de l'activité économique d'un pays mais ne prend pas en considération des éléments importants de sa prospérité, c'est-à-dire de sa « capacité contributive », tel que, outre la consommation des ménages, les investissements, une partie des dépenses publiques et l'excédent de sa balance des paiements (les exportations nettes). Ces éléments interviendraient dans la nouvelle base de calcul, alors qu'ils ne figurent pas dans l'assiette actuelle de la T.V.A.

L'assiette du P.N.B. apporterait une « quatrième ressource » et agirait comme une « taxe de solidarité » permettant de *compléter la couverture de la totalité des dépenses* décidées à l'intérieur du nouveau

plafond tout en équilibrant la participation des Etats membres aux dépenses en tenant compte de leur « capacité contributive » réelle. Un taux d'appel uniforme serait appliqué à chaque Etat membre pour financer le solde suivant une clé de répartition déterminée par la part qu'il représente dans le total de la ressource.

Le plafond serait approché progressivement. La Commission voudrait que les plafonds annuels des ressources propres attribués à la Communauté soient les suivants :

- en 1988, 1,20 % du total du P.N.B. de la Communauté
- en 1989, 1,22 % du total du P.N.B. de la Communauté
- en 1990, 1,24 % du total du P.N.B. de la Communauté
- en 1991, 1,27 % du total du P.N.B. de la Communauté
- en 1992, 1,30 % du total du P.N.B. de la Communauté

On observe que le taux de 1,4 % du P.N.B., qui constitue le plafond du montant global des ressources, ne serait pas atteint en 1992 car la Commission voudrait que la Communauté puisse disposer d'une marge de manoeuvre (de 0,1 % du P.N.B. à partir de 1992) pour financer ses dépenses.

2. Les ressources T.V.A. et les ressources traditionnelles

Il est important de souligner que, dans l'esprit de la Commission, l'assiette du P.N.B. représente un plafond et ne remplace pas les ressources propres actuellement en vigueur (ressources T.V.A., droits de douane, prélèvements agricoles, cotisations sucre et isoglucose).

A l'intérieur du plafond de 1,4 % P.N.B., la composition des ressources communautaires ne serait pas modifiée. La Commission a en effet renoncé à demander que les *recettes de T.V.A., dorénavant appelées à hauteur de 1 %*, soient calculées sur la base des sommes effectivement perçues par les Etats membres (assiette effective) : celles-ci conserveront la base théorique qui avait été calculée en 1970 (assiette harmonisée).

Le régime des ressources propres traditionnelles serait également modifié sur deux points :

- les droits de douane sur les produits relevant de la C.E.C.A. seraient versés au budget communautaire et non plus conservés par les Etats membres. La Commission reprend là une idée déjà ancienne à laquelle le Conseil s'est jusqu'à présent opposé. Le produit des droits de douane C.E.C.A. a été évalué à 180 millions d'Ecus en 1986 ;

- le remboursement de 10 % aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements, cotisations sucre) serait supprimé. Cette demande, déjà présentée ces dernières années, apporterait un supplément substantiel de

crédits à la Communauté : les sommes remboursées à ce titre aux Etats membres ont représenté 1 milliard d'Ecus en 1985 pour atteindre 1,24 milliard en 1986 et 1,3 milliard en 1987. Cette mesure serait un moyen indirect, et relativement « indolore » par rapport aux autres propositions, d'accroître les possibilités financières de la Communauté.

Il y a lieu de noter que la commission des budgets du Parlement européen, qui rendra son avis sur les nouvelles ressources propres lors de sa période de session de novembre 1987, a adopté sur le financement futur des positions qui vont très au-delà des propositions de la Commission des Communautés : la commission parlementaire voudrait utiliser *directement* la base P.N.B. pour le calcul des ressources propres et lui appliquer le plafond de 1,4 % en 1992. Il s'agirait alors de renoncer à la « quatrième ressource » fondée sur le P.N.B. et de remplacer par une « troisième ressource » qui prendrait le P.N.B. comme base de calcul des contributions des Etats membres. La référence à la T.V.A. serait toutefois conservée pour éviter que le recours au seul P.N.B. dénature les ressources propres en les rapprochant de l'ancien régime des contributions nationales directes.

B - La discipline budgétaire

Par sa communication du 31 juillet 1987 sur la discipline budgétaire (1), la Commission a voulu compléter sa proposition sur les nouvelles ressources propres en indiquant comment elle envisageait de renforcer la discipline budgétaire.

On se souvient que dans ses communications du mois de février 1987, la Commission avait avancé l'idée d'un pacte unissant les trois institutions de la Communauté (Conseil, Commission et Parlement) pour définir un plafond annuel de ressources et de dépenses pour une période de cinq ans. Un consensus pourrait alors être dégagé jusqu'en 1992 par cette forme nouvelle de discipline budgétaire qui permettrait d'éviter les conflits auxquels la discussion budgétaire donne lieu chaque année entre le Conseil et le Parlement.

Le pacte interinstitutionnel comporterait notamment les trois éléments suivants :

— « des perspectives budgétaires pluriannuelles comportant un cheminement régulier et ordonné dans le temps des dépenses et une marge de sécurité par rapport au plafond pour la fin de la période » ;

— « un taux d'augmentation des dépenses non obligatoires, tant pour les crédits d'engagements que pour les crédits de paiements, fixé

(1) document COM(87)430 final.

au début de la procédure budgétaire par accord entre les trois institutions » ;

— « un taux maximum d'augmentation des dépenses continuant à discipliner les dépenses non obligatoires, à l'exception de celles liées à la mise en oeuvre de l'Acte unique ».

La Commission avait en même temps proposé des projections de dépenses déterminant le plafond annuel des ressources jusqu'en 1992 et, dans la masse totale des crédits disponibles, une nouvelle répartition des dépenses communautaires.

1. *La communication du 31 juillet 1987*

La Commission apporte des éléments plus nouveaux dans sa communication du 31 juillet. Le document comporte les principales rubriques suivantes :

a) *Principes généraux* : à l'intérieur du plafond global de 1,4 % du P.N.B., la Commission voudrait que les plafonds annuels pour les crédits de paiement soient légèrement plus élevés que les prévisions pluriannuelles afin que la Communauté dispose de la marge de sécurité déjà signalée et mobilisable en cas de besoin. Le plafond de 1,3 % prévu en 1992 est inférieur au plafond global de 1,4 % pour éviter que la Communauté se trouve dans les situations qu'elle connaît depuis 1980 et qui l'obligent à trouver des ressources complémentaires ou des artifices budgétaires pour financer le budget.

b) *La discipline budgétaire agricole* : la discipline applicable aux dépenses agricoles fait l'objet de développements spécifiques dans la communication de la Commission (1). Le système repose sur les quatre règles suivantes :

- définition d'un cadre de référence agricole ;
- introduction de stabilisateurs dans toutes les organisations communes de marché ;
- remplacement des avances du F.E.O.G.A.-Garantie par des remboursements ;
- définition et prise en compte de la notion de circonstances exceptionnelles.

c) *La discipline pour les dépenses non obligatoires* : la Commission considère que la discipline budgétaire appliquée aux dépenses non obligatoires doit permettre la mise en oeuvre des orientations politiques de l'Acte unique tout en assurant une rigueur analogue à celle qui prévaut dans les Etats membres. L'idée est de soumettre chaque année les perspectives financières au Conseil et au Parlement européen, qui

(1) voir, supra, le chapitre consacré à l'agriculture.

devront négocier une « modération relative » des augmentations de crédits. La Commission insiste avec raison sur la nécessité d'éviter la surbudgétisation qui découle d'une surestimation des capacités de dépenses.

d) *L'accord institutionnel* : reprenant l'idée du « pacte » avancée au mois de février, la Commission voudrait que les règles visant les dépenses non obligatoires soient l'objet chaque année d'une décision conjointe des deux branches de l'autorité budgétaire au début de la procédure budgétaire.

2. *Le projet de révision du règlement financier*

La Commission poursuit également un objectif de discipline budgétaire avec la troisième modification qu'elle propose d'apporter au règlement financier du 21 décembre 1977 (1).

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles (29-30 juin 1987), elle a adopté le 21 juillet une première version de ses propositions de révision, qui ont été arrêtées définitivement au cours du mois de septembre.

Quatre points de son projet méritent plus particulièrement attention :

— *le principe de l'annualité budgétaire* : le système actuel conduit, à la clôture de chaque exercice, à des reports considérables de crédits. La Commission propose à juste raison que les reports ne soient plus automatiques et que les crédits inutilisés soient annulés ;

— *la réserve globale* : en contrepartie d'une technique de budgétisation plus stricte, la Commission voudrait disposer d'une réserve globale spécifique. Cette idée, avancée dans le cadre de la révision du règlement financier, est à rapprocher de la réserve monétaire dont la Commission voudrait disposer dans le cadre de la discipline budgétaire agricole. La réserve monétaire aurait pour but de neutraliser les effets des fluctuations du dollar par rapport à l'Ecu ;

— *le remplacement des avances du F.E.O.G.A.-Garantie par des remboursements* : cette modification, admise pour les dépenses agricoles des deux derniers mois de l'exercice 1987 et destinée à équilibrer le budget en cours, serait reprise à l'avenir dans un souci de rigueur de gestion et d'amélioration du contrôle des dépenses. La Commission voudrait substituer un système de « remboursement a posteriori » par le F.E.O.G.A.-Garantie à l'actuel régime « d'avances globales » qu'il consent aux Etats membres ;

— *l'extension du rôle de l'Ecu* : la Commission voudrait généraliser l'application de l'Ecu et l'utiliser non seulement comme instru-

(1) document COM(87)458 du 30 septembre 1987.

ment comptable mais également comme instrument libellant les créances et les obligations et comme instrument de « règlement » dans le cadre de l'exécution du budget.

C - La compensation britannique

La Commission a précisé au début du mois de novembre 1987 ses propositions sur la correction des déséquilibres budgétaires. La proposition, qui traite en fait directement de la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni, complète les propositions de l'été sur les autres aspects du « plan Delors » de février 1987 et constitue le dernier point sur lequel la Commission devait préciser ses orientations pour dire comment elle entend « réussir l'Acte unique ».

1. Les premières orientations

On se souvient que la Commission, dans son rapport de février 1987 (document COM(87)101) sur le financement futur, expliquait que le mécanisme de compensation décidé au Conseil européen de Fontainebleau au mois de juin 1984 avait révélé trois faiblesses principales :

— la compensation est accordée par le biais des recettes et non par celui des dépenses, retirant ainsi toute transparence à la correction des déséquilibres ;

— elle ne favorise pas l'action communautaire, qui devrait au contraire réduire le déséquilibre budgétaire en effectuant des dépenses communautaires au Royaume-Uni ;

— elle ne tient pas compte de la prospérité relative des Etats membres puisque la compensation est financée par le budget général.

Dans son rapport du mois de février, la Commission proposait un nouveau système qui s'attacherait directement à la cause du problème budgétaire britannique, qui est « le montant relativement faible des dépenses agricoles de la Communauté » au Royaume-Uni. Les versements britanniques au titre des droits de douane et des prélèvements ne seraient pas pris en compte et le calcul du déséquilibre se ferait en fonction seulement des dépenses agricoles.

En effet, comme pour répondre à l'avance aux objections prévisibles du Royaume-Uni, la Commission avait retenu dans ses propositions la notion de « charge budgétaire excessive au regard de la prospérité d'un Etats membre » qui avait permis le compromis de Fontainebleau. Dans le cas particulier du Royaume-Uni, elle suggérait de baser la compensation future sur la cause réelle du déséquilibre, c'est-à-dire sur le coût de fonctionnement de la politique agricole commune. Du fait que les structures agricoles britanniques sont très différentes de celles

des autres Etats membres, le Royaume-Uni pourrait ainsi bénéficier d'une sorte de « clé-verte ». La correction serait, en effet, fondée sur l'écart entre la quote-part britannique dans le P.N.B. communautaire et sa quote-part dans les dépenses actuelles de garanties agricoles, la correction couvrant 50 % de cet écart.

La Commission proposait alors de reformer à la fois le calcul et le financement de la compensation :

— *le calcul de la compensation* : la part du Royaume-Uni dans le P.N.B. (« versements ») et sa part dans le F.E.O.G.A. (« retours ») aboutit à un solde négatif pour le Royaume-Uni, qui explique sa situation de « contributeur net ». L'écart en sa défaveur serait compensé pour la moitié. D'après les calculs des experts, cette modification de l'assiette de la compensation aurait pour résultat d'en réduire le montant actuellement perçu par le Royaume-Uni. Cette observation doit, cependant, être nuancée par le fait que le Royaume-Uni contribuerait moins que dans le système actuel avec le nouveau mode de calcul des ressources propres fondé sur le P.N.B. ;

— *le financement de la compensation* : alors que l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande seraient dispensés de participer au financement de la compensation britannique, et que la R.F.A. n'y contribuerait que pour 25 % alors qu'elle y participe actuellement pour 66 % du montant qui lui revient, on pouvait déduire logiquement que la France et l'Italie supporteraient pour la plus large part le financement de la compensation britannique. Le solde serait, en effet, réparti entre les autres pays en fonction de leur richesse relative, à l'aide d'un paramètre tiré du P.N.B. et corrigé par le P.N.B. par tête. Cette observation doit également être nuancée par le fait que la compensation britannique exprimée en Ecus serait de moindre montant que dans le mécanisme de Fontainebleau ;

— *la compensation par la dépense* : la Commission voulait en revenir, comme avant 1984, à un règlement de la compensation par la dépense et non par la recette, celle-là étant budgétisée dans un chapitre 84 (nouveau) du titre 8 du budget.

2. La confirmation du mécanisme envisagé

La Commission a confirmé au début du mois de novembre 1987 les orientations qu'elle avait données au mois de février sur la réforme de la compensation budgétaire.

Le nouveau système se différencierait du précédent par les trois éléments suivants :

— le calcul du déséquilibre se ferait *exclusivement sur les dépenses agricoles*. Le Royaume-Uni obtiendrait le remboursement de 50 % de la différence entre ce qu'il verse et ce qu'il reçoit au titre de la politique agricole commune ;

— les *quatre pays* les moins prospères de la Communauté (Espagne, Portugal, Grèce et Irlande) seraient exemptés de participer à la compensation. La R.F.A., qui est le principal « contributeur net » aux dépenses communes, verserait seulement 25 % de ce que serait normalement sa part dans le total. Il résulte du système proposé que *la France devrait, avec l'Italie, en supporter la plus large part de financement* ;

— en termes budgétaires, la compensation aurait un effet nul car elle serait opérée par un transfert de contributions du Royaume-Uni sur les sept autres Etats membres concernés, et la ligne budgétaire correspondante serait égale à zéro.

Le nouveau système ne serait *pas identique* au précédent, mais il aurait, d'après la Commission, des *effets équivalents*. En effet, les projections sur les budgets futurs indiquent qu'en 1992 le Royaume-Uni obtiendrait avec le nouveau système une compensation située entre 800 millions et 1,3 milliard d'Ecus. Le système de compensation arrêté à Fontainebleau aurait établi cette même année un remboursement de 2 à 2,5 milliards d'Ecus, mais l'application de la « quatrième ressource », fondée sur le P.N.B. des Etats membres, du nouveau système aurait pour conséquence de réduire de 1,1 milliard d'Ecus la participation britannique aux dépenses communes. La différence entre les deux systèmes serait alors de 100 millions d'Ecus à la charge du Royaume-Uni, ce montant représentant, d'après la Commission, la participation supplémentaire britannique aux dépenses de recherche et sa contribution aux mesures de « cohésion » en faveur des pays moins prospères.

La compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni, comme on le savait déjà, tend à être *institutionnalisée* alors que le Conseil européen de Fontainebleau l'avait dite transitoire. La R.F.A. s'est dite opposée à la perpétuation de cette atteinte à la solidarité financière, tandis que la France serait prête à l'accepter.

Le problème budgétaire britannique *doit cesser d'être considéré comme un sujet tabou*. Actuellement, le Royaume-Uni participe aux dépenses communes pour 6,6 milliards d'Ecus et reçoit une compensation de 1,6 milliard d'Ecus. Il est indéniable que le Royaume-Uni profite des nouvelles politiques communes et que son appartenance à la Communauté lui apporte des avantages commerciaux sans doute non chiffrables mais non moins évidents. Il serait dès lors normal que le principe de la compensation britannique soit remis en cause et que le Royaume-Uni participe à l'effort commun davantage qu'il ne le fait.

II - LES PROBLEMES BUDGETAIRES IMMEDIATS

La nécessité de dégager des « ressources suffisantes, stables et garanties » pour financer les dépenses communautaires a été particulièrement illustrée avec la solution apportée au mois de juillet à la couverture du déficit de 1987 et avec la préparation du budget de l'exercice 1988.

A - Le déficit budgétaire de 1987

1. L'avant-projet de la Commission (1)

La Commission a présenté un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1987 le 10 avril 1987, soit seulement deux mois à peine après l'adoption définitive, le 19 février 1987, d'un budget général qui, dès sa mise en oeuvre, était notoirement insuffisant.

Le montant du déficit prévisible de l'exercice budgétaire de 1987 a fait l'objet d'évaluations successives et s'établissait à 5 milliards d'Ecus, un chiffre jamais atteint. En effet :

— le déficit de l'exercice 1986, reporté sur le budget de 1987, s'élevait à 800 millions d'Ecus ;

— les recettes devaient avoir une rentabilité moindre et être inférieures de 1,4 milliard d'Ecus aux prévisions ;

— il manquait, dans l'hypothèse où le Conseil accepterait les propositions de prix pour la campagne 1987-1988, 2,8 milliards d'Ecus pour les dépenses de soutien des marchés agricoles.

La Commission proposait de combler le déficit par les trois moyens suivants :

— utilisation de la *marge disponible des ressources T.V.A.* : les ressources encore disponibles à l'intérieur du plafond de 1,4 % de T.V.A. s'élevaient à environ 650 millions d'Ecus ;

— *remplacement des avances du F.E.O.G.A.-Garantie par des remboursements* aux Etats membres : ce moyen permettrait à la Communauté de ne pas financer les dépenses agricoles des Etats membres après l'épuisement des crédits inscrits au budget initial, c'est-à-dire les dépenses agricoles des mois de novembre et décembre 1987 ;

— *avances nationales non remboursables* : la Commission demandait la mise à disposition par les Etats membres d'avances non remboursables pour un montant d'environ 1,5 milliard d'Ecus.

2. Les conclusions du Conseil européen

Le Conseil des ministres du budget n'était pas parvenu à s'entendre sur un projet de budget supplémentaire au cours de ses deux sessions du mois de juin 1987.

La France, la R.F.A., le Royaume-Uni et les pays du Benelux s'étaient montrés hostiles : un supplément de crédits et avaient demandé à la Commission de rétablir des économies. Les Etats du sud, de leur

(1) voir, dans la 3ème partie du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation le 24 juin 1987 sur le rapport de M. Bernard BARBIER.

côté, soutenaient le supplément budgétaire demandé par la Commission. La plupart des délégations refusaient de consentir des avances non remboursables et le remplacement des avances du F.E.O.G.A.-Garantie par des remboursements était accueilli avec faveur par la R.F.A. et le Royaume-Uni mais suscitait les réserves des autres Etats membres.

En définitive, le problème du déficit budgétaire de 1987 n'a pu être résolu que par les « instructions » données au Conseil des ministres par le Conseil européen réuni à Bruxelles les 29 et 30 juin 1987.

Dans la partie (annexe II) des conclusions du Conseil européen adoptées par les douze Etats membres, la résolution suivante était prise au sujet du budget de 1987 :

« La Commission a présenté un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour adapter le budget arrêté.

Le conseil « Budget » est invité à élaborer d'urgence un projet de budget sur cette base.

Le financement de ce budget sera assuré par l'utilisation de la totalité des ressources propres disponibles dans la limite de 1,4 % de T.V.A. et par des réductions de dépenses obtenues par des mesures ne mettant pas en cause l'exécution des politiques communautaires et sauvegardant les dépenses non obligatoires figurant actuellement au budget.

D'autre part, le respect de l'enveloppe du F.E.O.G.A.-Garantie en 1987 sera assuré par un aménagement du régime des avances sur la base d'une proposition de la Commission. Les modalités de cet aménagement seront fixées avant la fin de l'année. Il sera réexaminé dans le cadre de l'ensemble des décisions à prendre en relation avec le financement futur de la Communauté. »

3. *L'adoption du budget supplémentaire*

L'adoption du budget supplémentaire, qui a été finalement arrêté le 17 juillet 1987 par le président du Parlement européen et publié au Journal Officiel des Communautés le 3 août (n° L 211), s'est opérée en plusieurs phases :

a) *le Conseil-Budget* a examiné, le 2 juillet, les moyens de combler le déficit des dépenses non agricoles. Refusant les avances nationales non remboursables demandées par la Commission, il a adopté un ensemble de mesures de détail qui, ajoutées à la marge encore utilisable des ressources T.V.A. (627 millions d'Ecus), ont permis de rééquilibrer le budget :

entrées financières supplémentaires : le Conseil a évalué avec moins de pessimisme que la Commission la rentabilité des recettes de l'exercice ;

— réductions de dépenses et annulations de crédits ;

— non remboursement partiel, pour le second semestre, des frais de perception des ressources propres par les Etats membres ;

— renonciation par les Etats membres au remboursement des avances de 1984.

b) *le Parlement européen*, le 8 juillet, n'a pas voulu prolonger la crise budgétaire et a accepté finalement le budget qui lui était proposé, bien qu'il y fut hostile, par une décision pour le moins étrange : il a rejeté le projet du Conseil à la majorité simple mais le budget, quoique repoussé à la majorité simple, a pu être considéré comme adopté en raison de l'absence de la majorité qualifiée (la moitié des membres de l'assemblée et deux-tiers des suffrages exprimés) pour le refuser.

c) *le Conseil-Agriculture*, le 13 juillet, a adopté, conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles, l'aménagement du régime des avances du F.E.O.G.A.-Garantie : pour les deux derniers mois de l'année 1987, les dépenses de soutien des marchés agricoles seraient assurées par les Etats membres - et non par des avances du F.E.O.G.A.-Garantie - ceux-ci en recevant le remboursement sur des crédits du budget de 1988. Contrairement aux souhaits que la Commission avait exprimés dans sa proposition du règlement financier, l'aménagement du régime n'a été retenu que pour les mois de novembre et décembre 1987 et n'a pas - du moins pour l'instant - été érigé en règle permanente.

Il n'est pas douteux que l'épisode du budget supplémentaire de 1987 a gravement mis en évidence la dégradation du dialogue entre les deux branches de l'autorité budgétaire. Le Parlement européen, dans sa résolution sur un projet de budget supplémentaire qui avait été imposé, en réalité, par les chefs d'Etat et de gouvernement, avait « refusé de s'associer à la procédure » d'adoption du budget et n'avait pas accepté « qu'il puisse avoir des conséquences obligatoires pour le budget de 1988 ». Le Parlement européen n'a pas pu, en cette affaire, exercer le pouvoir budgétaire qu'il tient du Traité.

B - L'impasse du budget de 1988

La préparation du budget de 1988 a été engagée dans de très mauvaises conditions car le Conseil n'a pas été en mesure de transmettre au Parlement européen un projet de budget pour 1988 avant la date limite du 5 octobre 1987.

La crise budgétaire que traverse la Communauté à l'approche de l'exercice 1988 est cette fois-ci sans précédent : c'est la première fois

que le blocage se produit au Conseil dès la première lecture, le conflit éclatant d'ordinaire dans la suite de la procédure entre le Conseil et le Parlement européen (1).

1. *L'avant-projet de la Commission*

La Commission avait présenté le 14 mai 1987, en même temps que l'avant-projet de budget rectificatif pour 1987, un avant-projet de budget général qui dépassait très largement les capacités prévisibles de financement de la Communauté.

Avec un total général de 39,7 milliards d'Ecus (crédits de paiement), l'avant-projet de budget nécessiterait un appel de T.V.A. de 1,7 %, le plafond actuellement en vigueur étant, jusqu'à nouvel ordre, de 1,4 %. Dans ce total, les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie s'élèvent à 27 milliards d'Ecus (+ 5 % par rapport à 1987), les dotations des fonds structurels enregistrent une hausse de 10 % et les crédits de recherche une augmentation de 16 %.

La Commission a adopté une « stratégie budgétaire » retenant comme hypothèse de travail - à la fois optimiste et imprudente - que ses propositions de réforme sur les ressources propres seraient applicables lors du prochain exercice budgétaire. Dans le cas où la réforme ne serait pas adoptée, elle a fixé à 5,75 milliards d'Ecus le supplément - considérable - que devraient verser les Etats membres sous forme d'avances non remboursables.

2. *L'interruption de la procédure budgétaire*

Le Conseil-Budget n'est pas parvenu à arrêter un projet de budget pour 1988 au cours de ses sessions de juin et septembre 1987 et la procédure budgétaire a été interrompue faute de transmission dans les délais d'un texte au Parlement européen, autre branche de l'autorité budgétaire.

Le blocage était prévisible puisqu'un écart de 4,5 à presque 6 milliards d'Ecus existait entre le montant des dépenses demandées par la Commission (39,7 milliards d'Ecus en crédits de paiement et 40,9 milliards en crédits d'engagement) et celui des recettes prévisibles en 1988 (35,2 milliards d'Ecus).

Devant la division du Conseil, la présidence danoise avait proposé un compromis ramenant les dépenses à 39 milliards d'Ecus, ce montant correspondant au plafond de 1,6 % de T.V.A. que le Conseil européen de Fontainebleau avait prévu de retenir à partir de 1988 mais qui,

(1) pour des développements plus complets, voir, dans la 3ème partie du présent rapport d'information, les conclusions adoptées par la Délégation le 4 novembre 1987 sur le rapport de M. Bernard BARBIER.

pour être applicable, doit d'abord être décidé par le Conseil et être ensuite ratifié avec l'autorisation des Parlements nationaux (1).

C'est à cause du ralliement de l'Espagne au « front du refus » constitué pour des motivations inverses, par le Royaume-Uni et la Grèce, qu'une majorité qualifiée n'a pu être dégagée sur le compromis de la présidence danoise. Celle-ci avait obtenu l'accord de neuf délégations mais s'est finalement heurtée à la minorité de blocage constituée par le Royaume-Uni, qui voulait s'en tenir au strict respect des ressources disponibles, l'Espagne et la Grèce qui, en sens contraire, demandaient des dotations plus substantielles en faveur des politiques structurelles. L'Espagne rejoignait également le Royaume-Uni pour demander une limitation des dépenses agricoles.

Le Parlement européen, pour sa part, a décidé de saisir la Cour de Justice pour faire constater la carence du Conseil. Si, au terme d'un délai de deux mois, le Conseil ne s'est pas mis en règle avec ses obligations, la Cour de justice pourra constater sa carence. Mais le prochain Conseil européen, qui se réunira à Copenhague les 5 et 6 décembre 1987, c'est-à-dire deux mois après l'échec du Conseil en première lecture, trouvera peut-être une solution à l'impasse budgétaire comme il l'avait fait au mois de juin de cette année pour le budget supplémentaire demandé par la Commission pour le présent exercice (2).

Pour la quatrième année consécutive, la Communauté risque d'aborder sans budget les premiers mois de 1988 et de vivre sous le régime des douzièmes provisoires. En cas d'échec du Conseil européen de Copenhague, le régime se prolongerait jusqu'à la moitié de l'année prochaine, le Conseil européen de Hanovre étant alors l'ultime perspective de la Communauté pour ne pas sombrer dans la cessation de paiement.

(1) on remarque que, en France, le projet de loi de finances pour 1988 *anticipe un éventuel passage du plafond de T.V.A. à 1,6%* au cours de l'an prochain. Le document budgétaire « évaluation des voies et moyens » dispose en effet (page 81) que « l'évaluation (de la ressource propre assise sur la T.V.A.) intègre une provision de 5,5 milliards de francs pour majoration du taux d'appel des ressources propres, dans le cadre des négociations sur le financement futur de la Communauté ».

(2) Le Conseil européen de Copenhague n'a résolu aucun des dossiers qui lui étaient soumis. Le prochain Conseil européen se réunira à Bruxelles les 11 et 12 février 1988.

CHAPITRE IV

LA REFORME DES FONDS STRUCTURELS : UNE REORIENTATION PROFONDE ET UN RENOUVELLEMENT RADICAL DES PROCEDURES

Conformément au mandat que lui confiait l'article 130 D de l'Acte unique européen (1), la Commission a soumis au Conseil une communication sur la réforme des fonds structurels (2), accompagnée d'un projet de règlement du Conseil « concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la B.E.I. et des autres instruments financiers ».

Les grandes lignes de cette réforme étaient déjà esquissées dans le document de la Commission « Réussir l'Acte unique » (3), dit « Plan Delors » qui liait dans un « paquet » indissociable le programme de libération du marché intérieur avec la réforme et le développement des interventions communautaires et l'augmentation des ressources.

La communication proposant un plan de réforme des fonds structurels ne ménage pas une simple adaptation des instruments d'intervention communautaires mais, s'appuyant d'ailleurs sur des conceptions déjà anciennes de la Commission et sur une certaine interprétation de l'Acte unique européen, ces propositions constituent un programme particulièrement hardi, caractérisé par une véritable novation du substrat politique des interventions ; un renouvellement de la définition des objectifs ; enfin, accompagnée d'un doublement des dotations, une réforme non moins radicale des procédures.

(1) Article 130 D - « Dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission soumet au Conseil une proposition d'ensemble visant à apporter à la structure et aux règles de fonctionnement des Fonds existants à finalité structurelle (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section « orientation », Fonds social européen, Fonds européen de développement régional) les modifications qui seraient nécessaires pour préciser et rationaliser leurs missions afin de contribuer à la réalisation des objectifs énoncés aux articles 130 A et 130 C, ainsi qu'à renforcer leur efficacité et coordonner leurs interventions entre elles et avec celles des instruments financiers existants. Le Conseil statue à l'unanimité sur cette proposition dans un délai d'un an, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social ».

(2) COM.87-376 final 2. Document présenté, dans sa forme révisée, le 24 août 1987.

(3) COM.87-100 du 15 février 1987.

I - UNE PROFONDE REORIENTATION DES FONDS STRUCTURELS

A - Novation de la cause des interventions : la « cohésion économique et sociale »

Elle résulte de l'interprétation que la Commission fait de dispositions nouvelles de l'Acte unique européen par rapport au Traité de Rome.

En effet, l'article 2 du Traité définit ainsi la finalité de la Communauté : « La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit. »

Sans doute, les Etats signataires se déclaraient-ils dans le préambule (mais dans le préambule seulement) : « soucieux de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées... »

Mais si le Traité instituait effectivement un Fonds social et prévoyait la création de fonds d'orientation et de garantie agricoles, aucune procédure d'intervention particulière n'était prévue pour « promouvoir un développement harmonieux » de l'ensemble des Etats membres, ensemble d'ailleurs relativement homogène lors de l'engagement des six Etats fondateurs en 1957.

La philosophie économique du Traité de Rome était ainsi essentiellement libérale, s'en remettant pour promouvoir la croissance aux effets directs et indirects d'une libération des mécanismes de concurrence étendus à tout l'espace communautaire.

La Communauté allait cependant assez tôt aménager à côté des fonds institués par le Traité un instrument supplémentaire d'intervention structurelle, le Fonds européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.) doté de ressources de plus en plus importantes (mais toujours dépassées par les engagements approuvés par les représentants des Etats membres ...), et distribuant des concours essentiellement à des équipements d'infrastructures mais aussi à des investissements industriels désignés par les Etats.

Consacrant solennellement ces aides communautaires au développement régional, l'Acte unique européen, tout en réaffirmant que le but de la Communauté est « l'établissement d'un marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est

assurée », c'est-à-dire les principes de libre concurrence du Traité de Rome, incorpore cette fois-ci au Traité lui-même la prise en compte des disparités de développement régional et surtout introduit dans le Traité un titre nouveau consacré à la « cohésion économique et sociale ». Ce titre assigne désormais expressément à la Communauté la mission de réduction de « l'écart entre les diverses régions et du retard des régions les moins favorisées » (art.130 A nouveau du Traité), la mise en oeuvre des politiques communes et du marché intérieur devant même prendre en compte ces objectifs (art.130 B). La Communauté doit encore soutenir cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle : F.E.O.G.A. section orientation, Fonds social européen et... le F.E.D.E.R. qui reçoit ainsi sa reconnaissance institutionnelle.

On voit que d'une réunion d'Etats pariant sur les effets stimulants d'un démantèlement des frontières économiques et donc d'une philosophie libérale, on est passé à un ensemble affirmant, par la voix de la Commission, certes les principes de libre concurrence mais, à l'égal de ces principes, une volonté d'intervention pour favoriser « l'ajustement structurel des régions en retard de développement et la reconversions des régions industrielles en déclin », et institutionnalisant des mécanismes de transfert pour conduire ces interventions.

La relative hétérogénéité économique d'une Communauté à Douze aggrave sans doute les tensions liées à une pleine ouverture à la concurrence intracommunautaire, mais il n'en reste pas moins vrai qu'il y a là une novation de la philosophie économique de la Communauté, même si l'action de la Commission et la politique de certains Etats membres avaient préparé ce changement.

De même que le Marché commun initial reposait sur le pari que l'ouverture des frontières intracommunautaires à la concurrence stimulerait la croissance économique, l'Acte unique européen, du moins tel que l'interprètent les documents de la Commission et spécialement la communication sur la réforme des fonds structurels, repose sur le postulat que des transferts de fonds communautaires provoqueront le développement ou l'heureuse reconversion des régions en difficulté. On reconnaît là le postulat classique de la planification et de l'interventionnisme économique à l'heure où précisément nombre d'Etats membres s'interrogent sur l'efficacité de ces mécanismes dans le cadre de leur territoire.

Une ambiguïté subsiste à la lecture des dispositions de l'Acte unique quant à la portée des correctifs pour inégalité de développement régional : doivent-ils être pris en compte dans toutes les politiques communes et dans la gestion des autres fonds structurels (F.E.O.G.A., Fonds social) ou encore justifier des dérogations à n'importe quelle discipline communautaire ? La Commission semble, depuis l'adoption de l'Acte unique européen s'inspirer nettement de la seconde interprétation, soutenue bien évidemment par les Etats qui auraient vocation à

bénéficier le plus d'interventions structurelles systématiquement modulées selon des critères de développement régional.

Cette novation dans la philosophie économique des interventions communautaires s'accompagnerait d'un renouvellement des objectifs et des moyens mis en oeuvre.

B - Renouveaulement des objectifs

La Commission établit tout d'abord une liste par ordre de priorité de cinq objectifs autour desquels devraient désormais s'articuler les interventions non seulement des fonds structurels mais aussi de la Banque européenne d'investissements et des autres instruments financiers communautaires :

- le rattrapage des régions en retard de développement,
- la reconversion des régions industrielles en déclin,
- la lutte contre le chômage de longue durée,
- l'insertion professionnelle des jeunes,
- l'adaptation des structures agricoles et le développement des zones rurales (1).

Outre cette sélection des objectifs poursuivis, la Commission propose une « concentration » radicale des interventions par application de critères communs à tous les Etats.

Le principal critère serait fondé sur l'évaluation du pouvoir d'achat relatif (P.I.B. par habitant) : les interventions communautaires seraient ainsi réservées aux régions ne disposant que d'un niveau de vie inférieur à 75 % du niveau moyen de la Communauté (et à l'Irlande du Nord qui leur serait assimilée), ce qui aboutirait à concentrer les aides au profit de 20 % de la population des Etats membres.

La Commission ajoute que « cette démarche assure, en outre, une bonne cohérence avec la définition des régions éligibles à des aides nationales à finalité régionale en application de l'article 92 - 3. a) du Traité ».

Or, cet article, qui pose le principe de la prohibition des aides publiques qui faussent la concurrence, dispose que demeurent compatibles avec le marché commun « les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous emploi ». Le Traité ne précise pas si ces niveaux de vie ou d'emploi doivent s'apprécier par rapport à des moyennes nationales ou communautaires, sans doute parce que, dans l'ensemble formé en 1957 par les six Etats fondateurs, ces deux indices demeureraient assez voisins.

(1) Pour compenser une rigueur accrue en matière de soutien des prix et des marchés, des aides à la personne et des subventions à des reconversions d'activité pour maintenir une occupation humaine des zones rurales seraient instituées à côté des interventions plus classiques du F.E.O.G.A.-Orientation en faveur du réaménagement des structures agricoles.

L'interprétation que la Commission a donnée de l'article 92 a été toujours plus sévère à l'égard des aides d'Etat aux régions (1) dans les pays au niveau de vie élevé. Et on a pu évaluer que, pour la France, la concentration proposée aboutirait à une contribution marginale au financement des fonds structurels de 23 % contre un « retour » de 1 à 1,5 %, les D.O.M. demeurant les seuls bénéficiaires désormais éligibles aux interventions communautaires régionalisées selon le critère proposé par la Commission (2) en référence à la moyenne communautaire, sensiblement abaissée par les élargissements récents.

Fortement souhaitée par les Etats périphériques qui en seraient bénéficiaires, cette concentration des aides communautaires devrait donc s'accompagner, selon la Commission, d'une impossibilité, pour les régions non éligibles aux aides communautaires, de recevoir toute aide nationale, le même critère d'éligibilité fixé en fonction de la moyenne de niveau de vie, *communautaire et non nationale*, devant s'appliquer.

On observera qu'un récent et important arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes annulant une décision de la Commission ayant interdit des aides allemandes à des zones touchées par la crise de la sidérurgie, a donné une interprétation du Traité différente de celle de la Commission, estimant que l'appréciation des différences de niveaux économiques entre régions doit se faire par rapport à la moyenne de l'Etat membre concerné et non par rapport à la moyenne européenne.

La proposition de réforme des fonds structurels étant fondée sur une concentration géographique inspirée des mêmes règles que la décision annulée, il est à souhaiter que la Commission modifie sa conception en fonction de cette jurisprudence, au moins à l'égard de la licéité des aides distribuées par les Etats, dont les critères d'éligibilité peuvent être différents au niveau national des critères communautaires, spécialement si on veut éviter de choquants « effets de seuil » en cas de déclenchement simultané des aides nationales et communautaires au profit des seules et mêmes régions périphériques.

(1) laissant sans doute échapper à sa vigilance nombre d'aides distribuées par des collectivités territoriales dans les Etats à structure fédérale ou de contributions « volontaires » de secteurs économiques qui, dans certains Etats membres, se substituent aux aides nationales ou aux taxes parafiscales qui sont en France affichées sans détour, voire récapitulées dans les lois de finances.

(2) Le résultat implicite de la réforme aujourd'hui proposée est d'accroître la part des régions en retard structurel, Espagne, Portugal, Grèce, Irlande, Italie (tout en préservant un retour britannique aussi proche que possible de son niveau actuel) à partir d'une définition restrictive des régions en retard, et d'une priorité de second rang pour les régions industrielles de reconversion, qui seront d'ailleurs dans leur majorité britanniques.

II - UN RENOUVELLEMENT RADICAL DES MODES DE FONCTIONNEMENT

A - Le doublement des moyens

La Commission, comme l'indiquait déjà la communication du 15 février 1987 dite « Plan DELORS », après avoir mis au même rang achèvement du marché intérieur et « cohésion économique et sociale », et postulant que cette cohésion résultera de transferts financiers, expose que la réussite de l'Acte unique suppose, entre autres moyens supplémentaires, un doublement en termes réels des interventions structurelles. Ainsi, la Commission propose-t-elle de doubler en termes réels les ressources budgétaires des fonds afin de faire passer entre 1987 et 1992 les crédits d'engagement de l'ordre de 7 à 14 milliards d'Ecus par an.

La Commission souhaite, en outre, que les dotations des fonds fassent l'objet d'une prévision financière pluriannuelle fondée sur un projet à cinq ans, accompagnée d'une ventilation *indicative* des crédits d'engagement par objectif, et que soient désormais supprimés les dépassements de crédits d'engagement résultant de l'approbation d'un trop grand nombre de projets et du « poids du passé » (accumulation de projets antérieurement approuvés mais non financés et toujours « en souffrance »).

La fixation des différents taux d'intervention selon les fonds, les objectifs et les formes de financement est renvoyée à d'autres décisions.

Enfin, la Commission propose d'inscrire expressément dans le règlement cadre des fonds structurels que le F.E.D.E.R. consacrerait à l'objectif de rattrapage des régions en retard 80 % de ses crédits.

Mais si le doublement des dotations est l'élément le plus spectaculaire de la réforme proposée, la modification des procédures apparaît à l'analyse d'une portée sans doute plus considérable.

B - Un renouvellement radical des procédures

La Commission propose, là encore, des réformes qui changeraient complètement le fonctionnement actuel des fonds structurels.

Elle écarte tout d'abord l'hypothèse d'une fusion, d'un regroupement, ou même d'une simple coordination institutionnelle des fonds et des autres moyens d'intervention existants, tout en rapprochant singulièrement leurs missions, voués qu'ils seraient tous au renforcement de la « cohésion économique et sociale » essentiellement sous forme de transferts vers les régions périphériques.

La Commission propose même de doter les fonds « de la capacité d'offrir, *en association* avec la B.E.I. et les autres instruments de prêt, toute la gamme des modes de financement adaptés » (1).

Alors même que la définition de mesures de rationalisation et de coordination figurait expressément dans le mandat donné par l'Acte unique à la Commission, c'est sans doute l'une des parties décevantes de la proposition de réforme présentée par la Commission puisque les structures actuelles sont maintenues au prix de quelques dispositions visant à éviter des « chevauchements » pour les actions les moins importantes et de la mention que les programmes opérationnels forment des « ensembles cohérents » pour la réalisation desquels « il peut être fait appel... à un ou plusieurs fonds et à un ou plusieurs autres instruments financiers », le cas échéant « sous la forme d'une approche intégrée ». La coordination proprement dite ainsi que les modalités des « approches intégrées » sont renvoyées à des décisions ultérieures.

En revanche, toutes les autres modifications de procédure auraient pour effet de transférer l'essentiel du pouvoir de décision, dans la gestion des fonds, à la Commission.

Ainsi, la Commission établirait des listes, révisées tous les cinq ans, des régions éligibles aux concours structurels (par référence, précise la proposition de règlement, à la moyenne communautaire du niveau de P.I.B. par habitant en ce qui concerne le F.E.D.E.R.).

Les Etats soumettraient, pour ces régions et pour les activités éligibles au fonds social, des plans de développement (2) (3) en fonction de chacun des cinq objectifs, et à partir desquels la Commission établirait des « cadres communautaires d'appui ». Ces documents, susceptibles de révision, indiqueraient :

- les axes prioritaires de développement retenus pour l'intervention communautaire ;
- les formes d'intervention ;
- le plan de financement avec l'indication du montant des interventions et de leur source ;
- la durée de ces interventions.

La procédure des « programmes opérationnels », à l'initiative de la Commission ou approuvés par elle, par référence aux cadres communautaires d'appui, s'ils émanent d'un Etat, deviendrait le mode d'intervention prépondérant.

(1) Etant précisé qu'en ce qui concerne les mesures ou actions individuelles, elles ne peuvent bénéficier que du concours d'un seul fonds à la fois, excluant donc toute action intégrée dans ces cas.

(2) En ce qui concerne les « cadres communautaires d'appui au développement rural », la Commission participerait même à l'élaboration des plans « en tenant compte des besoins exprimés par les Etats ».

(3) Les interventions du fonds social, quant à elles, devraient s'inscrire dans le cadre des orientations d'ensemble pour une période pluriannuelle précisant les choix et critères communautaires concernant la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes ; orientations, choix et critères communautaires qui seraient tous définis par la Commission.

Réaffirmant la règle initiale de « complémentarité » des concours communautaires par rapport aux actions nationales (1), la Commission propose que soit supprimée la ventilation préfixe des concours communautaires selon l'actuel système des « fourchettes » nationales, résultant de l'assouplissement de la règle des quotas par pays.

Ainsi, lit-on dans la communication qui introduit la proposition de règlement :

« En ce qui concerne la répartition des ressources entre les Etats membres, la Commission est en principe opposée à la pré-affectation des crédits budgétaires. Cependant, elle considère que pour la réalisation de l'objectif n° 1 (le rattrapage des inégalités régionales), il est opportun d'établir, à titre indicatif, une certaine répartition entre les pays bénéficiaires. Cette répartition portera sur un minimum de ressources, à hauteur de 75 % de la dotation globale allouée à l'objectif n° 1 et sera fondée sur des données objectives caractérisant le retard structurel de ces régions. Il s'agit d'assurer ainsi aux pays bénéficiaires une certaine prévisibilité du soutien communautaire, condition importante pour qu'ils puissent conduire leur stratégie de développement ».

La pré-affectation entre les Etats membres serait donc maintenue « à titre indicatif » et pour un maximum de 75 % de la dotation du F.E.D.E.R. De même la participation à des programmes opérationnels serait systématiquement substituée à la procédure actuelle de remboursement aux Etats d'une multitude de projets réalisés ou en cours.

Outre ses compétences dans l'élaboration des cadres communautaires d'appui et la sélection des programmes opérationnels, la Commission entend développer un « partenariat » non seulement avec les Etats mais aussi les collectivités locales intéressées (2) depuis la préparation des plans jusqu'à l'évaluation des résultats, en passant par « l'assistance technique » et le « suivi » aux différents stades de mise en oeuvre.

La question demeure posée de la vraie nature et des formes de cette « assistance technique », essaimage bureaucratique ou renforcement des procédures de suivi et de contrôle ?

(1) Mais l'augmentation au profit de certains pays de la part des financements éligibles ne contribue pas au renforcement du caractère complémentaire des concours communautaires (certains pays voudraient même voir porter cette part à 80 % de la dépense totale).

(2) La Commission a d'ores et déjà institué dans plusieurs Etats membres des « Euroguichets » précisément chargés de proposer aux « partenaires » de la région d'implantation divers services et informations communautaires et éventuellement des actions conjointes. La règle est jusqu'à présent la sélection, par les gouvernements des Etats membres, des projets proposés aux concours communautaires. Un dessaisissement des Etats au profit des collectivités locales traitant directement avec la Commission pourrait créer une situation paradoxale : le gouvernement aurait toute l'impopularité de la perception des ressources (T.V.A. essentiellement) et la difficulté du maintien du niveau d'inflation (en cas d'augmentation des ressources affectées aux fonds), tandis que la collectivité locale et la Commission se partageraient le bénéfice d'une action décidée par eux en « court-circuitant » les responsables gouvernementaux. La dissociation entre responsabilité financière et pouvoir de décision, outre qu'elle est peu conforme aux principes démocratiques qui ont lié, dès l'origine, pouvoir budgétaire et responsabilité politique, peut avoir des effets pervers et pousser à des dépenses aussi inconsidérées qu'apparemment indolores.

A cet égard, la proposition de réforme d'interventions structurelles dont la Cour des Comptes des Communautés elle-même a souvent souligné l'efficacité douteuse apparaît décevante puisque tout en proclamant la nécessité de renforcer les procédures d'évaluation, de suivi et de contrôle, le projet de règlement en renvoie les modalités (1) à des décisions ultérieures.

Enfin, la Commission propose rien de moins que de retirer tout pouvoir de décision aux actuels comités des fonds qui deviendraient de simples organes « de caractère consultatif », la gestion des fonds et en particulier les décisions d'engagement, dans le cadre des programmations pluriannuelles et des dotations fixées par le budget communautaire lui incomberaient désormais seule, par une interprétation qu'on pourra estimer largement compréhensive de ses compétences d'exécution.

*
* *
*

Si cette proposition de réforme a rencontré des avis favorables (2) au Parlement européen, spécialement de la part d'élus de régions périphériques, sous réserve néanmoins d'observations sur l'insuffisance de la coordination des interventions (3) et surtout sur l'absence de sanction du suivi et des contrôles (4), il semble qu'elle suscite plus de réserve de la part des représentants de certains Etats membres au Conseil, préoccupés tant d'un doublement des fonds quand les budgets nationaux font l'objet de freinages, que par certains aspects des procédures proposées, même si le Conseil européen des 29-30 juin 1987 a semblé donner une approbation de principe aux orientations de la communication de février 1987 précisées dans la proposition de réforme des fonds structurels.

(1) A l'exception d'une disposition qui énonce que, « en vue d'apprécier l'efficacité des interventions structurelles, l'action communautaire fait l'objet d'une évaluation *ex ante* et *ex post*, destinée à apprécier son impact économique et à analyser ses incidences sur des problèmes structurels spécifiques », évaluation conduite selon des procédures non précisées.

(2) Rapports BARBARELLA (Com. it.) (Doc. A 2/159-87 au Parlement européen) et GIUMMARA (P.E. 113-387).

(3) Certains parlementaires souhaiteraient même une uniformisation des procédures pour parvenir progressivement à l'intégration des fonds.

(4) Un amendement prévoit de suspendre temporairement ou définitivement les financements, en cas d'inexécution des objectifs.

CHAPITRE V

L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE : TATONNEMENTS COMMUNAUTAIRES ET PERSPECTIVES EXTRA-COMMUNAUTAIRES

I - LE LIVRE VERT SUR L'EUROPE DES TELECOMMUNICATIONS

Le 26 juin, la Commission a transmis au Conseil un « livre vert » sur les télécommunications. Ce document brosse un tableau d'ensemble des problèmes qui se posent à la Communauté dans ce secteur en croissance forte qui connaît une mutation technologique continue et rapide. En présentant aussi les grandes lignes d'une politique menée au niveau communautaire en ce domaine, ce « livre vert » vise essentiellement à lancer dans la Communauté un débat sur la structure et l'organisation futures du secteur des télécommunications, qui devrait permettre de dégager les orientations, l'étendue et le calendrier des mesures que la Communauté doit arrêter et de coordonner l'action des Etats membres.

La Commission constate, en premier lieu, les enjeux économiques énormes, notamment en termes d'emplois, de la révolution télématique en cours, puisque, à la fin du siècle, jusqu'à 7 % du P.I.B. de la Communauté, contre environ 2 % actuellement, dépendront du secteur des télécommunications, à travers les technologies de l'information. Parallèlement, elle note que le potentiel du marché communautaire des télécommunications qui occupe, avec 20 % du marché mondial, une place intermédiaire entre les marchés japonais (11 %) et américain (35 %), est loin d'être utilisé. Elle plaide pour la mise en place de structures de marché compétitives dans la Communauté, en modifiant progressivement les monopoles nationaux, dont le rôle est, déjà, dépassé par les besoins des utilisateurs et le caractère mondial de ce défi.

Le « livre vert » propose de nombreuses lignes d'action allant, par exemple, de l'ouverture, par étapes, à la concurrence du marché des équipements terminaux, à la séparation entre les fonctions de réglementation et les fonctions d'exploitation des opérateurs publics et privés et l'établissement de positions communes dans les divers organismes

internationaux (G.A.T.T., U.I.T., etc...). Il recommande aussi la mise en place d'une équipe d'experts européens en vue d'accélérer les travaux de normalisation qu'exige un environnement ouvert et compétitif, ainsi que le développement de télécommunications reposant sur des normes ouvertes.

La Commission envisage de soumettre un certain nombre de propositions formelles avant la fin de l'année.

II - L'ADOPTION DU PROGRAMME-CADRE DE RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE 1987 - 1991

Après une négociation laborieuse portant essentiellement sur son financement, le programme-cadre de recherche de la Communauté a enfin été adopté. Le Conseil Budget du 23 juillet 1987 en a en effet fixé l'enveloppe à 6,5 milliards d'Ecus, 5,480 milliards en réalité compte tenu de l'inclusion abusive dans le montant publié de 1,084 milliard engagé au titre des programmes précédents mais non encore dépensé.

On regrette généralement la parcimonie de la Communauté, due aux trois principaux Etats membres, à l'égard de la politique communautaire de recherche. Celle-ci constitue en effet une des conditions de l'achèvement du marché intérieur (cf. tome I du présent rapport d'information). Elle présente en outre l'avantage particulier, parmi les politiques d'accompagnement de celui-ci, d'être beaucoup plus inspirée par des soucis d'efficacité que par des objectifs de redistribution financière entre Etats membres. La focalisation des projets financés sur la recherche pré-compétitive, le principe du pilotage industriel au stade de la définition et de la mise en oeuvre des programmes spécifiques, la qualité de la diffusion, ont autant d'éléments qui garantissent le caractère fécond des efforts entrepris.

III - L'EUROPE SPATIALE

C'est dans un cadre extra-communautaire que se sont manifestés les développements récents les plus intéressants de l'Europe de l'industrie et de la recherche.

Le 10 novembre 1987 à La Haye, douze des treize membres de l'Agence spatiale européenne (A.S.E.) ont décidé de lancer un programme spatial couvrant les treize dernières années de ce siècle. Il s'agit

(1) Belgique, Danemark, R.F.A., France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Suède, Suisse, Espagne. La Finlande est membre associé, le Canada est observateur.

essentiellement de mettre en oeuvre trois grands projets qui assureront l'avenir de l'Europe spatiale et apparaissent comme les relais des succès obtenus avec la fusée Ariane :

— le lanceur lourd Ariane 5, qui doit permettre à l'Europe d'assurer au milieu des années 1990 sa place sur le marché des lancements de satellites (satellites lourds d'une masse totale d'environ 7 tonnes contre 2,7 pour Ariane 3). Ce lanceur pourra aussi lancer l'avion spatial Hermès ;

— le programme Columbus qui comprend trois laboratoires spatiaux ; le module A.P.M. qui devrait faire partie de la station spatiale américaine de 1996 ; le M.T.F.F., deux fois plus petit, qui pourrait servir de base à une station européenne ; la plate-forme polaire ;

— l'avion spatial Hermès, planeur spatial doté d'un équipage de trois hommes, qui effectuerait des missions, lancé par Ariane 5, et servirait à rallier les infrastructures orbitales préparées par les programmes précédents.

Le programme à l'horizon 2000 de l'A.S.E. coûtera quelque 216 milliards de francs, dont plus de 100 milliards pour les trois projets décidés. Le budget global d'Ariane 5 a été adopté. En ce qui concerne Hermès et Columbus, l'engagement financier se fera en deux phases.

La première durera jusqu'en 1990, avec des budgets de 3,7 et 4,7 milliards de francs respectivement. A son issue sera déterminée la poursuite du projet. On fait observer à l'A.S.E. que les sommes ainsi obtenues permettront d'engager très avant les projets.

Cependant, l'A.S.E. s'est engagée à réduire son budget de 15 à 20 %.

Les concours financiers proposés par les Etats, et répartis comme indiqué dans le tableau ci-dessous, assurent 99 % des dépenses prévisionnelles pour Ariane 5, 90 % pour Columbus et plus de 100 % pour Hermès.

ETATS	Ariane 5 (%)	Columbus (%)	Hermès (%)
Allemagne	22,0	38,0	30,0
Autriche	0,4	—	0,5
Belgique	6,0	5,0	6,4
Danemark	0,5	1,0	0,5
Espagne	3,0	6,0	5,0
France	45,0	13,8	45,0
Irlande	0,2	—	—
Italie	15,0	25,0	12-15
Norvège	0,4	0,4	—
Pays-Bas	2-2,5	1-1,5	1,5-3
Royaume-Uni	—	—	—
Suède	2,0	—	—
Suisse	2,0	—	1,5

La Grande-Bretagne ne s'est pas associée à ces projets qu'elle estime trop ambitieux et trop chers. Le succès de la conférence de La Haye a en définitive été assuré par le ralliement de l'Allemagne, principal bailleur de fonds, après la France, de l'Europe spatiale.

CHAPITRE VI

LES TRANSPORTS : LES RESISTANCES A LA LIBERATION DU MARCHÉ

Le semestre écoulé n'a pas offert les progrès qu'on était en droit d'attendre dans le secteur des transports.

Après les résultats obtenus au mois de décembre 1986 dans le domaine des transports maritimes et les quatre règlements qui avaient été pris pour ouvrir cette activité à la concurrence, le Conseil n'est pas parvenu à arrêter définitivement sa position sur les transports aériens au cours de ses trois réunions du mois de juin 1987. Concernant les transports fluviaux, la situation n'a guère évolué malgré une directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes. Quant aux transports terrestres, les deux règlements proposés par la Commission pour le transport des voyageurs sont encore en suspens devant le Conseil.

I - LA LIBERATION DES TRANSPORTS MARITIMES ET LE PROBLEME DU CABOTAGE

On se souvient que c'est à la suite du premier élargissement de la Communauté que les Etats membres ont entrepris d'étendre aux domaines maritimes et aériens leurs premières réalisations dans le domaine des transports terrestres.

Le mémorandum sur les transports maritimes déposé par la Commission le 15 mars 1985 (document COM (85) 90) a servi de base à l'accord intervenu au mois de décembre 1986, la question du cabotage maritime étant toutefois restée sans réponse à ce jour.

A - Les quatre règlements du 22 décembre 1986

Le mémorandum sur les transports maritimes présentait plusieurs éléments distincts : des propositions formelles avec quatre projets de règlement (libre prestation de services, règles de concurrence, pratiques

tarifaires déloyales et libre accès au trafic transocéanique), un projet de directive sur le concept de compagnie maritime nationale et des orientations relatives aux pavillons de complaisance, à la concertation internationale, aux ports, à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution.

C'est lors de sa session du 17 décembre 1986 que le Conseil des ministres des transports est parvenu à adopter les quatre règlements proposés par la Commission. Les ministres ont achoppé le même jour sur la question du cabotage maritime, c'est-à-dire sur le commerce maritime entre les ports d'un même Etat, refusant d'accepter les propositions de la Commission sur l'admission des transporteurs non résidents aux transports nationaux.

L'accord du Conseil mérite d'être remarqué car il introduit une certaine souplesse dans un secteur qui, en raison de sa nature propre, échappe traditionnellement au jeu de la libre concurrence et est, de ce fait, contraire aux dispositions du Traité de Rome relatives à la concurrence (articles 85 et 86) et à la non discrimination. Les armateurs avaient, en effet, pris l'habitude depuis le XIXe siècle de se réunir en « conférences maritimes » pour organiser le trafic des lignes régulières, bien qu'une grande part de ce trafic soit assuré « hors conférence ». En outre, certains trafics obéissent à des accords intergouvernementaux ou à des réglementations unilatérales, le cabotage, pour sa part, étant très généralement régi par chaque Etat.

Les quatre projets de règlement examinés par le Conseil suscitaient des approches divergentes de la part des Etats membres. Alors que certains Etats membres, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, préconisaient des mesures immédiates de libéralisation, d'autres Etats subordonnaient ces mesures au respect du principe de la préférence communautaire et à certaines harmonisations. La France, pour sa part, avait fait valoir que la Communauté devait définir les principes généraux de sa politique maritime avant de se prononcer sur des règlements isolés. La doctrine française se fondait sur la création d'un espace maritime communautaire et sur le *principe de la préférence communautaire*, faute desquels les mesures de libération du trafic profiteraient aux flottes des pays tiers ou auraient pour seul effet pour les Etats membres de se disputer les parts de trafic au lieu de faire face à la concurrence extérieure. La France réclamait également une certaine harmonisation des conditions de concurrence, notamment en matière sociale, d'aides ou de sécurité.

D'autres Etats membres comme la Grèce, au contraire, estimaient que les quatre règlements soumis à l'examen du Conseil devaient être adoptés en priorité, et manifestaient des réticences à l'égard de la préférence communautaire et de l'harmonisation préalable.

Etant parvenu à définir les navires auxquels les règlements doivent s'appliquer (navires appartenant à des ressortissants de la C.E.E. et battant le pavillon d'un Etat membre) et les trois étapes d'extension

progressive du champ d'application de la libéralisation, le Conseil a arrêté le 17 décembre 1986 les quatre règlements suivants, qui ont été publiés au J.O.C.E. n° L 378 du 31 décembre 1986 :

— règlement (C.E.E.) n° 4055/86 du 22 décembre 1986 portant application du principe de la *libre prestation de services* aux transports maritimes entre Etats membres et entre Etats membres et pays tiers ;

— règlement (C.E.E.) n° 4056/86 du 22 décembre 1986 déterminant les modalités d'application des articles 85 et 86 (*règles de concurrence*) du traité aux transports maritimes ;

— règlement (C.E.E.) n° 4057/86 du 22 décembre 1986 relatif aux *pratiques tarifaires déloyales* dans les transports maritimes ;

— règlement (C.E.E.) n° 4058/86 du 22 décembre 1986 concernant une action coordonnée en vue de sauvegarder le libre accès au *trafic transocéanique*.

B - Le problème du cabotage maritime

Le règlement n° 4055/86 sur la libre prestation des services n'inclut pas le cabotage maritime dans son champ d'application. Le texte parle de transports entre un port d'un Etat membre et un port (ou une installation offshore) d'un *autre* Etat membre ou d'un pays tiers, et non entre les ports d'un même Etat membre.

La question du cabotage avait dû être exclue du « paquet » adopté par le Conseil le 17 décembre 1986, le principe de sa libéralisation étant accepté par plusieurs gouvernements (notamment britannique, allemand, danois et néerlandais) mais faisant l'objet d'une réserve générale de la part de la France et de réserves particulières de la part de l'Italie, de l'Espagne et de la Grèce.

Pour la France, le cabotage ne peut être libéralisé tant que les conditions de concurrence n'auront pas été harmonisées, l'idée étant qu'un « espace maritime commun » doit être constitué et que l'accent doit être mis sur le principe de la *préférence communautaire* et sur l'*harmonisation*. Le gouvernement français avait fait valoir en 1985 que la Communauté devrait définir les principes généraux de sa politique maritime avant de se prononcer sur des règlements isolés.

Pour l'Italie et l'Espagne, il convenait d'obtenir la garantie de pouvoir assurer encore des services réguliers rentables à l'intérieur de leurs eaux territoriales, l'Espagne voulant plus particulièrement exclure la libéralisation du trafic avec ses îles et ses enclaves en Afrique.

La Grèce, pour sa part, voulait que chaque Etat membre ait la possibilité d'adopter unilatéralement des dérogations pour des raisons de défense nationale (cabotage entre régions ou îles à l'importance stratégique).

La proposition de la Commission sur le cabotage maritime (document COM (85) 90 relatif à l'admission des transporteurs non résidents pour le transport maritime des personnes et des marchandises) est actuellement bloquée devant le Conseil et figure parmi la liste des textes dont l'adoption est nécessaire à l'achèvement du marché intérieur en 1992.

II - LA SITUATION DANS LES TRANSPORTS FLUVIAUX

Il y a lieu de noter l'adoption par le Conseil d'une directive (1) en date du 9 novembre 1987 relative à l'accès à la profession de transporteur de marchandises par voie navigable dans le domaine des transports nationaux et visant à la *reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres* concernant cette profession.

La reconnaissance des diplômes dans les transports fluviaux était l'un des aspects de la navigation intérieure que la Commission s'efforçait de résoudre dans ce secteur. Elle examine également la possibilité d'introduire un système de tarification à l'usage des infrastructures fluviales.

Mais pour le reste, la situation n'a guère changé dans un secteur où se pose principalement un problème de maîtrise des capacités et de structures.

On sait que la Communauté possède plusieurs grands réseaux de voies navigables (fleuves et canaux, et notamment le Rhin et ses affluents) qui jouent un rôle important pour les échanges de l'industrie lourde. La plupart des entreprises sont de petites dimensions et ont un caractère familial. En France, en Belgique, aux Pays-Bas et en R.F.A., plus de 85 % des entreprises de navigation fluviale ne possédaient en 1980 qu'un seul bateau et 3 % seulement des entreprises possédaient plus de 6 bateaux. Environ 45 % des bateaux (équivalant à 35 % du tonnage) ont été construits avant 1940.

Pendant les dernières années, la demande de transport, notamment des secteurs comme la sidérurgie (transport de minerais et de charbon) et la construction (transport de sable et de gravier) dont la navigation intérieure est fort dépendante, a considérablement diminué. Malgré les actions de déchirage menées dans les Etats membres, la capacité de la flotte reste encore trop élevée.

Les problèmes de surcapacités et de structures ont entraîné une chute des prix, notamment dans le trafic international rhénan qui n'est pas soumis à une réglementation de prix et d'affrètement. De 1965 à 1980, le nombre d'entreprises de navigation a diminué d'environ 40 %

(1) J.O.C.E. n° L 322 du 12 novembre 1987 (date limite de mise en conformité : 30 juin 1988 et 1^{er} juillet 1990).

dans la Communauté, tombant à moins de 13.000. Pendant cette période, le nombre de bateaux a été réduit de moitié et la capacité de chargement de la flotte a diminué de 20 %, s'établissant à environ 13 millions de tonnes en 1980. Une telle évolution n'a pu échapper à des tensions sociales dans certains pays, notamment dans les petites entreprises.

Dans le passé, la Commission avait obtenu des opérations de déchargement de bateaux vétustes, la mise en conformité à certaines normes techniques uniformes des bateaux en service et la modernisation de certains bateaux anciens (recommandation n° 68/355/C.E.E. du 31 juillet 1968). Le Conseil avait, par ailleurs, adopté des directives sur les attestations de navigabilité (directive n° 76/135/C.E.E. du 20 janvier 1976) et sur les prescriptions techniques applicables aux bateaux (directive n° 82/714/C.E.E. du 4 octobre 1982).

Mais depuis lors, les tentatives de la Commission, telle sa communication du 9 février 1983, pour assainir le marché de la navigation intérieure sont restées sans suite.

III - L'ATTENTE D'UN ACCORD SUR LES TRANSPORTS AERIENS

S'il est parvenu enfin à s'entendre sur les mesures concernant les *tarifs, le partage des capacités, l'accès au marché et les règles de concurrence* dans les transports aériens lors de ses sessions du mois de juin 1987, le Conseil n'a pas pu encore formaliser un accord qui était attendu depuis longtemps en raison du problème particulier posé par l'aéroport de Gibraltar, l'Espagne subordonnant son accord au règlement de son différend avec le Royaume-Uni.

Aux termes de la directive de 1983 sur les services aériens inter-régionaux, l'aéroport de Gibraltar est défini comme un aéroport régional de 3e catégorie. Toutefois, étant donné les négociations bilatérales qui ont lieu depuis 1984 entre l'Espagne et le Royaume-Uni sur la question de la souveraineté de Gibraltar, l'Espagne exige que Gibraltar soit exclu du champ d'application d'une nouvelle directive prévoyant des liaisons entre aéroports régionaux et centraux.

L'aéroport de Gibraltar est classé actuellement parmi les aéroports britanniques. Le Royaume-Uni n'ayant demandé aucune exemption pour cet aéroport, il se trouverait automatiquement inclus dans la liste des aéroports entre lesquels des liaisons aéroports régionaux-aéroports centraux pourraient être effectuées.

L'Espagne considère que cette situation modifie le statut de Gibraltar et pourrait compromettre les négociations bilatérales sur la souveraineté de Gibraltar. Le Royaume-Uni, de son côté, estime que le cas de Gibraltar relève de l'article 227 § 4 du Traité de Rome selon lequel

les dispositions du Traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assure les relations extérieures.

Le conflit entre le Royaume-Uni et l'Espagne n'a pas empêché des progrès significatifs dans les négociations sur les transports aériens et il se pourrait qu'un accord puisse être conclu avant la fin de l'année 1987, un Conseil-Transports étant convoqué pour le 7 décembre (1).

IV - LES TRANSPORTS PAR AUTOBUS ET AUTOCARS

La Commission a présenté deux propositions de règlement destinées à permettre aux exploitants de lignes d'autocars et d'autobus dans la Communauté de proposer leurs services sur tout le marché européen et de fournir un plus large éventail de possibilités aux voyageurs.

A l'heure actuelle, les transports de voyageurs au départ d'un Etat membre ne peuvent normalement être assurés que par des exploitants de l'Etat considéré. Les nouvelles mesures sont destinées à permettre à un exploitant d'un Etat membre de proposer ses services sur une ligne reliant deux autres Etats membres et de prendre en charge des voyageurs dans un autre Etat membre pour les conduire dans son propre pays. L'objectif économique des deux propositions de règlement est de permettre aux entreprises de transport de voyageurs de développer leurs activités à l'échelle européenne et de tirer parti des avantages qui en découlent. Le but de la Commission est également d'organiser le cabotage routier de voyageurs en permettant aux transporteurs de proposer leurs services sur les réseaux d'un autre Etat membre.

Les deux propositions de la Commission visent :

- à établir des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs par route (document COM (87) 79 du 9 avril 1987) ;
- à fixer les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un Etat membre (cabotage routier) (document COM (87) 31 du 27 février 1987).

A - Les transports routiers internationaux de voyageurs

Les transports internationaux de voyageurs effectués par autobus et par autocars sont couverts actuellement par trois règlements communautaires de 1966 et 1972. Ces textes établissent des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs, définissent les différents types de services offerts (services occasionnels, services réguliers et services de navette) et arrêtent des procédures administratives.

(1) Un accord a effectivement été trouvé par le Conseil-Transports du 7 décembre 1987.

L'une des conséquences implicites des règlements existants est que tout le trafic effectué au départ d'un Etat membre doit revenir aux transporteurs opérant dans cet Etat. Cette situation n'est pas conforme à l'arrêt du 22 mai 1985 de la Cour de Justice sur le recours en carence, la Cour ayant déclaré sans équivoque que la liberté de prester des services sur les marchés internationaux et nationaux devait être garantie.

La proposition de la Commission intervient à un moment où les transports par autobus et autocars ont connu une expansion rapide au cours des dernières années en raison de l'amélioration de la qualité des services, de la compétitivité des tarifs, de la plus grande sécurité et du meilleur confort offerts par les véhicules et les réseaux routiers.

1. Le libre accès aux marchés internationaux

Le principe directeur de la proposition de règlement sur les transports internationaux de voyageurs est d'ouvrir l'accès des marchés internationaux aux entreprises de transport de tous les Etats membres *sans restriction fondée sur la nationalité ou le lieu d'établissement*. En pratique, le principe devrait ouvrir la possibilité pour toute entreprise de transport établie dans un Etat membre et remplissant les conditions posées par la proposition de règlement d'exploiter un service international au départ de tout autre Etat membre.

La proposition de règlement remplace les trois règlements de 1966 et 1972 mais prévoit de maintenir le régime d'accès aux trois types de services : les services occasionnels continueront à bénéficier de l'absence d'autorisation internationale tandis que les services réguliers et les services de navette seront encore soumis à autorisation.

2. La simplification des procédures administratives

La proposition de règlement a également pour objectif de simplifier les procédures administratives et cherche à trouver un juste équilibre entre l'allègement des formalités et le maintien d'un contrôle permettant l'application de sanctions. C'est pourquoi, tout en allégeant les procédures, elle propose des contrôles plus sévères dans le domaine de la sécurité afin de préserver la qualité des services et la confiance des entreprises et des usagers. L'objectif de sécurité se traduit par les mesures suivantes :

— l'horaire prévoyant les temps de conduite et de repos sera inscrit sur le document de contrôle et les autorisations ;

— les pouvoirs d'inspection des autorités compétentes seront étendus en matière de contrôle de sécurité, de temps de conduite et de repos ;

— toute entreprise de transport opérant au niveau international devra satisfaire aux législations nationales et internationales relatives à la sécurité routière, tant pour les conducteurs que pour les véhicules.

La Commission indique que, en voulant ouvrir l'accès des marchés internationaux de voyageurs, elle vise à modifier les régimes actuels pour qu'il soit désormais possible :

— d'effectuer un voyage aller-retour à vide pour prendre en charge un groupe de passagers dans un autre pays ;

— d'embarquer à bord du véhicule des groupes de passagers à plusieurs endroits dans le pays de départ ;

— d'offrir plus aisément des excursions locales dans le pays de destination ;

— de définir plus précisément la notion de groupe de passagers.

Concernant les formalités, elle voudrait par exemple que le conducteur du véhicule ne soit plus tenu de dresser la liste des passagers et que l'octroi des autorisations soit plus rapide. Les transporteurs réduiraient ainsi des motifs de retards grâce à la simplification des passages aux frontières internes.

B - Les transports routiers nationaux de voyageurs

L'autre proposition de règlement de la Commission vise à organiser le *cabotage routier de voyageurs*, c'est-à-dire à réglementer les prestations de services de transports de voyageurs pour les non résidents.

Les nouvelles règles permettraient aux entreprises établies dans un Etat membre de proposer leurs services dans un autre Etat. La Commission estime que cette mesure n'affecterait pas les services réguliers, qui sont liés par des contraintes d'itinéraires, d'horaires et de structures tarifaires, mais qu'elle pourrait, en revanche, permettre des services occasionnels en autorisant les transporteurs par autocars à proposer des excursions ou des voyages de courte durée.

Cette nouvelle libération impliquerait l'élimination de toutes les restrictions fondées sur la nationalité ou sur le fait que l'exploitant est établi dans un autre Etat membre. Celui-ci serait libre d'offrir ses services dans les mêmes conditions que celles imposées aux transporteurs nationaux. Il serait toutefois tenu de se conformer aux conditions fixées pour les transports internationaux de voyageurs pour pratiquer le cabotage.

Il n'est pas inintéressant de rapprocher la proposition de cabotage routier de voyageurs de celles que la Commission a présentées sur le *cabotage routier des marchandises*. Les réactions des Etats membres à leur égard font préjuger des difficultés que rencontrera le Conseil pour s'entendre sur les transports nationaux de voyageurs.

Dans une proposition remontant à 1967 et reprise en 1982, la Commission avait demandé que les transporteurs non résidents soient autorisés à effectuer une opération de cabotage à l'occasion d'un transport international.

La proposition du 27 novembre 1985 (COM (85) 611) élargit cette libération en prévoyant deux opérations de cabotage en retour vers le pays d'immatriculation ou de provenance, cette opération devant pouvoir s'effectuer sans aucune restriction quantitative ou qualitative. La proposition introduit, en outre, une nouvelle disposition autorisant les transporteurs non résidents à effectuer des transports nationaux dans les mêmes conditions que les transporteurs nationaux. Les transporteurs étrangers auraient alors été soumis à toutes les réglementations en vigueur dans l'Etat de circulation.

En voulant autoriser deux opérations de cabotage à l'occasion d'un transport national, la Commission voulait permettre aux transporteurs étrangers de s'insérer dans les transports nationaux et entendait faire prévaloir l'égalité de traitement.

Plusieurs Etats membres, dont la France, se sont opposés à la proposition de la Commission, considérant que l'admission des non résidents au trafic interne ne pouvait constituer que l'ultime étape de la libéralisation des transports routiers. Pour la Commission, la mesure proposée, qui est conforme au Traité de Rome et à la jurisprudence récente de la Cour de Justice, permettrait de réduire le nombre de retours à vide, qu'elle évalue de 16 à 30 %, et assurerait une meilleure productivité aux transports routiers de longue distance.

Les Etats membres hostiles à cette initiative ont objecté que les transports internationaux par route étaient organisés dans le cadre de contingents bilatéraux ou communautaires et que dans tous les cas ces régimes interdisaient aux transporteurs non résidents d'effectuer des transports à l'intérieur des Etats où ils sont admis à se rendre dans le cadre d'une opération de transport international. Les autorisations communautaires ou bilatérales n'admettent pas, en effet, le cabotage routier. Les réglementations nationales, pour leur part, comportent des règles précises d'accès au marché des transports et de régulation portant notamment sur la tarification et le contrôle de la capacité. Ces règles ont parfois un caractère limitatif, notamment pour les transports à grande distance, et sont accompagnées d'un contrôle qualitatif sur les entreprises non seulement à l'égard de la réglementation des transports proprement dite, mais aussi en matière fiscale.

C'est pourquoi plusieurs Etats membres considèrent que la faculté d'opérer deux opérations de cabotage à l'occasion d'un transport international introduirait une série de discriminations au détriment des transporteurs nationaux. Echappant aux règles nationales de l'Etat de cir-

culation, les transporteurs non résidents seraient dans une position plus favorable que les transporteurs nationaux et les conditions de concurrence s'en trouveraient faussées.

En outre, cette pratique rencontrerait des difficultés de mise en oeuvre en raison de l'impossibilité de contrôler avec certitude que le transporteur ne dépasse pas les deux opérations de cabotage dont l'autorisation lui aurait été donnée.

CHAPITRE VII

LA SIDERURGIE : LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PLAN-ACIER

La sidérurgie européenne vit depuis 1980 sous le régime d'un contingentement obligatoire de la production qui, compte-tenu d'excédents importants de capacités, empêche les entreprises de se livrer à une guerre des prix destructrice. Le « plan DAVIGNON » de restructuration, qui a été appliqué de 1981 à 1985, s'était traduit par une réduction des capacités de production de 32 millions de tonnes en cinq ans et par la disparition de 250.000 emplois dans la sidérurgie des dix Etats membres. L'objectif était de réduire, sans l'éliminer complètement, l'excédent de capacité de production pour pouvoir ultérieurement supprimer le régime des quotas. Il y a deux ans, une fois le « plan DAVIGNON » mené à son terme, quelques catégories de produits avaient pu être libérées mais le processus de retour au libre jeu de la concurrence avait dû être interrompu. Dans des catégories comme les larges bandes à chaud, l'excédent de capacités de production était encore trop fort pour qu'on puisse envisager l'élimination des quotas.

A l'automne 1986, l'excédent était estimé par la Commission à 30 millions de tonnes alors que 65 % des produits laminés à chaud restaient sous quotas. A la fin de l'an dernier, les professionnels réunis au sein d'EUROFER ne parvinrent pas à s'entendre sur un programme volontaire de réduction des capacités et le Conseil des ministres de l'industrie, lors de sa session du 1^{er} juin 1987, chargea la Commission de lui présenter de nouvelles propositions de restructuration.

1 - LE NOUVEAU PLAN DE RESTRUCTURATION : LE « PLAN NARJES » DE JUILLET 1987

La Commission des Communautés a présenté au mois de juillet 1987 (1) un nouveau plan de restructuration destiné à réduire en trois ans autant de capacités de production (31 millions de tonnes) qu'il en

(1) Communication de la Commission au Conseil, Politique sidérurgique. Document COM (87) 388 final (version révisée datée du 17 septembre 1987).

avait été supprimé depuis le début de la décennie. Le plan de la Commission, qui entraînerait la disparition de 80 000 emplois dans la Communauté, comporte quatre volets : incitations à la fermeture, principe de vente et d'achat de quotas entre entreprises, prorogation partielle du régime des quotas et mesures sociales et régionales d'accompagnement.

A - Les incitations à la fermeture.

La Commission propose de créer un « fonds commun » chargé de verser des primes aux entreprises qui acceptent de fermer des unités de production. Le fonds -600 millions d'Ecus- serait alimenté par un « prélèvement » payé par les entreprises sur les quatre produits maintenus dans le système des quotas. Ce prélèvement, de l'ordre de 20 Ecus/tonne, serait perçu sur la part de production se situant au-delà des 70 % d'utilisation du quota. 70 % de ces crédits iraient aux primes aux fermetures et 30 % en supplément au « volet social ».

B - La vente et l'achat de quotas entre entreprises

Reprenant la suggestion d'EUROFER, la Commission propose d'adopter le principe de vente et achat de quotas entre entreprises (prix estimé 300 Ecus/tonne, le prix variant en fonction des produits). Elle estime qu'environ 10 millions de tonnes de quotas pourraient ainsi faire l'objet de transferts inter-entreprises. M. NARJES, le Commissaire européen chargé des affaires industrielles, a souligné que les transferts pourront se faire au niveau européen et non sur une base nationale. En principe, l'entreprise vendeuse de quotas devrait toucher directement le prix de sa vente. La Commission estime être en mesure de contrôler les opérations par le seul système de notification des opérations et de contrôle des quotas. L'ensemble du « volet industriel » est estimé à 1,5 milliards d'Ecus, qui seraient de la sorte directement financés par les entreprises.

La Commission a décidé de fonder cette proposition sur l'article 58 § 2 du traité C.E.C.A. qui, portant sur les quotas, les prélèvements, les rachats et les aspects sociaux, laisserait la possibilité d'un vote à la majorité qualifiée par le Conseil.

C - La prorogation des quotas pour quatre catégories de produits

Le système des quotas proprement dit, qui expire en principe au 31 décembre 1987, serait maintenu pour quatre produits particulièrement touchés par les opérations de restructuration : coils à chaud, tôles minces à froid, tôles fortes et poutrelles. La Commission met cependant une condition à la poursuite de cette forme de protection du marché : elle doit avoir l'assurance, avant la fin de l'année, d'un minimum

garanti de fermetures (de l'ordre de 50-60 %). La Commission suggère de confier à des tiers la charge d'enregistrer officiellement les engagements de fermeture des entreprises et d'en être informée ultérieurement de façon globale sans avoir connaissance des intentions de chaque entreprise sidérurgique.

La Commission se réserve de revenir sur le maintien du régime de quotas si elle constatait au moment de sa mise en oeuvre que les engagements des entreprises n'atteignent pas un niveau estimé suffisant. Elle fixera, en outre, avec les entreprises un objectif de réduction des capacités et fera le point au cours de l'été 1988 du rythme des fermetures. Si celui-ci s'avère insuffisant, elle mettrait fin au régime de quotas dès le 31 décembre 88.

D - Le volet social et régional

La disparition de 80.000 emplois qu'entraînerait le nouveau plan de restructuration nécessite des mesures sociales et régionales d'accompagnement d'autant plus nécessaires que cette phase - qui se veut la dernière - de la restructuration de la sidérurgie communautaire touchera des régions entières où la sidérurgie constitue la principale activité économique.

La Commission évalue à 4,8 milliards d'Ecus le coût du volet social et régional de la restructuration. Elle propose que le Fonds social européen prenne à sa charge 480 millions d'Ecus de ce total, le F.E.D.E.R. 270 millions d'Ecus et que la Communauté engage une dépense de 120 millions pour les infrastructures. Les autorités nationales, régionales et les entreprises devraient supporter le reste - pas moins de 4 milliards d'Ecus - dans le respect des règles communautaires relatives aux aides publiques.

Des mesures de réadaptation apporteraient une aide directe aux personnes qui perdent leur emploi. La Commission propose d'utiliser l'article 56 du traité C.E.C.A. pour assurer aux personnes touchées par la restructuration le même traitement que celui qui avait été appliqué de 1981 à 1985. Les 30 % du « fonds commun » alimenté par les prélèvements sur les entreprises seraient consacrés au volet social. La Commission entend également poursuivre son action dans les prêts de reconversion C.E.C.A., qui permettent d'établir un lien direct entre l'octroi des bonifications d'intérêts aux bénéficiaires des prêts et la création d'emplois durables. Elle estime que, pour l'année 1988, le montant nécessaire à la continuation des actions de reconversion est de 60 millions d'Ecus dans le cadre du budget opérationnel de la C.E.C.A.

En outre, la Commission propose de mettre en oeuvre un programme d'action régionale spécifique dénommé RESIDER, sur la base de l'article 7 du règlement du F.E.D.E.R. et doté de 300 millions d'Ecus

au cours des prochaines années. Le programme s'adresserait en priorité aux petites et moyennes entreprises les plus aptes à mobiliser les possibilités de redéploiement régional, et comporterait un ensemble de mesures d'accompagnement très diverses (mise en commun de services, encouragement à l'innovation technologique, etc...). Les 300 millions d'Ecus dont serait doté le fonds commun jusqu'en 1990 seraient ventilés de la façon suivante :

- 215 millions d'Ecus pour les pertes d'emplois ;
- 60 millions d'Ecus pour les bonifications des prêts C.E.C.A. ;
- 25 millions d'Ecus pour la reconversion régionale en Espagne et au Portugal.

Il est prévu que l'Espagne, dont la sidérurgie est soumise à un régime transitoire jusqu'à la fin 1988, bénéficierait des mesures sociales et régionales envisagées ainsi que, indirectement, de l'amélioration des prix entraînée par la restructuration que ses partenaires de la Communauté engageront avec leurs propres moyens financiers. L'Espagne pourrait participer dès 1988, à titre volontaire, au plan de restructuration proposé par la Commission.

II - L'ATTENTE DU CONSEIL : LA MISSION CONFIEE A « TROIS SAGES » EN SEPTEMBRE 1987

Le Conseil-Acier du 21 septembre 1987 n'est pas parvenu à prendre les décisions de restructuration que lui demandait la Commission et a préféré temporiser en chargeant un groupe de trois Sages de lui faire rapport, avant sa prochaine session fixée pour le 8 décembre 1987, sur les moyens de mener une restructuration suffisante par une prorogation limitée du régime des quotas.

La session du Conseil du 21 septembre a donné lieu à la publication du texte suivant :

« Le Conseil, après avoir examiné la communication de la Commission concernant la politique sidérurgique et entendu son rapport sur les contacts qu'elle a eus avec EUROFER, les entreprises sidérurgiques et les gouvernements concernés, et après avoir réaffirmé qu'il approuve les règles actuelles du code des aides :

- a pris acte de ce que les propositions de la Commission prévoient un nouveau régime de quotas qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 1988 pour une période de 3 ans et qui ne serait instauré et poursuivi que si les industriels formulaient des propositions adéquates en matière de restructuration ;

— est convenu que des garanties adéquates aux fins de la restructuration nécessaire pour assurer à l'avenir la viabilité de l'industrie sidérurgique communautaire sont une condition indispensable au maintien d'un régime de quotas de production au-delà de la fin de 1987 ;

— a pris acte des positions des délégations en ce qui concerne un financement adéquat des mesures d'incitation financière, y compris des aides nationales éventuelles destinées à encourager les fermetures, qu'il y a lieu de prévoir pour permettre la restructuration ;

— a noté à cet égard qu'un système de vente et d'achat de quotas permettrait de dégager des fonds substantiels, que la proposition de la Commission visant à instaurer un prélèvement au titre de l'article 58 paragraphe 2 du traité permettrait d'obtenir des recettes aux fins de la restructuration, que les ressources de la C.E.C.A. devraient être utilisées de manière optimale et qu'on pourrait envisager au besoin des transferts du budget communautaire en faveur de mesures sociales et régionales ;

— est convenu d'inviter la Commission à désigner un groupe de trois Sages chargés de conseiller le Conseil et la Commission sur les moyens d'obtenir des engagements suffisants pour réduire la capacité de production dans l'hypothèse où un régime de quotas continuerait d'être appliqué pendant une période limitée et où des mesures d'incitation financières appropriées seraient adoptées ;

— a invité les trois Sages à faire rapport d'ici la mi-novembre ;

— est convenu de rechercher, lors de sa prochaine session qui doit se tenir le 8 décembre 1987, un accord sur le régime sidérurgique à appliquer, après le 1^{er} janvier 1988 ».

Il ressort du communiqué du Conseil du 21 septembre les principaux points suivants :

— le Conseil admet un *lien entre le régime des quotas de production et la restructuration* et semble reconnaître, comme la Commission le souhaitait, que l'objectif est d'équilibrer l'offre et la demande par des moyens contraignants mais temporaires afin d'éviter des mouvements de concurrence sauvage ;

— le Conseil est prêt à *maintenir les règles actuelles du code des aides* et n'exclut pas un recours éventuel aux aides nationales pour encourager les fermetures de capacités de production ;

— le Conseil se montre *réservé à l'égard des prélèvements* demandés par la Commission en application de l'article 58 § 2 du traité C.E.C.A. ;

— le Conseil *s'en remet à trois Sages*, qui seront désignés par la Commission, avant de se prononcer définitivement sur les mesures de restructuration des trois années à venir.

Début octobre, la Commission a désigné MM. MAYOUX (France), COLOMBO (Italie) et FRIEDRICHS (R.F.A.) et a défini en trois points leur mission :

« 1) obtenir les informations les plus claires possible sur les fermetures d'installations qui pourraient être effectuées au cours des 3 prochaines années pendant lesquelles se poursuivra le système des quotas, ainsi que sur les catégories de produits concernés, dans le cadre des objectifs de restructuration établis par la Commission.

2) faire rapport à la Commission sur les conditions que poseraient les entreprises sidérurgiques pour effectuer les fermetures qui auraient été identifiées.

3) soumettre les résultats de leur travail le 16 novembre au plus tard au vice-président de la Commission, M. NARJES, et aux deux commissaires du groupe « acier », MM. SUTHERLAND et MATUTES ».

En définissant le mandat des trois Sages, il apparaît que la Commission a voulu éviter que ceux-ci préparent une alternative au plan de restructuration qu'elle avait elle-même élaboré. Le mandat des trois Sages est placé dans le prolongement du plan de la Commission : les fermetures d'installations devront se situer dans le cadre de ses objectifs de restructuration ; en outre, leur rapport sera transmis à la Commission, qui en tirera ses conclusions en vue du Conseil-Acier du 8 décembre 1987.

III - LES POSITIONS DES ETATS MEMBRES A L'EGARD DE LA RESTRUCTURATION

Le premier examen du « plan NARJES » par les Etats membres au mois de septembre a fait apparaître des divergences qui ont conduit à la constitution du groupe des trois Sages.

Concernant le régime des *quotas de production*, tous les Etats membres acceptent une prorogation de trois ans, à l'exception des Pays-Bas, qui voudraient réduire la prorogation à un ou deux ans, et surtout du Royaume-Uni qui estime que les sidérurgies qui ont déjà obtenu des progrès substantiels dans la restructuration ne doivent pas être pénalisées. Au sujet des *produits* qui resteraient soumis au régime des quotas, la R.F.A., la Belgique et le Luxembourg voudraient ajouter le fil machine et les laminés marchands aux produits proposés par la Commission (produits plats et profilés lourds). Par ailleurs, la plupart des délégations se sont prononcées en faveur d'une adaptation des *périodes de référence* servant de base au calcul des quotas de production.

L'instauration d'un prélèvement pour le financement des *primes de fermeture* soulève les critiques d'un grand nombre d'Etats membres.

L'Italie craint que le prélèvement se traduise par une charge financière supplémentaire qui pèsera surtout sur les entreprises les plus faibles.

Du côté de la profession, des divergences apparaissent également d'un pays à l'autre. Trois prises de position méritent d'être citées.

A - La sidérurgie française

Lors de son audition par la Délégation le 4 novembre 1987, M. Yves-Pierre SOULÉ, délégué général de la chambre syndicale de la sidérurgie française, a donné certaines indications sur les appréciations de la sidérurgie française à l'égard des mesures de restructuration demandées par la Commission.

La profession, en France, estime que la restructuration par échanges de références entre entreprises n'est possible que si les quotas sont à la fois stricts et sérieux, c'est-à-dire s'ils sont respectés et établis pour une durée d'au moins six mois. S'ils paraissent utilisables pour les produits plats, les coils et peut-être les poutrelles, ainsi d'ailleurs que l'a estimé EUROFER en 1986, les quotas ne semblent pas applicables pour les produits longs ni pour les fils machines et les tôles. Espérant une prochaine amélioration de sa situation relative, la sidérurgie française considère, sous ces réserves, que le régime des quotas doit être prorogé pour 3 ans. Elle approuve par ailleurs les nouvelles références établies pour leur calcul ainsi que le « volet externe » tel qu'il se présente maintenant.

Le délégué général a également indiqué que l'appréciation exacte de l'existence de surcapacités était une question délicate. La Commission les évalue à 31 millions de tonnes, mais des experts indépendants ont avancé le chiffre de 18 millions de tonnes. En toute hypothèse, la sidérurgie européenne est en lente décroissance, mais il est exact qu'on ne peut pas prévoir, même à court terme, quels seront les besoins solvables et les capacités installées des pays tiers. Sur ce point capital, il existe des certitudes et des incertitudes. Les surcapacités de production sont indéniables pour les tôles fortes (utilisées notamment pour la construction des pipe-lines et par les chantiers navals, deux secteurs où la demande a fortement baissé), les fils machines et les aciers marchands. Par contre, les surcapacités ne sont pas démontrées pour les poutrelles ni pour les trains de larges bandes à chaud. Pour ces derniers, où les surcapacités sont évaluées à 10-12 millions de tonnes, l'incertitude est d'autant plus grave que leur existence détermine la situation économique de régions entières.

B - La sidérurgie allemande

La sidérurgie allemande s'est montrée très critique à l'égard des propositions de restructuration de la sidérurgie, estimant que le problème de la sidérurgie communautaire provient d'un dérèglement des mécanismes naturels d'adaptation et non, comme le dit la Commission, de l'existence de surcapacités de production. La R.F.A. maintient en service ses six trains à larges bandes à chaud, bien que ce secteur soit celui qui souffre le plus de surcapacités dans la Communauté, car leur exploitation apporte des bénéfices. Disposant d'installations rentables et compétitives, la R.F.A. ne voit pas de raison à décider leur fermeture. Pour les dirigeants de la sidérurgie allemande, l'efficacité industrielle et la compétitivité des instruments de production doivent constituer le seul guide de la restructuration.

La sidérurgie allemande se prononce maintenant en faveur d'une prorogation partielle des quotas de production car elle y voit le seul moyen d'éviter que les subventions passées dérèglent les conditions du marché. Le régime des quotas permet en outre de financer les indispensables adaptations des structures. Par ailleurs, les opérations d'achat-vente de quotas entre entreprises, pour être praticables à des niveaux de prix intéressants, doivent être menées avec la certitude que les quotas de production seront encore maintenus pour une durée suffisamment longue. Pour la sidérurgie allemande, comme pour la sidérurgie française, l'incertitude que la Commission avait laissé se développer sur l'avenir du régime des quotas de production a été la raison principale de l'échec de la tentative d'EUROFER d'arrêter un programme volontaire de réduction des capacités. Le régime des quotas devrait fournir les principaux moyens financiers pour couvrir les coûts de fermeture, et les sidérurgistes allemands se montrent très opposés à la création d'un fonds spécial. Ils contestent également l'évaluation des surcapacités de production faite par la Commission.

C - La sidérurgie luxembourgeoise

Les critiques allemandes à l'égard du « plan NARJES » rejoignent sur certains points les prises de positions de l'A.R.B.E.D., le groupe sidérurgique luxembourgeois. Pour celui-ci, l'estimation des capacités excédentaires de production avancée par la Commission est excessive et une réduction de capacités de 15 à 20 millions de tonnes devrait être suffisante pour assainir le marché. Par ailleurs, la catégorie du fil machine devrait être maintenue sous le régime des quotas. Enfin, la sidérurgie luxembourgeoise critique la proposition d'instaurer un prélèvement, estimant, comme les sidérurgistes du Royaume-Uni, que les entreprises qui ont fait les efforts nécessaires pour atteindre le seuil de rentabilité ne doivent pas être défavorisées.

CHAPITRE VIII

LES RELATIONS ECONOMIQUES EXTERIEURES

I - LES NEGOCIATIONS AGRICOLES AU G.A.T.T.

La négociation agricole internationale est, avec la libéralisation des échanges de services, l'un des deux piliers de l'Uruguay Round. C'est aussi celle qui se développe le plus rapidement, sous la pression conjuguée des Etats-Unis et du groupe « des exportateurs loyaux » ou groupe de Cairnes inspiré par l'Australie. Cela ne signifie d'ailleurs pas que le volet agricole sera détaché de l'ensemble de la négociation et aboutira à des accords avant les autres. La Communauté européenne insiste pour le moment fortement sur le parallélisme nécessaire des progrès sur tous les dossiers.

• Le plan américain

En juillet dernier, les Etats-Unis ont présenté un plan qui propose d'éliminer en dix ans toutes les subventions ou barrières qui affectent directement ou indirectement le commerce agricole mondial.

Seraient affectées, les subventions à la production sauf les aides aux revenus, les subventions à l'exportation, les barrières à l'importation. D'autre part, les réglementations sanitaires et phytosanitaires, dont le contrôle dresse des obstacles physiques aux échanges, seraient harmonisées. Enfin, le plan américain propose de mettre en place une méthode d'évaluation du niveau des subventions. Il s'agirait de l'« équivalent subvention à la production » (E.S.P.) utilisé par l'O.C.D.E., qui mesure l'effet des soutiens sur le revenu des producteurs.

On peut retenir deux éléments comme significatifs de ce plan. D'une part, les aides publiques au revenu, très importantes aux Etats-Unis, seraient exclues du dispositif de démantèlement. D'autre part, certaines autres aides, tenues pour n'avoir pas d'effet sur la production agricole ni sur le commerce, seraient maintenues. Il s'agirait de l'aide alimentaire et des aides d'urgence, canaux importants d'écoulement de la production américaine. Les Etats-Unis continuent donc de prêcher le libéralisme des politiques agricoles sans pour autant cesser d'illustrer de la manière la plus éclairante la parabole de la paille et de la poutre.

• Le plan communautaire

La Communauté n'est pas restée en retard de propositions sur le dossier agricole : la Commission a présenté au début d'octobre dernier un projet de mandat de négociation que les ministres des affaires étrangères ont adopté sans modifications importantes lors de leur session des 19 et 20 octobre.

La Communauté propose d'agir en deux temps. Une première étape permettrait d'atténuer les déséquilibres des principaux marchés. Plusieurs types de mesures seraient prises. Il s'agirait d'abord de mesures d'urgence tendant à stabiliser certains marchés, celui des céréales, celui du sucre et celui des produits laitiers. S'agissant des céréales, l'hostilité traditionnelle des Etats-Unis aux accords de prix amènerait à discuter aussi de partage des marchés d'exportation. En contrepartie de ses bonnes dispositions à cet égard, la Communauté souhaiterait reconquérir une part de son marché de l'alimentation du bétail, en limitant les importations de produits de substitution essentiellement américains. S'agissant du sucre, les Etats-Unis et le Japon, principaux importateurs, pourraient s'engager à maintenir leurs achats au lieu d'encourager leur production interne d'isoglucose.

S'agissant du secteur laitier, les Etats-Unis pourraient appliquer l'Arrangement international qui fixe des prix minima à l'exportation pour certaines poudres de lait, les matières grasses laitières et certains fromages.

A côté des mesures urgentes, la Communauté propose pour la première étape une réduction concertée du soutien aux secteurs les plus excédentaires : céréales, riz, sucre, oléagineux, produits laitiers, viande bovine. Les « actions déjà prises unilatéralement », entendons les adaptations de la P.A.C. déjà mises en oeuvre, seraient prises en compte à partir de 1984, ce qui est en effet essentiel pour ne pas pénaliser les producteurs de la Communauté.

Il s'agirait en définitive, dans cette première phase d'amener les exportateurs concurrents à consentir des efforts équivalents à ceux que la Communauté a entrepris depuis 1984.

Une seconde étape serait consacrée à poursuivre la réduction du soutien aux agriculteurs et à la restructuration de la protection extérieure des différents secteurs. Comme le note la Commission, « l'absence de protection ou la faible protection pour, entre autres, les substituts des céréales, oléagineux et protéagineux d'autre part, entraîne des distorsions à la fois dans la Communauté et dans les échanges internationaux ».

La possibilité d'accorder des aides directes aux revenus est relevée par ailleurs.

La poursuite de la négociation rendra nécessaire de posséder un instrument de mesure du niveau des soutiens nationaux, l'E.S.P., déjà proposé par les Etats-Unis, pourrait être retenu sous réserve d'adapta-

tions : il faudrait en particulier prendre en compte les mesures de limitation de la production et pallier l'effet des fluctuations des prix mondiaux et des taux de change sur l'indice E.S.P.

Le Conseil des ministres du commerce extérieur a adopté ces positions de négociation. Il a toutefois tenu, en particulier à la demande du ministre français, à rappeler le principe de la globalité des négociations, le volet agricole ne devant pas être négocié de manière prioritaire. Comme gage de la fermeté des intentions de la Communauté sur ce point, la Commission doit présenter des propositions dans le secteur des services et sur la propriété intellectuelle, avant la fin de l'année. Le Conseil a d'autre part relevé que les aides au revenu devaient être considérées comme mesures complémentaires et non comme des substituts au soutien des prix et des marchés.

Le mandat de négociation peut être positif dans la mesure où, compte tenu de l'inéluctable réforme de la P.A.C., il tente d'insérer celle-ci dans une dynamique qui ouvre aux producteurs européens des perspectives aujourd'hui fermées, en l'occurrence la reconquête du marché intérieur des aliments pour le bétail en contrepartie d'une modération des exportations communautaires de céréales. Notons qu'il s'agit d'ailleurs de l'un des axes du dispositif préconisé dans le rapport présenté en mai dernier par M. Jean FRANCOIS-PONCET au nom de la mission d'information sénatoriale sur l'avenir de la P.A.C. De telles orientations heurtent cependant les conceptions constantes des Etats-Unis, le Sénat américain pressait encore récemment l'administration d'empêcher la Communauté de supprimer l'accès à droit nul pour les graines de soja, les tourteaux de soja et le corn gluten feed. Il reste donc à souhaiter, une fois de plus, que le front communautaire reste uni face à une détermination américaine que manifestent les dernières péripéties du contentieux commercial.

II - LE CONTENTIEUX C.E.E./ETATS-UNIS

La grande négociation du G.A.T.T. n'empêche pas que perdurent et se renouvellent les conflits partiels qui opposent sur le plan commercial l'Europe et les Etats-Unis.

• L'accord sur les pâtes alimentaires

L'accord du 10 août 1986, qui avait mis fin au différend sur les accords préférentiels avec les pays méditerranéens, avait prévu pour les douze mois suivants l'adoption d'un arrangement sur le niveau des restitutions communautaires pour les pâtes alimentaires.

Cet arrangement a été conclu le 5 août 1987 et entériné par les Etats membres le 7 août. Il prévoit que les restitutions sont réduites de 27,5 % à partir du 1^{er} octobre. Parallèlement, la Communauté s'engage à égaliser les exportations bénéficiant de restitutions et celles réalisées dans

le cadre du « trafic de perfectionnement actif » qui permet d'importer du blé dur sans prélèvements et d'exporter des pâtes sans restitutions. L'accord prévoit aussi que les Etats-Unis ne prendront pas de mesures contre les exportations communautaires de pâtes et qu'une solution définitive au problème sera recherchée dans le cadre de l'Uruguay Round.

- **L'interdiction des hormones dans l'élevage**

Cette interdiction, édictée par la Communauté, doit, on le sait, prendre effet le 1^{er} janvier 1988. Les Etats-Unis ont manifesté leur opposition à des dispositions qu'ils estiment susceptibles d'entraver leurs exportations.

Un nouveau conflit est donc latent ; son éclatement sera toutefois retardé par des mesures temporaires que le Conseil agriculture du 16 au 18 novembre a prises afin d'instaurer une dérogation temporaire aux dispositions de la directive portant interdiction d'emploi.

Aux termes de la décision du Conseil, les Etats membres maintiennent jusqu'au 31 décembre 1988 le régime résultant des dispositions nationales actuellement en vigueur. Cette disposition s'applique aussi bien aux échanges communautaires qu'aux importations en provenance des pays tiers. Il résulte des différents arrangements conclus entre Etats membres que la dérogation de douze mois applicable aux tiers, en particulier les Etats-Unis, sera réduite à trois mois pour les échanges entre Etats membres.

En tout état de cause, les discussions continuent avec les Etats-Unis à propos de ce dossier et de celui, voisin, des normes applicables aux abattoirs des pays tiers pour ouvrir le droit d'exporter vers la Communauté.

- **Le marché espagnol du maïs**

On se rappelle la conclusion à la fin de 1986 d'un accord quadriennal régissant le droit d'accès du maïs et du sorgho au marché espagnol. Un accès préférentiel était accordé pour deux millions de tonnes de maïs et 300.000 tonnes de sorgho par an.

L'application de cet arrangement pose problème alors que se rapproche le terme de sa première année d'application. En effet, le marché espagnol absorbe difficilement le contingent de maïs prévu. Pour des besoins estimés à 4,5 millions de tonnes et une production de 3,5 millions de tonnes, des importations préférentielles de 2 millions laisseraient un surplus d'un million de tonnes inutilisables intérieurement et dont la réexportation sur le marché mondial sera nécessaire. Le Conseil américain des céréales s'émue d'ores et déjà. De nouvelles tensions devraient apparaître à propos de ce dossier et l'on ne voit guère comment sortir, avant l'expiration de l'accord, du cercle infernal importations préférentielles-excédents-réexportations subventionnées. Ce processus, dont les effets perniciose sont bien connus dans le domaine de l'alimentation du bétail, pourrait placer la Communauté dans une situa-

tion embarrassante au moment où les participants à la négociation du G.A.T.T. s'accordent sur la nécessité de réduire les subventions à l'agriculture.

III - LE CONTENTIEUX C.E.E. - JAPON

Tout aussi ancien que celui qui oppose périodiquement la Communauté à son puissant partenaire Nord-américain, le contentieux qui la sépare du Japon a cependant un caractère tout à fait spécifique puisqu'il est lié à un déséquilibre persistant des échanges commerciaux au détriment des exportations communautaires.

La spectaculaire percée technologique japonaise, la recherche des créneaux à forte valeur ajoutée et le dynamisme commercial de l'Empire du Soleil levant ne sont pas les seules causes de ce déséquilibre.

Il est en effet considérablement aggravé par des pratiques, explicites ou dissimulées, qui sont autant de restrictions à l'entrée des produits étrangers sur le marché japonais.

La Commission, mandatée par le Conseil, a négocié plusieurs programmes successifs de suppression des restrictions japonaises aux importations, mais force est bien de considérer que les résultats en sont encore modestes.

- *Des déséquilibres commerciaux croissants*

Le tableau suivant montre une progression spectaculaire, malgré les programmes adoptés à la suite des rapports MAEKAWA (1) :

(1) Cf. Conclusions sur les relations économiques entre la C.E.E. et le Japon, adoptées par la Délégation, le 9.4.1987, sur le rapport de M. Robert PONTILLON, in Rapport semestriel. Doc. Sénat n°227, seconde session ordinaire de 1986-1987, T. II.

Année	Export CEE à 12	Import CEE à 12	Solde
1970	1 409,9	2 082,9	673,0
1971	1 411,9	2 526,9	1 115,2
1972	1 735,2	3 381,8	- 1 646,9
1973	2 961,0	4 803,9	1 842,9
1974	3 453,5	5 863,4	- 2 409,9
1975	2 902,4	6 858,6	- 3 956,2
1976	3 218,6	8 602,0	- 5 383,4
1977	3 685,9	10 543,2	6 857,3
1978	4 990,3	12 740,6	- 7 750,3
1979	6 783,5	15 077,6	8 294,1
1980	6 672,0	19 678,0	13 006,0
1981	6 569,2	19 513,5	-12 944,3
1982	6 430,4	19 219,5	-12 789,1
1983	6 812,6	19 993,5	-13 180,9
1984	7 373,1	20 986,0	-13 612,9
1985	7 909,1	22 643,6	-14 734,5
1986(a)	9 242,2	27 112,4	-17 870,2

(a) De janvier à octobre.

Source : 1970-1985 : Banque de données des Nations-Unies « Comtrade » . 1986 : EUROSTAT-COMEXT.

Bien loin de se ralentir, le solde négatif s'établit déjà à 10,5 milliards de dollars pour les six premiers mois de 1987, une projection linéaire le porterait alors à plus de 20 milliards pour cette année, alors même que différentes mesures ont été, au moins formellement, adoptées à la demande de la C.E.E. pour le réduire.

• *Des négociations suivies*

Devant cette faiblesse majeure des échanges extérieures, le Conseil et la Commission ont renouvelé leurs demandes antérieures d'ouvertures des marchés nippons.

La Commission a adressé au conseil le 16 juillet 1987 une communication (Com. 87-344 final) soulignant le caractère permanent des déséquilibres, leur persistance et même leur accroissement récent.

La Commission, en outre, met en relief un élément préoccupant : les exportations japonaises vers la Communauté sont en augmentation alors qu'elles commencent à diminuer sur d'autres marchés, notamment aux Etats-Unis (valeur estimée en Yens).

Prenant acte de cette communication au cours de sa réunion du 20 juillet 1987, le Conseil demande à la Commission de veiller à la mise en oeuvre des concessions déjà admises et de définir de nouvelles mesures d'ouverture, consacrées par des décisions « au niveau politique », en

ce qui concerne trois secteurs : véhicules à moteur, produits cosmétiques et équipement médical.

Il invite également la Commission à ouvrir la discussion sur d'autres secteurs et à soumettre aux autorités japonaises une liste d'objectifs assortie d'un échéancier précis. Il leur serait également demandé d'indiquer le programme de mise en oeuvre des accords déjà conclus et des progrès possibles.

Enfin, le Conseil confirme sa volonté de mener à son terme les procédures engagées dans le cadre du G.A.T.T. à l'égard des restrictions opposées par les Japonais aux importations de vins et boissons alcoolisées.

- *Le problème particulier des vins et alcools.*

Outre certains contingentements et des normes phytosanitaires spécifiques différentes des normes internationales et très contraignantes, c'est surtout par le biais de la fiscalité que la pénétration de produits alimentaires européens est freinée.

Ainsi, les produits laitiers et le fromage naturel, taxés à près de 30 %. Mais le contentieux actuellement le plus aigu intéresse les vins et alcools.

En effet, les boissons alcooliques de la Communauté, qui ont acquis des parts de marché remarquables dans la plupart des pays du monde n'occupent que 0,6 à 0,8 % du marché japonais des boissons alcooliques en bouteilles.

Le système de taxation au Japon, calculé « ad valorem » et non en fonction du degré alcoolique, méthode neutre, pénalise les produits de haute qualité. Ses effets sont renforcés par le classement en catégories, la catégorie des produits de luxe où figurent la plupart des vins et spiritueux européens étant la plus taxée. C'est ainsi que la « liquor tax » par litre sur les produits de la Communauté varie du double à six fois le montant imposé sur les produits « similaires » locaux. De plus, le whisky et le cognac sont taxés environ 24 fois plus par degré d'alcool que le « schochu », deux fois plus que les « whiskies » et « cognacs » japonais de première classe et six fois plus que les « whiskies » et « cognacs » japonais de deuxième classe.

En matière de droits de douane, les droits au Japon sont en moyenne entre 2 à 10 fois supérieurs à ceux de la Communauté. De plus, les importations de vins en vrac paient entre 5,5 et 9,3 fois moins de droits que les vins en bouteilles, pour le plus grand bénéfice des embouteilleurs locaux. Les vins en bouteille importés de la C.E.E. supportent en moyenne une taxe de 50 % comme produit inscrit dans la catégorie supérieure.

En matière d'étiquetage, les pratiques japonaises tendent à induire le consommateur en erreur, comme le montrent les résultats d'un sondage effectué au Japon en juillet 1986. Les deux tiers des personnes interrogées croyaient qu'un alcool japonais était importé, en raison de

l'étiquette comprenant un nom à consonance française. Plus de 40 % des personnes interrogées faisaient la même erreur à propos d'un vin japonais avec appellation « château » (d'ailleurs imprimée en caractères romains, ainsi que la mention « made in Japan »...).

Devant la lenteur des progrès dans l'ouverture de ce marché, pourtant maintes fois annoncée, la Commission européenne a décidé de saisir le G.A.T.T. au titre de l'article 23.

Le recours des Communautés a été admis et le Japon mis en demeure de réformer ces impositions discriminatoires, mais le rapport adopté par le G.A.T.T. n'a pas retenu la concurrence déloyale résultant des pratiques d'étiquetage.

Les autorités japonaises ont accepté ces conclusions.

- *Une surveillance renforcée*

Le respect de ces conclusions sera sans doute un test de la bonne volonté japonaise, alors même qu'il a fallu que la Communauté poursuive jusqu'à son terme la procédure de l'article 23 du G.A.T.T. (Mais malgré ses déclarations et programmes d'ouverture, le gouvernement japonais devra sans doute ménager les fabricants de biens électroniques ou les producteurs de produits alimentaires, qui comptent parmi ses appuis électoraux).

D'autres procédures sont en cours, concernant cette fois-ci des pratiques de dumping (exportations vers la C.E.E. de semi-conducteurs) parallèlement à une surveillance des flux de produits électroniques (certains semi-conducteurs et lecteurs de disques compacts notamment). Conseil et Commission redoutent en effet que la pression commerciale du Japon ne se reporte pour l'essentiel sur le marché européen à la suite des mesures protectionnistes décidées aux Etats-Unis en avril 1987. En cas de réorientation des flux en cause, le mécanisme communautaire de surveillance permettrait de relever les droits de douane sur les produits visés (essentiellement composants, machines et appareils électroniques).

Effet des mesures d'ouverture décidées sous la pression des Communautés ou manifestation tardive du développement de la consommation interne, il semble que dans les derniers mois, les exportations de la C.E.E. augmentent plus vite que les importations en provenance de l'archipel (+10 % contre +5,7 %).

Sur trois autres points, la Communauté n'a pu encore obtenir les progrès attendus : participation aux fournitures d'équipement du complexe bâti autour de l'aéroport de KANSAI (marchés de quelque 20 milliards de dollars) ; partage équitable des marchés ouverts aux grands partenaires extérieurs (sur le programme d'achats publics de 1 milliard de dollars, 80 % des contrats sont conclus avec les U.S.A....) ; enfin, la réforme des règles de fonctionnement du marché financier, les banques étrangères étant trop pénalisées pour être compétitives (le Président J. DELORS soulignait récemment que « cinq des

dix premières banques opérant en Europe sont japonaises, alors que la réglementation interdit pratiquement aux banques européennes de dépasser 4 % du marché financier nippon »). La Commission a demandé en septembre 1987 l'octroi de crédits, d'un montant total de 1 milliard de dollars à taux préférentiel, à une vingtaine de banques européennes installées au Japon afin de leur permettre d'accorder des prêts aux importateurs de produits communautaires.

Enfin, une tendance des relations économiques C.E.E.-Japon pourrait devenir tout aussi préoccupante que le déséquilibre commercial si elle s'accroît : c'est le développement d'investissements directs, d'ailleurs souvent favorisés par des surenchères des régions d'accueil. La Communauté a récemment complété la réglementation anti-dumping (22 juin 1987) pour assimiler à des biens importés les produits fabriqués dans des « usines-tournevis » par simple montage de pièces importées. Mais il ne s'agit que d'un aspect très particulier d'un problème plus vaste. En effet, le flux des capitaux à long terme entre le Japon et le reste du monde est passé de 9 milliards de dollars en 1981 à ...129 en 1986, suivant d'ailleurs une courbe asymptotique puisque l'augmentation pour la seule année 1986 par rapport à 1985 a été de 86 % ! Sans doute l'appréciation spectaculaire du yen par rapport au dollar (le dollar ne vaut plus que 140 yens contre 240 il y a deux ans) dirige essentiellement ces investissements vers les U.S.A. et à un moindre degré vers l'Amérique latine, mais la progression en Europe pourrait suivre. Enfin, la moindre dépréciation des monnaies européennes par rapport au yen rend le marché communautaire plus attractif pour les exportations de biens que le marché américain et pourrait susciter une pression accrue d'exportations japonaises détournées des U.S.A. tant par des mesures protectrices que par la moindre rentabilité de marchés traités en dollars.

Le Conseil suit attentivement l'évolution des relations économiques avec le pays qui est le deuxième fournisseur de la Communauté et a chargé la Commission de lui adresser un nouveau rapport, avant la fin de 1987, sur ces relations.

CONCLUSION

L'objectif d'achever le marché intérieur en 1992 n'a pas perdu, à l'automne 1987, l'intensité - à vrai dire inattendue - qu'il a prise en France depuis le début de l'année 1987 au moment de la ratification de l'Acte unique européen par les douze Etats membres de la Communauté. « L'échéance 1992 » reste présente à l'esprit de la plupart des secteurs de l'activité économique et des pouvoirs publics en France. « L'objectif 1992 » sera l'un des thèmes de l'échéance électorale de l'an prochain, et le risque qu'il devienne un slogan politique ne représente pas, tout compte fait, un danger majeur. Il est également, directement ou indirectement, le fil conducteur de l'action de la Commission et du Parlement européen à défaut d'être véritablement celui du Conseil.

Deux aspects particuliers mais essentiels de l'achèvement du marché intérieur ont donné lieu à certaines initiatives de la part des institutions communautaires au cours du semestre écoulé et méritent une attention particulière : la coopération monétaire et la politique commerciale commune vis-à-vis des pays tiers. Le premier aspect a enregistré des progrès sensibles, qui prouvent que la Communauté sait se décider quand il le faut. Le second aspect, par contre, reste encore trop peu avancé alors qu'il appelle vigilance et imagination.

La coopération monétaire renforcée

Les améliorations apportées au fonctionnement du système monétaire européen (S.M.E.) à Nyborg, au Danemark, au mois de septembre 1987, méritent d'être relevées. L'accord, qui a été pris sur la base du mémorandum déposé par la France au mois de février de cette année, comporte des dispositions techniques propres à intensifier la coopération monétaire au sein du S.M.E. et à accroître l'efficacité de l'intervention des banques centrales dans la défense des parités existantes. Complétant, sur le plan européen, l'effort de stabilisation des relations monétaires internationales qui résultent de « l'accord du Louvre » du début de l'année 1987, l'accord met en place un système de surveillance et de consultation entre gouverneurs des banques centrales et précise les modalités d'intervention de celles-ci. Même si le mécanisme arrêté à Nyborg n'a pas de caractère automatique ou contraignant, il apporte au S.M.E. une « petite réforme » opportune au moment où la Communauté voudrait s'engager dans la seconde phase de la libéralisation des mouvements de capitaux.

Le S.M.E., en outre, a - pour l'instant - convenablement réagi à la crise boursière éclatée à la mi-octobre 1987. Les ministres des finances de la Communauté ont affirmé, lors de leur session du mois de novembre, leur solidarité et dénoncé la responsabilité des États-Unis dans les dérèglements de la situation économique et monétaire mondiale. Le Conseil s'est également attaché à répéter à l'intention des marchés des changes sa détermination à défendre les parités actuelles des monnaies au sein du S.M.E. Quelques jours auparavant, le 50e sommet franco-allemand avait déjà donné depuis Karlsruhe un signal d'apaisement en affirmant « l'union sacrée » des deux pays sur les questions monétaires. Dans ce cadre bilatéral, la France et la R.F.A. ont décidé la création prochaine d'un comité économique et financier franco-allemand, qui doit être une instance de concertation des politiques économiques et monétaires.

En définitive, les États membres ont présenté un front uni face au danger et ont réaffirmé leur attachement au S.M.E. qui, renforcé au mois de septembre, a affronté jusqu'ici avec succès l'épreuve de la crise des marchés financiers.

L'indispensable politique commerciale commune à l'égard des pays tiers

Ainsi que l'avait déclaré devant la Délégation M. Jacques MALLET, président de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen, il est indispensable que la Communauté mette en oeuvre une politique commerciale extérieure à la fois cohérente et ferme. L'existence d'une attitude commune à l'égard des relations commerciales avec les pays tiers est également citée par le « Plan DELORS » comme constituant une condition du succès de l'application de l'Acte unique. Et, de fait, alors que les négociations de l'« Uruguay round » dans le cadre du G.A.T.T. devraient être achevées en 1990, il faut que la Communauté ait conscience des conséquences de l'ouverture du grand marché vis-à-vis de l'extérieur et qu'elle prenne les dispositions qu'implique cette situation nouvelle.

A partir du 1^{er} janvier 1993, la frontière extérieure de la Communauté devrait être celle de ses douze États membres, et il n'est pas douteux que cette frontière présente, selon les États, des points de plus ou moins grande résistance dont les productions extérieures sauront évidemment tirer profit.

La Communauté s'expose à un grave danger à partir de 1993 si elle n'a pas auparavant défini une véritable politique commerciale. Les implications de l'Acte unique - qui ne comporte pas de « volet externe » - vis-à-vis des pays tiers n'ont sans doute pas été suffisamment perçues et analysées, et une réflexion s'impose pour définir la dimension extérieure du marché unique européen. Il serait désastreux que l'achèvement du marché intérieur, dont l'objectif est de stimuler la modernisation et l'expansion de l'économie européenne, bénéficie davantage aux partenaires extérieurs qui, avec une implantation commerciale et finan-

cière déjà organisée, profiteront du décloisonnement du marché européen. Et il ne semble pas que l'article 58 du Traité de Rome soit en mesure de faire la distinction entre les entreprises européennes au sens strict et les filiales des entreprises originaires de pays tiers.

Dans ces conditions, l'objectif doit être aussi d'empêcher que le marché intérieur pénalise les entreprises communautaires par rapport à leurs concurrents des pays tiers.

Par quels moyens ? Plusieurs voies doivent être explorées.

Comme l'a déclaré récemment le président de la commission des relations économiques extérieures du Parlement européen, la Communauté ne peut offrir aux pays tiers le libre accès à son marché sans contrepartie. C'est ainsi que l'articulation entre les négociations du G.A.T.T. et les travaux préparatoires à l'achèvement du marché intérieur revêt une importance essentielle. La Communauté doit également se doter d'instruments de défense commerciale plus efficaces et comparables à ceux de ses grands partenaires extérieurs, tel le dispositif anti-dumping. La question se pose aussi de savoir s'il est opportun de supprimer le déclenchement national de la clause de sauvegarde, admise par l'article 115 du traité pendant la seule période transitoire. Enfin, la suppression des protections nationales pourrait être compensée par des facilités données à des regroupements d'entreprises européennes, grâce à un assouplissement des règles de concurrence, à la fiscalité, au droit des sociétés et à des stratégies industrielles adaptées.

Tout comme l'assainissement de sa situation budgétaire et la poursuite des autres réformes destinées à « réussir l'Acte unique », la définition d'une véritable politique commerciale extérieure doit être une tâche prioritaire de la Communauté.

DEUXIEME PARTIE

COMPTE RENDU DE LA VISITE DE LA DELEGATION A BONN (R.F.A.) LES 6 ET 7 OCTOBRE 1987

La Délégation avait décidé au printemps de se rendre à Bonn (R.F.A.) pour y avoir des entretiens au Bundestag et au Bundesrat et avec des membres du gouvernement fédéral sur les principaux aspects des affaires communautaires et de la coopération franco-allemande.

Elle voulait ainsi poursuivre chez les partenaires de la France dans la Communauté européenne l'expérience instructive qui l'avait menée à Bruxelles au mois de mars 1987 auprès de la Commission des Communautés européennes pour y recueillir directement des avis sur certains sujets d'intérêt communautaire et y avoir des échanges de vues sur les thèmes dont elle traite régulièrement dans ses conclusions et ses rapports semestriels d'information.

Convaincue de l'utilité d'un dialogue direct avec ceux qui, hors de France, interviennent dans la définition des politiques européennes, elle avait choisi la République fédérale d'Allemagne comme premier interlocuteur pour répondre à ce besoin particulier d'une information dépassant le cadre national.

En allant rencontrer des personnalités politiques d'Allemagne fédérale, la Délégation n'avait pas un objectif de négociation mais le souci de contribuer à l'information du Sénat dans un esprit de dialogue et de compréhension mutuelle.

Cinq membres de la Délégation ont participé au déplacement : MM. Jacques GENTON, Président, Guy CABANEL, Marcel DAUNAY, Jean-Pierre MASSERET et Xavier de VILLEPIN, Sénateurs, accompagnés par M. Pascal BAËRD, Administrateur.

La visite a eu lieu les 6 et 7 octobre 1987 et s'est déroulée selon le programme suivant :

Mardi 6 octobre 1987

— déjeuner de travail avec S. Exc. M. Serge BOIDEVAIX, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire en République fédérale d'Allemagne ;

— entretien avec M. JELONEK, directeur des Affaires économiques, représentant Madame ADAM-SCHWAETZER (FDP), ministre d'Etat au Ministère fédéral de. affaires étrangères ;

— entretien avec M. Hans STERCKEN (CDU), président de la Commission des Affaires étrangères du Bundestag ;

— dîner offert par Mme Gudrun WEYEL, vice-présidente du groupe d'amitié R.F.A.-France du Bundestag, au nom du Président du Bundestag ;

Mercredi 7 octobre 1987

— entretien avec M. Alwin BRUCK (SPD), président, et des membres de la sous-commission pour les Affaires communautaires de la Commission des Affaires étrangères du Bundestag ;

— entretien avec M. Lutz STAVENHAGEN (CDU), ministre d'Etat auprès du Chancelier Fédéral ;

— entretien, puis déjeuner, avec M. Heinz EYRICH (CDU), président, et des membres de la Commission des Affaires communautaires du Bundestag ; plusieurs personnalités parlementaires et gouvernementales, dont Mme ADAM-SCHWAETZER, participaient au déjeuner ;

— entretien avec M. Ludolf-Georg von WARTENBERG (FDP), secrétaire d'Etat parlementaire auprès du ministre de l'Economie ;

— entretien avec M. Georg GALLUS (FDP), secrétaire d'Etat parlementaire auprès du ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts.

De leurs entretiens avec certaines personnalités politiques participant directement à l'élaboration de la politique européenne de la République fédérale d'Allemagne, les membres de la Délégation ayant participé à la visite à Bonn tirent deux certitudes sur l'attitude de ce pays à l'égard de la Communauté européenne, observent des divergences d'approche entre l'Allemagne fédérale et la France sur trois sujets essentiels et relèvent, chez certains interlocuteurs, la volonté d'une plus grande ambition pour l'Europe. Par ailleurs, les membres de la Délégation ont noté avec intérêt des questions particulières posées par les structures et les procédures parlementaires applicables en Allemagne aux affaires européennes.

Les deux certitudes (I-) portent, d'une part, sur l'attachement profond de l'Allemagne fédérale à l'Europe et, d'autre part, sur le rôle privilégié que doit jouer le couple franco-allemand dans le processus de construction européenne.

Les *divergences d'approche* (II-) entre l'Allemagne fédérale et la France intéressent les trois domaines suivants :

— La défiance allemande à l'égard de certains mécanismes de la *politique agricole commune* ;

— Le grand libéralisme de l'Allemagne fédérale à l'égard de l'*ouverture des frontières*, à la fois internes et externes, de la Communauté, dans la perspective de l'achèvement du grand marché en 1992 ;

— La grande prudence des Allemands à l'égard des *relations commerciales de la Communauté avec les États-Unis*, et leur crainte très visible des mesures américaines de rétorsion en cas de conflit ouvert.

Deux domaines (III-), par contre, pourraient offrir des points d'application à la volonté, observée chez certains interlocuteurs de la Délégation, d'une plus grande *ambition* pour l'Europe : la *sécurité* et la *monnaie*. Concernant cette dernière, toutefois, les conditions posées par la R.F.A. pour améliorer la coopération monétaire et renforcer le système monétaire européen sont généralement des sources de désaccord avec la France.

Enfin (annexe), et du seul point de vue du droit constitutionnel et parlementaire, les structures et les procédures parlementaires présentent en Allemagne des particularités intéressantes : ainsi, à travers le Bundesrat, pour ce qui concerne les relations entre la Communauté européenne, la Fédération (le Bund) et les États fédérés (les Länder) et, au Bundestag, l'existence éphémère d'une « Europa-Kommission » qui a été remplacée cette année par une sous-commission fonctionnant au sein de la Commission des Affaires étrangères de cette assemblée.

I - L'ATTACHEMENT DE L'ALLEMAGNE FEDERALE A LA CONSTRUCTION EUROPEENNE ET LE ROLE DETERMINANT QUE DOIT Y JOUER LA COOPERATION FRANCO-ALLEMANDE

Dans son dernier rapport semestriel d'information (n° 227 Sénat, seconde session ordinaire de 1986-1987), la Délégation avait, sinon douté de l'engagement européen de la R.F.A., du moins fait part des craintes que soulevait ici et là cette question essentielle.

En se rendant à Bonn, la Délégation a enregistré à la fois la réaffirmation de l'attachement de l'Allemagne à l'Europe et les projets du gouvernement fédéral pour la présidence du Conseil des communautés, qu'il exercera au cours du 1^{er} semestre 1988. Elle a également eu la confirmation de ce que l'avenir de l'Europe dépendait dans une large part de la coopération franco-allemande.

Á - L'engagement allemand pour l'Europe

« Transmettez au Sénat de la République française notre profond attachement à l'Europe ».

Cette déclaration solennelle du président de la Commission pour les Affaires communautaires du Bundesrat, M. Heinz EYRICH, à la Délégation en réponse à certains passages de son dernier rapport semestriel n'est pas le seul signe perçu par les Sénateurs français de la volonté de l'Allemagne fédérale de continuer à rechercher l'avènement d'une Europe unie et libre.

Le même écho se retrouve chez le président de la Commission des Affaires étrangères du Bundestag, M. Hans STERCKEN. Le Président STERCKEN, membre de la CDU, a demandé que la Communauté ne soit pas seulement une zone de libre-échange - où, d'après ses propres termes, il serait temps de mettre fin aux « querelles sur le prix de la betterave » - mais qu'elle puisse déboucher à brève échéance sur une entité politique qui rendrait la solidarité européenne plus certaine et irréversible. Ayant tracé un vaste panorama des relations européennes et mondiales depuis la seconde guerre mondiale, il a développé comment la France et la R.F.A. pourraient donner un essor décisif à la prise en charge par l'Europe de sa propre sécurité (voir infra).

M. Alwin BRUCK, membre du SPD, président de la sous-commission pour les affaires communautaires de la commission des affaires étrangères du Bundestag, a pour sa part exposé que son parti était, en 1950, hostile à l'intégration européenne car il y voyait un obstacle à la réunification de l'Allemagne. M. BRUCK a souligné que la loyauté de sa formation politique à l'égard de l'Europe était maintenant hors de cause, tout comme en 1925 lorsque le S.P.D. se prononçait en faveur des Etats-Unis d'Europe dans son programme de Heidelberg. Il a observé que tous les grands partis politiques allemands, à l'exception des Verts (écologistes-pacifistes), soutenaient le processus d'intégration européenne, reflétant ainsi les souhaits de la population de R.F.A. qui, même si elle n'a plus l'enthousiasme des débuts à l'égard de l'Europe, sait que l'Europe est la seule réponse possible de l'Allemagne à la puissance économique américaine, japonaise, voire chinoise. Pour M. BRUCK, il y a eu en Allemagne une *banalisation de l'idée européenne* qui a eu pour effet de masquer chez les jeunes les signes de leur attachement à l'Europe, ou de le rendre moins visible que par le passé.

La même impression d'engagement européen de la R.F.A. est perceptible chez les membres du gouvernement fédéral rencontrés par la Délégation.

Exposant la politique européenne de M. GENSCHER, le directeur des Affaires économiques du ministère des Affaires étrangères a indiqué le souhait du gouvernement fédéral de « dynamiser » les relations Est-Ouest tout autant que les « *relations Ouest-Ouest* ». Il a éga-

lement indiqué comment la R.F.A. concevait le « paquet DELORS » (communication de la Commission de février 1987 intitulée « Réussir l'Acte unique ») et quelles seraient les priorités de la présidence allemande pendant le 1^{er} semestre 1988.

B - La prochaine présidence allemande du Conseil des Communautés (1^{er} semestre 1988)

L'achèvement du marché intérieur devrait être le mot-clé de la prochaine présidence allemande. Celle-ci se préoccupera également de faire progresser le « Plan DELORS », considéré comme une condition préalable au succès de l'échéance de 1992. Pour certains, le Conseil européen de Hanovre, en juin 1988, pourrait déboucher sur des résultats notables.

1) *Le « Plan DELORS »*

Pour le gouvernement allemand, les quatre chapitres du « Plan DELORS » doivent être traités comme un « paquet », c'est-à-dire comme constituant un tout indivisible, au prochain Conseil européen de Copenhague (décembre 1987) :

— *sur le financement futur*, la R.F.A. entend que la Communauté dispose de ressources *sûres et suffisantes* qui prennent en compte la prospérité relative de chaque Etat-membre en ayant pour *assiette le P.N.B.*. Acceptant de la sorte, comme la France, les propositions de la Commission, le gouvernement fédéral attend du Conseil européen de Copenhague qu'il détermine le volume des ressources nécessaires, c'est-à-dire le pourcentage (progressif) du P.N.B. servant de plafond aux nouvelles ressources.

Concernant *la compensation britannique*, la R.F.A. en demanderait la suppression, considérant logiquement que des ressources communautaires propres fondées sur le P.N.B. enlèveraient sa justification au système de compensation budgétaire. En cas de maintien de la compensation britannique, le gouvernement fédéral demandera, comme il l'a d'ailleurs déjà fait et obtenu, que la participation allemande au financement de la compensation soit réduite.

— *sur la discipline budgétaire*, la R.F.A. la voudrait plus stricte et plus fiable. Dans le même temps, les Allemands critiquent le mécanisme des stabilisateurs agricoles préconisés par la Commission, leur reprochant leur caractère automatique et leur préférant une procédure « discrétionnaire », c'est-à-dire une procédure « politique », pour limiter les dépenses agricoles. Les interlocuteurs de la Délégation n'ont pas évoqué l'application générale de la discipline budgétaire à toutes les dépenses communautaires, et pas seulement aux dépenses agricoles.

— *sur la réforme de la politique agricole commune*, la R.F.A. a la volonté de limiter la production et de supprimer les excédents ; elle se montre critique à l'égard de la politique des prix et préconise des mesures de gel des terres, de pré-pension et de conversion des emplois (voir infra).

— *sur la politique des structures*, la R.F.A. veut favoriser une meilleure cohésion entre Etats membres et se dit prête à *renoncer aux « retours »*. Elle considère, comme la Commission des Communautés, que les actions doivent être davantage concentrées sur certaines régions (en Espagne et au Portugal car la France, l'Italie et la Grèce bénéficient déjà des P.I.M.), mais qu'elles ne doivent pas avoir pour effet de créer des distorsions de concurrence. C'est pourquoi elle ne conçoit la cohésion par les interventions des fonds structurels que dans le cadre communautaire. Enfin, elle laisse aux chefs d'Etat et de gouvernement le soin de déterminer à Copenhague au mois de décembre 1987 le volume des fonds nécessaires, certains interlocuteurs de la Délégation ayant avancé une *augmentation de 50 %* en termes réels des fonds existants mais aucun n'ayant approuvé le doublement demandé par la Commission. Ce point de vue est à rapprocher de celui du gouvernement français, qui se dit prêt à une augmentation « raisonnable » des fonds structurels.

2) *L'achèvement du marché intérieur*

Voyant dans le grand marché intérieur un facteur de dynamisme économique à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté, la présidence allemande devrait mettre l'accent sur les sujets suivants :

- Libéralisation des *mouvements de capitaux* ;
- Suppression des entraves aux échanges de marchandises (notamment harmonisation des *normes phyto-sanitaires*) ;
- Ouverture des *marchés publics* (dont les marchés des Télécommunications et éventuellement ceux qui intéressent la Défense) ;
- Reconnaissance mutuelle des *diplômes* de l'enseignement supérieur ;
- Harmonisation des *taxes* et des *impôts indirects* (la T.V.A. et les accises).

C - La coopération franco-allemande

De façon générale, le rôle *moteur* de la coopération franco-allemande dans les affaires communautaires a été rappelé par toutes les personnalités rencontrées par la Délégation. Celles-là ont souligné que cette coopération constituait le noyau de la construction européenne et que l'Europe progressait chaque fois que les Allemands et les Fran-

çais prenaient une initiative commune. Pour beaucoup, un accord est facile entre Paris et Bonn alors qu'il est incontestablement plus complexe entre les douze Etats membres.

C'est avec la sécurité européenne que cette entente privilégiée pourrait trouver le meilleur terrain d'application. Séjournant en R.F.A. au moment des manoeuvres militaires « Moineau hardi » et de la proposition du Président français de créer un Conseil franco-allemand de défense, venant elle-même quelques mois après celle de constituer une brigade franco-allemande, la Délégation a enregistré le souhait d'une initiative commune en matière de sécurité européenne (voir infra). Plus largement, le président (C.D.U.) de la Commission des Affaires étrangères du Bundestag lui a exprimé la volonté de la R.F.A. d'« élaborer un scénario politique avec la France ». Atténuant ce propos sans toutefois nier le rôle de la coopération franco-allemande, le président (S.P.D.) de la sous-commission pour les Affaires communautaires du Bundestag s'est déclaré réticent à l'égard d'une hégémonie des deux pays en Europe en raison des réactions négatives qu'elle susciterait. Il a cependant reconnu que sa formation politique était divisée sur ce point.

La prochaine célébration, en janvier 1988, du 25^{ème} anniversaire du *Traité de l'Elysée* (traité de coopération franco-allemand signé en 1963) (1), ou le 50^{ème} sommet franco-allemand qui se tiendra au mois de novembre 1987, pourrait donner lieu à une initiative européenne de la part de la France et de l'Allemagne fédérale. Ce projet a été plusieurs fois évoqué par les interlocuteurs de la Délégation et pourrait intervenir dans le domaine de la sécurité.

Consécutif à la réconciliation de l'après-guerre, le thème de la coopération franco-allemande dure depuis bientôt une génération, et la Délégation a pu constater qu'il constituait une donnée importante de la politique européenne de l'Allemagne fédérale.

Il est intéressant de rapporter à ce propos la dédicace manuscrite du général de GAULLE au Chancelier ADENAUER sur sa photographie officielle de Président de la République, qui est exposée dans le bureau du Chancelier ADENAUER dans l'ancienne Chancellerie fédérale au Palais Schaumburg : « à Monsieur le Chancelier fédéral Conrad ADENAUER, en témoignage de mon amitié pour sa personne, de mon admiration pour son oeuvre, de ma confiance en l'union de la France et de l'Allemagne ! »

(1) Le traité de l'Elysée prévoit que les relations entre les deux pays s'établissent au niveau gouvernemental comme au niveau parlementaire.

II - LES DIVERGENCES D'APPROCHE ENTRE LA R.F.A. ET LA FRANCE

Derrière les affirmations de principe, toutefois, que représente la coopération franco-allemande dans la réalité des affaires communautaires ? Dans trois domaines au moins, des divergences plus ou moins fortes existent entre la R.F.A. et la France mais on ne pourrait en déduire que la coopération entre les deux pays est illusoire car, s'ils sont parfois en désaccord sur les moyens, ils s'accordent sur les objectifs à atteindre.

A - La politique agricole commune

Soucieuse de maintenir les bases de la P.A.C. (organisations communes de marchés, solidarité financière et préférence communautaire), la R.F.A. se montre également décidée à réduire le poids de celle-ci dans le budget communautaire et à définir une autre politique qui mette définitivement un terme au problème des excédents.

Contestant la politique restrictive des prix en raison de ses répercussions sur les revenus des agriculteurs, la R.F.A. met l'accent sur des actions de grande envergure de *gel des terres*, qui seraient accompagnées de *pré-pensions*, dans le but de limiter la production. Cette politique de réduction des surfaces cultivées et de cessation d'activité a pour corollaire un système expérimental *d'aide directe* aux revenus agricoles, qui est pour l'instant financé par l'Etat fédéral (les Länder refusent d'en assurer le financement) et auquel la R.F.A. voudrait que la Communauté participe pour une part croissante en fonction des réductions progressives des productions.

La France n'a pas, à ce jour, approuvé cette façon de voir : elle doute de l'efficacité du gel des terres (les expériences allemandes dans ce domaine n'ont d'ailleurs pas été probantes), répugne à mener une politique d'assistance aux agriculteurs et, concernant les pré-pensions, voudrait qu'elles procèdent d'un financement communautaire.

Au sujet des stabilisateurs automatiques dans le domaine des *céréales*, les Allemands n'acceptent pas l'orientation générale de la proposition de la Commission qui consiste, en cas de dérapage budgétaire, à agir soit sur le niveau des soutiens, soit sur la taxe de coresponsabilité. Il est prévu qu'ils demandent, ce en quoi ils seront en désaccord avec la France, que l'alerte budgétaire entraîne des mesures de contingentement de la production garantie et de la répartition de la quantité garantie entre les Etats par un système de *quotas*.

Par ailleurs, tout en voulant préserver l'exploitation familiale comme structure de base de la production agricole, la R.F.A. attribue

à l'agriculture un rôle de *protection de l'environnement* qui est beaucoup plus prononcé que dans les positions françaises en la matière.

Enfin, la R.F.A., du fait de la physionomie de son agriculture, n'a pas comme la France le souci de préserver les parts communautaires sur les marchés agricoles extérieurs et ne semble guère soutenir la vocation exportatrice de l'agriculture européenne. En outre, elle pose comme condition à une réduction des importations des produits de substitution aux céréales (P.S.C.) une diminution concomitante de la production agricole dans la Communauté. Le refus de la R.F.A. d'une taxe sur les matières grasses végétales illustre d'ailleurs plus une crainte qu'un principe de politique européenne : celle d'un affrontement commercial avec les Etats-Unis et des conséquences sur les produits industriels allemands de mesures américaines de rétorsion.

B - L'achèvement du marché unique

Convaincue des avantages économiques de la suppression des frontières internes (compétitivité accrue, vis-à-vis notamment des Etats-Unis et du Japon, création d'emplois, etc...), la R.F.A. a une approche très *libérale* de l'achèvement du marché intérieur.

Préférant, comme l'a proposé la Commission avec sa « nouvelle approche », la démarche de la reconnaissance mutuelle à celle d'une harmonisation communautaire de détail (à l'exception des normes intéressant la santé et la sécurité, pour lesquelles la R.F.A. entend que le niveau minimum fixé par la Communauté soit élevé), l'Allemagne fédérale s'en remet aux *lois du marché* et fait *confiance aux consommateurs* des Etats membres pour réguler l'activité économique. Elle considère que le système de la reconnaissance mutuelle aura pour conséquence naturelle d'éliminer progressivement les normes nationales : à terme, et grâce à la concurrence, la meilleure norme nationale s'imposera. Elle voit également dans l'ouverture des *marchés publics* qu'elle s'efforcera de faire progresser au cours de sa prochaine présidence, et pour laquelle elle reconnaît qu'il faut faire preuve de courage, le moteur principal du rapprochement des normes en raison de l'obligation dans laquelle seront alors les industries de trouver des normes communes.

Enfin, les interlocuteurs de la Délégation ont reconnu que le thème de l'achèvement du marché intérieur en 1992 semblait être moins omniprésent en R.F.A. qu'en France. Ils y voient pour raison - certainement fondée - que les secteurs de l'activité économique *sont prêts* depuis longtemps en Allemagne fédérale pour affronter cette échéance, alors que l'économie française devrait s'imposer davantage d'adaptations pour supporter sans heurts les nouvelles conditions de concurrence.

C - Les relations commerciales C.E.E./Etats-Unis et la politique commerciale de la Communauté

Une très grande *prudence* marque l'attitude de la R.F.A. à l'égard des relations commerciales de la Communauté avec les Etats-Unis. Soucieux de protéger ses exportations *industrielles*, la R.F.A. s'oppose à tout ce qui pourrait déclencher une guerre commerciale avec les Etats-Unis, dont les mesures de rétorsion seraient désastreuses pour l'industrie allemande. Dans le secteur agricole comme dans celui des Télécommunications, les Allemands défendent une politique d'ouverture des marchés, à condition que les mouvements aient effectivement lieu dans les deux sens, et que les Etats-Unis acceptent la transparence de leurs frontières tout comme ils exigent que les frontières communautaires soient ouvertes à leurs produits.

Dans le cas de l'*Airbus*, toutefois, la R.F.A. se montre favorable à des mesures européennes de protection pour assurer le succès du transporteur face à ses rivaux d'outre-Atlantique. Constatant que les commandes aéronautiques de l'armée américaine ont le même effet que les aides publiques versées en Europe pour Airbus, les Allemands se déclarent décidés à continuer de soutenir Airbus mais ne voudraient pas maintenir les aides dans la phase de *commercialisation* de l'appareil.

Concernant en général les relations commerciales de la Communauté avec les pays tiers, la R.F.A. se montre tout autant libérale qu'à l'égard de la suppression des frontières internes. Elle *refuse l'idée d'une loi protectionniste* comme celle qui est en discussion aux Etats-Unis car, faisant confiance aux lois du marché, elle considérerait un « Trade act » européen comme un instrument artificiel, et donc inefficace, pour assurer l'équilibre des échanges.

L'Allemagne fédérale ne conçoit pourtant pas l'ouverture des frontières externes de la Communauté sans que les conditions d'une véritable concurrence soient réunies. C'est pourquoi elle considère que la Commission européenne doit être prête à négocier et doit disposer d'instruments de dissuasion (1) si les pays tiers faussent le jeu de la concurrence. Cette conception ne semble cependant s'étendre au montage industriel (les « usines-tournevis »), la R.F.A. étant parvenue jusqu'ici à venir à bout de ce phénomène sans mesures contraignantes.

Même si elle reconnaît que l'ouverture des frontières extérieures de la Communauté comporte des contre-indications à court terme, la R.F.A. la considère bénéfique à long terme et fait confiance aux lois du marché - et surtout à la compétitivité de sa propre industrie - pour développer le poids économique de l'Europe dans le monde.

(1) Tel le « nouvel instrument de politique commerciale » (règlement n° 2641/84) qui permet à la Communauté de se protéger contre les pratiques commerciales illicites des pays tiers, autres que les subventions et le dumping.

III - LES DEUX DOMAINES PRIVILEGIÉS D'UNE RELANCE DÉCISIVE

Deux secteurs ont été traités à maintes reprises par les interlocuteurs de la Délégation comme pouvant constituer les terrains d'une relance décisive pour la Communauté : la monnaie et la sécurité.

Dans le premier cas, la brève histoire du système monétaire européen (S.M.E.) a montré que les positions françaises et allemandes n'étaient pas concordantes et que les conditions posées par la R.F.A. pour renforcer le S.M.E. -ou pour améliorer la coopération monétaire entre Etats membres- étaient accueillies diversement par la France.

Dans le second cas, la Délégation a entendu des déclarations et des orientations plus que des projets précis, et elle a pu mesurer la complexité de faire des questions de défense et de sécurité à nouveau l'ambition de l'Europe.

A - La monnaie

Il existe en R.F.A. deux écoles à l'égard de l'intégration monétaire de la Communauté : l'une considère que l'existence d'une monnaie unique (l'écu) ne peut être que l'aboutissement du processus d'intégration économique alors que l'autre est d'avis que le facteur monétaire peut être un moyen de favoriser l'avènement d'un espace économique intégré.

Il ne semble pas que le gouvernement fédéral ait clairement choisi entre les deux thèses, mais on observe, d'une part, qu'il fait de la libération complète des mouvements de capitaux un préalable au renforcement du S.M.E. et, d'autre part, qu'il a accepté à Nyborg (Danemark) au mois de septembre 1987 une amélioration du fonctionnement du S.M.E.

On sait également que la R.F.A. attend qu'une convergence suffisante des politiques économiques (taux d'intérêt, déficit budgétaire, etc...) dans le sens d'un rapprochement (vers le bas) des taux d'inflation chez les Etats membres permette à l'intégration monétaire de s'engager. La R.F.A. refuse en effet que des mécanismes plus contraignants du S.M.E. et l'utilisation accrue de l'écu public aient pour conséquence d'importer chez elle une inflation qui sévit chez certains de ses voisins et contre laquelle sa Banque centrale s'est toujours défendue avec un succès illustré par la puissance du deutschemark.

En outre, pour le gouvernement fédéral, les Etats membres doivent tendre vers un système de parités fixes entre leurs monnaies. La coopération monétaire entre les Etats membres devra ainsi assurer au marché intérieur une stabilité sans laquelle il n'est pas de développement économique possible.

La Banque centrale allemande (la Bundesbank) dispose, on le sait, d'une autonomie plus marquée que les autres banques centrales en Europe. Une condition de la R.F.A. pour s'engager dans le processus d'intégration monétaire de la Communauté est également *l'indépendance des autorités monétaires* nationales. Déclarant souhaiter le renforcement de l'identité monétaire européenne, l'Allemagne fédérale préconise l'attribution d'une large autonomie aux banques centrales et la création d'une *autorité monétaire commune* où siègeront leurs gouverneurs, dans le but de coordonner les politiques monétaires nationales et de gérer l'écu. Comme beaucoup d'autres, les Allemands souhaitent également l'entrée de *la Livre* dans les mécanismes de change du S.M.E.

B - La sécurité

L'ambition de traiter en commun les questions de sécurité et de défense en Europe a été à maintes reprises développée par les interlocuteurs de la Délégation, qui ne la conçoivent au départ que comme une initiative commune à la France et à l'Allemagne fédérale.

C'est sans aucun doute M. Hans STERCKEN, président de la commission des affaires étrangères du Bundestag, qui s'est montré l'avocat le plus résolu d'une initiative de ce type.

De fait, la coopération franco-allemande en matière de sécurité, dont le principe a été posé par le *traité de l'Elysée* le 22 janvier 1963, comporte un certain nombre de réalisations sur le plan concret (manoeuvres communes, échange d'officiers, stages dans les académies militaires) et dans le domaine de l'armement (signature, en juillet 1987, d'un accord sur la production commune d'un hélicoptère anti-char). Sur le plan politique, elle s'était manifestée par le soutien français à la décision allemande de déploiement des forces nucléaires intermédiaires en Europe et a connu plus récemment de nouvelles illustrations avec la proposition de créer une brigade franco-allemande et un Conseil de Défense franco-allemand. En outre, la création de la Force d'Action Rapide (la F.A.R.), engagée lors des manoeuvres « Moineau hardi » à la fin septembre 1987, bien que décidée en-dehors du cadre franco-allemand et non exclusivement destinée au théâtre européen, a montré que la France s'était dotée d'un instrument militaire lui permettant d'intervenir, de façon diversifiée et accrue, au profit de la R.F.A., même si cet instrument est encore relativement modeste.

C'est d'abord dans le cadre franco-allemand que les initiatives en vue d'un système commun de sécurité sont envisagées en R.F.A. Pour les interlocuteurs de la Délégation, *l'Espagne* pourrait rapidement se joindre aux initiatives franco-allemandes, ainsi que les pays du Bénélux et sans doute l'Italie. Le Royaume-Uni, dans ce domaine comme

dans d'autres, n'est pas considéré pour l'instant comme pouvant être associé à une tentative de ce type (1). Ces initiatives ne devraient cependant pas donner aux partenaires européens de la France et de l'Allemagne une impression de mise à l'écart, car la Communauté pourrait y perdre de sa crédibilité.

L'absence de l'Europe dans les négociations soviéto-américaines sur le désarmement a mis en évidence en Allemagne fédérale comme ailleurs la nécessité pour l'Europe de compter sur elle-même pour assurer sa sécurité. Le concept d'Europe « à géométrie variable » prend dans ce domaine tout son intérêt. Il s'agit, pour les Allemands, de progresser par groupes différents de pays dans trois secteurs principaux (la sécurité, la technologie et la monnaie) et d'amorcer un mouvement auquel les autres partenaires pourront se joindre ultérieurement.

L'avenir de la coopération franco-allemande en matière de sécurité et l'effet d'entraînement qu'elle pourrait produire en Europe dépendent de la doctrine française de Défense et de la question de savoir si celle-ci s'arrête sur le Rhin ou si elle va jusqu'à l'Elbe. Si la coopération est approfondie dans le cadre du traité de l'Elysée, dont le prochain 25ème anniversaire pourrait donner lieu à des propositions faisant suite à l'idée de créer un Conseil de Défense franco-allemand, la question se posera également de savoir comment *articuler* le système français et allemand avec l'O.T.A.N.

(1) M. STERCKEN, Président de la commission des affaires étrangères du Bundestag a rapporté à la Délégation l'anecdote suivante. Répondant avec humour à ces diplomates britanniques sur la participation du Royaume-Uni à la construction européenne, le Chancelier ADENAUER aurait dit en substance : « Attendez, la maison n'a encore ni fenêtres ni portes, le chauffage central ne fonctionne pas. Vous pourrez venir quand tout sera prêt pour y installer vos meubles » !

CONCLUSION

En allant rencontrer chez elles des personnalités allemandes responsables de la politique européenne de leur pays, la Délégation a vérifié, s'il en était besoin, que le dialogue direct avec ceux qui, hors de France, ont les mêmes préoccupations qu'elle était nécessaire et fructueux.

Il est apparu aux membres de la Délégation qui se sont rendus à Bonn que l'engagement européen de la R.F.A. était certain, même s'ils ont observé que l'enthousiasme pour l'Europe n'était plus le même outre-Rhin maintenant que dans les années soixante. La R.F.A. - tout comme la France - n'est pas exempte de reproches sur ses attitudes communautaires : ainsi des projets de l'Europe spatiale, à l'égard de laquelle elle mesure sa participation financière. De même, pour la politique agricole commune, voudrait-on être sûr qu'elle fait vraiment siens les trois principes de base (organisations communes de marchés, solidarité financière, préférence communautaire). En outre, sur les questions monétaires, l'Allemagne fédérale se montre plus ouverte que par le passé mais elle ne répond pas encore à toutes les attentes de ses partenaires.

De façon plus générale, il semble que l'idée européenne ait subi en R.F.A., et notamment chez les jeunes, comme une banalisation qui la rend moins présente et moins visible. Mais l'idée y reste bien vivante, au point que, sur la douloureuse question de la réunification, le sentiment est qu'une solution ne pourra être trouvée que dans le cadre d'une Europe unifiée et libre.

ANNEXE

Les particularités constitutionnelles et parlementaires de la R.F.A. à l'égard des affaires communautaires

Il est intéressant de noter brièvement deux particularités du droit constitutionnel et parlementaire de la R.F.A. à l'égard de l'examen par le Bundestag et le Bundesrat de certaines affaires d'intérêt communautaire.

A - L'Acte unique et le Bundesrat

On se souvient que le Bundesrat, qui assure la représentation des Länder, avait tardé à autoriser la ratification de l'Acte Unique européen en raison de sa crainte que la réforme du traité de Rome dépasse les Länder de certaines compétences propres au profit du gouvernement fédéral qui, à Bruxelles, est habilité à négocier au Conseil des ministres les projets dont la Communauté se saisit.

La question posée était la suivante : comment la structure fédérative de la R.F.A. est-elle compatible avec le processus d'intégration européenne afin que ni la capacité d'action de la Communauté ni *l'autonomie des Länder* ne soient menacées ?

Par une décision du 16 mai 1986, antérieure à la ratification, le Bundesrat avait considéré que le gouvernement fédéral ne pourrait s'écarter des prises de position du Bundesrat sur les propositions communautaires intéressant la compétence exclusive (principalement l'éducation et les problèmes sociaux) et les intérêts essentiels des Länder que « pour des motifs impératifs de politique extérieure et d'intégration ».

La loi autorisant la ratification de l'Acte unique par la R.F.A. a finalement retenu une formule qui préserve l'autonomie des Länder dans la définition de la politique européenne du gouvernement fédéral sur les sujets ressortissants de leur compétence.

Un « *arrangement* », qui devrait être signé à la fin de 1987, est en cours de négociation à Bonn *entre l'Etat fédéral et les Länder* pour définir plus précisément la façon dont le Bundesrat interviendra sur les propositions communautaires intéressant les compétences des Länder.

Les interlocuteurs de la Délégation ont affirmé que l'accord entre la Fédération et les Länder était une question purement interne à la R.F.A. et qu'il n'aurait pas d'incidence sur les exigences allemandes en matière de normes techniques.

Cette particularité constitutionnelle et parlementaire méritait d'être soulignée car l'« arrangement » en préparation devrait très logiquement donner à la *commission des affaires communautaires du Bundestag*, dans laquelle la Délégation du Sénat pour les Communauté européennes a trouvé un interlocuteur « naturel », un rôle non négligeable dans l'examen de certains projets d'intérêt et d'origine communautaire en R.F.A.

B - L'existence éphémère de l'« Europa-Kommission » du Bundestag

En 1984, le Bundestag avait constitué en son sein une « Commission de l'Europe » (« Europa-Kommission ») qui, rassemblant selon une formule originale et jusqu'alors inédite des membres du Bundestag et des membres allemands du Parlement européen, avait pour tâche d'assurer l'information de l'assemblée fédérale sur les affaires communautaires.

L'exemple de l'« Europa-Kommission » avait été imité en Belgique, où la Chambre des Représentants avait créé en 1986 une « commission mixte d'avis » fonctionnant selon le même modèle.

L'« Europa-Kommission » du Bundestag n'a pas été renouvelée après les élections générales du début de l'année 1987 en Allemagne fédérale et a été remplacée par une *sous-commission*, qu'a rencontrée à Bonn la Délégation, de la commission des affaires étrangères du Bundestag. En terme de sciences administratives, les affaires européennes et communautaires ont ainsi perdu une sorte d'autonomie qu'elles tenaient de l'« Europa-Kommission » et ont été replacées dans la catégorie générale des affaires étrangères.

L'expérience intéressante d'une liaison organique, au sein du Bundestag, entre des membres de cette assemblée et des membres allemands du Parlement européen ne devrait cependant pas être abandonnée car la sous-commission pour les affaires communautaires de la Commission des affaires étrangères a le projet de s'adjoindre de façon régulière des membres du Parlement européen.

TROISIEME PARTIE

LES CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION AU COURS DU SEMESTRE

CHAPITRE I

POLITIQUE AGRICOLE

A - LE MARCHÉ DES MATIERES GRASSES

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I - La situation du marché des matières grasses
- II - Les conséquences du dispositif actuel
- III - Les perspectives d'une nouvelle politique
- IV - Conclusions de la Délégation adoptées le 17 juin 1987

* * *

La taxation des matières grasses menace de devenir dans la Communauté ce que le monstre du Loch Ness est à l'Ecosse : une curiosité pour l'observateur désengagé, un mythe instructif pour le spécialiste. Le monde agricole, lui, subit les conséquences concrètes des tergiversations communautaires. Le problème fut posé initialement dans une résolution du Conseil des Communautés du 23 décembre 1963. Celle-ci définissait justement un élément central du marché des matières grasses : « la perception d'une cotisation sur les matières grasses à usage alimentaire d'origine végétale ou extraits d'animaux marins, importées ou produites dans la Communauté ». Diverses propositions présentées par la Commission en 1969, 1976, 1983 n'ont jamais abouti. Le problème n'a bien entendu fait que s'aggraver et avec l'élargissement de la Communauté, menace de prendre une dimension irrésistible. La Commission s'est donc réattelée à la réforme du marché des matières grasses. La Délégation du Sénat ne peut manquer de rappeler l'urgence qu'il y a à réaliser celle-ci.

I - LA SITUATION DU MARCHÉ DES MATIÈRES GRASSES

Le secteur des huiles et matières grasses comprend une gamme très diversifiée de produits largement interchangeables et dont les structures de production sont très différentes. Aussi l'organisation de ces marchés est-elle complexe.

Il faut comprendre parmi les matières premières de ce secteur les graisses et huiles végétales parmi lesquelles on distingue l'huile d'olive des autres huiles, les huiles et graisses animales : beurre, saindoux, suif, et enfin les huiles et graisses d'espèces marines.

Ces matières de base peuvent être consommées en l'état ou sous forme d'huiles ou de matières grasses préparées comme la margarine, elles peuvent être utilisées comme aliments d'animaux, pour la consommation humaine ou à des fins techniques. Les modes de consommation varient considérablement d'un Etat membre à l'autre : le beurre et la margarine occupent une place privilégiée dans les pays du nord de la Communauté tandis que les pays méditerranéens font la place la plus large aux huiles végétales.

Cette diversité se traduit dans l'économie du marché des matières grasses et dans la réglementation communautaire. Il est nécessaire de l'évoquer grâce à quelques données significatives.

a) L'économie du marché

Elle est globalement caractérisée par la part importante que représentent les importations dans la consommation communautaire, par l'augmentation de la production communautaire, et par l'existence de déséquilibres spécifiques à certains produits. Il convient aussi de distinguer le cas des matières grasses végétales de celui du beurre.

— le taux d'auto-provisionnement en huiles s'établissait ainsi en 1984 :

	C.E.E. à 10	C.E.E. à 12
- huile d'olive	92 %	112 %
- Huile de graines (huiles de graines produites/ huiles de graines totales).....	60 %	63 %
- Tourteaux	12 %	12,5 %

Source : Oil World cité par le rapport du Parlement européen du 27 mars 1987 (rapport Mouchel)

Selon le rapport 1986 de la Commission des Communautés sur la situation des marchés agricoles, « la Communauté satisfait moins de la moitié de ses besoins en huile et en tourteaux d'oléagineux ». Elle a importé en 1985 plus de 3 millions de tonnes de graisses et d'huiles et plus de 17 millions de tonnes de tourteaux.

— La production communautaire est en augmentation sous l'influence de deux facteurs, l'adhésion pour l'huile d'olive et l'augmentation des surfaces plantées en graines oléagineuses : colza, navette, tournesol, soja.

En ce qui concerne l'huile d'olive, la production se situerait normalement entre 700.000 et 900.000 tonnes par an dans la Communauté à dix. L'adhésion de l'Espagne et du Portugal a porté la production communautaire entre 1 et 1,4 million de tonnes. Le taux d'approvisionnement moyen est par suite monté à 117 %.

En ce qui concerne les graines oléagineuses, on notera son rythme de développement très rapide depuis cinq ans dans la Communauté à dix. Le rythme annuel est de 20 % environ. En 1986, la production pour l'ensemble des graines oléagineuses s'est élevée à 7,5 millions de tonnes ce qui représente une croissance de 2,9 % par rapport à l'année précédente. Ce ralentissement est dû au recul de la production de colza du fait des conditions climatiques dans certaines régions, en revanche la production de tournesol et surtout celle de colza ont poursuivi leurs progrès.

— Ces données globales dissimulent une grande disparité des situations par produit et selon les utilisations. Ainsi, dès 1986-87 les huiles issues de la trituration du colza sont excédentaires par rapport aux utilisations internes (taux d'auto-provisionnement de 136 %) alors que les tourteaux sont déficitaires (taux d'auto-provisionnement de 76 %). Par contre, la culture communautaire

de soja ne représente qu'une faible proportion de la consommation interne, 340.000 tonnes environ produites pour une consommation de 20 millions de tonnes d'équivalent-graines.

— En ce qui concerne enfin le beurre, la production totale a baissé de 4 % en 1985 par rapport à 1984, ce qui n'a pas permis d'effacer les conséquences des niveaux de production élevés de 1982 et 1983. Les stocks publics se sont élevés à 1.320.000 tonnes en 1986 et, indice sans ambiguïté du déséquilibre du marché, 35 % de la production sont allés à l'intervention de janvier à septembre 1986.

b) *La réglementation communautaire*

L'organisation commune du marché de l'huile d'olive comprend des mécanismes d'aide à la production et à la consommation. L'aide à la production est versée soit en fonction de celle-ci, soit de manière forfaitaire. L'aide à la consommation est octroyée à l'huile conditionnée par des établissements agréés et mise sur le marché à des prix tenant compte de cette aide. Il s'agit de permettre l'écoulement de la production d'huile d'olive en compensant une partie de l'écart avec les huiles végétales concurrentes.

Il existe d'autre part dans ce secteur des mécanismes de prélèvements et restitutions ainsi qu'un mécanisme d'intervention : au cours de la campagne 1985-1986, les achats à l'intervention se sont élevés à 78.730 tonnes (chiffre disponible en octobre 1986).

S'agissant des graines oléagineuses, le trait le plus remarquable de l'O.C.M. est l'importation des huiles et matières grasses sans prélèvements et à des droits de douane compris entre 5 % et 15 %. Les graines non transformées et les tourteaux sont importés à droits nuls.

Compte tenu de l'absence de protection douanière véritable, le développement, voire le simple maintien de la production communautaire nécessitent l'octroi d'importantes aides directes : aides à la trituration pour le colza et le tournesol, aides aux graines de soja, de lin et de coton.

Un mécanisme de contrôle du taux d'augmentation de la production fonctionne depuis 1982/1983 pour le colza et 1984/1985 pour le tournesol. Depuis la campagne 1986/1987, l'aide est réduite proportionnellement au dépassement des quantités maximales garanties.

La réglementation communautaire ne sera applicable intégralement à l'Espagne et au Portugal qu'au terme d'une période transitoire de dix ans. Le régime instauré résulte d'un compromis entre d'une part le maintien des régimes nationaux jusqu'à l'ajustement, prévu par le Traité, de l'acquis communautaire dans ce secteur, et d'autre part certaines adaptations jugées nécessaires. Il s'agit essentiellement de maintenir la consommation d'huile d'olive en Espagne en évitant de modifier les prix relatifs des huiles.

En ce qui concerne, enfin, les matières grasses animales, et notamment le beurre, l'organisation du marché repose sur des mécanismes de prélèvement et de restitutions, d'intervention et de quotas pour le lait.

II - LES CONSEQUENCES DU DISPOSITIF ACTUEL

a) *Conséquences économiques*

— Le régime excessivement libéral d'importation des matières grasses est en grande partie responsable des excédents laitiers : l'absence de droits de douane sur les tourteaux a permis, essentiellement dans les pays de l'Europe du Nord, le développement d'exploitations laitières intensives qui utilisent le soja pour l'alimentation du bétail et sont à l'origine de l'essentiel des excédents laitiers.

— L'absence ou la faiblesse des droits de douane applicables aux graines oléagineuses renforce la capacité concurrentielle de ces produits par rapport au beurre communautaire et freine la consommation de celui-ci.

La place faite aux importations dans le bilan d'approvisionnement de la Communauté en matières grasses limite les possibilités de diversification offertes aux producteurs dans le contexte de production céréalière excédentaire que connaît la Communauté. En effet, la culture de graines oléagineuses est un excellent substitut à la production céréalière. Les données agro-climatiques et techniques ne sont plus un obstacle à son développement en raison des progrès de la recherche agronomique et de l'apparition de nouvelles variétés.

De plus, la plupart des Etats membres sont intéressés par le développement des matières premières végétales oléagineuses : l'Espagne, le Portugal et l'Italie pour l'olive, le tournesol et le soja, la France pour le colza, le tournesol et le soja, l'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni pour le colza.

b) *Consequences financières*

Les systèmes d'aide existants ont, en raison de l'augmentation de la production de graines oléagineuses et de la baisse des prix sur le marché mondial, provoqué une augmentation très importante des dépenses : 24,7 % en moyenne entre 1976 et 1985, 52 % de 1985 à 1986, année durant laquelle elles se sont élevées à 2 milliards 741 millions d'Ecus. Un dérapage plus important encore est prévu en 1991, année à partir de laquelle le régime intégral d'aide sera applicable à l'Espagne et au Portugal.

Le surplus de production à la charge du budget communautaire devrait, selon les calculs de la Commission, inclure un coût global dépassant les 6 milliards d'Ecus dans le secteur des matières grasses qui serait alors la plus importante source de dépenses de la P.A.C. et consommerait en un exercice budgétaire l'équivalent de cinq années de mise en oeuvre de la politique communautaire de recherche et développement technologique.

Ces perspectives rendent indispensable la mise en oeuvre d'une nouvelle politique des matières grasses.

III - LES PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

On a souvent accusé la Communauté de réagir avec retard à l'évolution des données susceptibles d'influencer les équilibres de la P.A.C. Assurément, la Commission ne peut en être rendue responsable, qui a présenté des propositions de taxations des matières grasses dès 1976 et qui a assorti les propositions de prix de campagne 1987-1988 d'une proposition de réforme du secteur des matières grasses non dénuée d'ambition. Il est nécessaire de confronter cette proposition aux objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre en la matière.

a) *L'objet souhaitable d'une réforme*

Dans un document du 6 mars 1987, les organisations professionnelles agricoles communautaires, le C.O.P.A. et le C.O.G.E.C.A., ont précisé les objectifs que la profession souhaite voir assigner à une politique globale des matières grasses :

- « — assurer des revenus équitables à tous les producteurs de la Communauté ;
- assurer, dans le cadre de l'organisation commune du marché de l'huile d'olive, le respect d'une véritable préférence communautaire par le biais de l'application du système de « deficiency payments » ;
- encourager la production des graines oléagineuses, production déficitaire dans la Communauté, afin d'offrir, entre autres, des alternatives de production aux agriculteurs de la Communauté ;
- garantir un rapport stable de prix entre les différentes huiles et matières grasses ;
- garantir les ressources communautaires nécessaires pour le financement du secteur ».

Dans ce cadre général, il est utile de préciser certains points.

Une des priorités serait l'amélioration de la capacité concurrentielle du beurre par rapport aux produits issus de graines oléagineuses. En effet, la crise du secteur laitier et les conséquences sociales de l'application du régime des quotas justifient que tout soit mis en oeuvre pour développer la consommation du beurre.

Dans le même ordre d'idées, il est essentiel de maintenir l'oléiculture dans les pays du sud de la Communauté où elle est un facteur d'emploi important et un élément essentiel du mode d'exploitation agricole familiale : on compte en Espagne, Italie, Grèce ou Portugal et en France 2,2 millions d'oléiculteurs. D'autre part, l'oléiculture joue un rôle irremplaçable dans l'aménagement du territoire : protection des sols, rôle de coupe feu entre les massifs forestiers. Elle se prête difficilement à une reconversion qui ne ferait d'ailleurs qu'aggraver les déséquilibres d'autres secteurs. Elle doit donc être maintenue.

Enfin, il faut augmenter la production communautaire de graines oléagineuses afin d'atteindre l'auto-suffisance pour les matières grasses et tourteaux et de fournir ainsi des possibilités de diversification aux producteurs de céréales mis en difficulté par la politique de prix bas et de resserrement des organisations de marchés préconisée par la Commission. Ceci n'est nullement contradictoire avec l'idée souvent exposée par ailleurs de favoriser l'emploi des céréales communautaires pour l'alimentation du bétail. L'objectif à poursuivre est la restauration globale de la préférence communautaire, la répartition de la consommation entre les différents types d'aliments pour bétail étant un problème second.

Il est bien évident que la réalisation de ces objectifs se heurte à un certain nombre d'obstacles dont certains apparaissent en l'état des choses peu franchissables. La réforme à mettre en oeuvre sera donc plus un premier pas qu'un accomplissement.

La première difficulté est la situation financière de la Communauté. Le coût actuel du secteur des matières grasses : entre 3 et 4 milliards d'Ecus en 1987...équivalant au déficit attendu du F.B.O.G.A.-garantie pour le même exercice. Il ne semble pas possible de faire face aux conséquences prochaines de l'élargissement dans ce secteur. Une solution doit donc être trouvée au financement de celui-ci.

Une seconde difficulté est le régime douanier des matières grasses qui rend peu envisageable la restauration de la préférence communautaire par les mécanismes de prélèvement et restitutions, sauf à accorder aux pays exportateurs des compensations dont nul autre secteur de la production n'est disposé à faire les frais. Il semble donc exclu de renchérir sélectivement les huiles importées.

Enfin, il faut tenir compte des intérêts divergents des Etats-membres, si l'on veut avoir quelque chance de faire adopter une réforme, et notamment de l'avantage de concurrence dont disposent actuellement les usines à lait du nord pour l'approvisionnement en aliments importés pour bétail. On ne peut pas ignorer d'ailleurs non plus la place que prennent progressivement les aliments importés dans la production animale française. C'est donc la diminution des prix des produits communautaires à la consommation plutôt que le renchérissement des tourteaux importés qu'il conviendrait de rechercher.

Ces différentes données expliquent le caractère modéré des propositions pendantes.

b) Les propositions pendantes et les réactions

Il convient d'abord de mentionner une intéressante proposition rapportée récemment devant le Parlement européen par M. Jean MOUCHEL. Constatant la difficulté d'équilibrer le marché avec une protection à la frontière communautaire, celui-ci propose la mise en oeuvre de mesures internes à la Communauté portant sur toutes les huiles et graines végétales et marines destinées à la consommation humaine quelle que soit leur origine.

Selon le rapport, le système proposé, qui reposerait sur la constatation d'un prix représentatif pour l'huile d'olive et la fixation d'un prix directif minimal pour les autres huiles végétales, et sur l'instauration de cotisations variables comblant la différence entre les prix directifs et les prix de marché dans la Communauté, permettrait :

— de rapprocher les prix des huiles végétales de graines de ceux de l'huile d'olive en favorisant un meilleur équilibre de consommation entre huile d'olive et huiles de graines ;

— de réduire le coût budgétaire : en procurant au F.E.O.G.A. des ressources supplémentaires, permettant de financer, en grande partie, le système des « deficiency payments », et ainsi le développement des cultures oléagineuses dans la Communauté.

— de ne pas être discriminatoire à l'égard des graines ou des huiles importées des pays tiers : ces cotisations seraient perçues aussi bien sur les huiles et matières grasses produites (au stade de l'usine de production) qu'importées dans la Communauté (sur le lieu de dédouanement). Ce système n'est donc pas contraire aux règles du G.A.T.T., car deux produits « identiques » (huiles de même catégorie produite ou importée) sont taxés de la même façon, et évite des « déconsolidations » et des concessions vis-à-vis des pays tiers. Les négociations au G.A.T.T. devraient être facilitées par l'utilisation du « crédit » que l'Espagne apporte à la Communauté, en passant du système protectionniste espagnol au système libéral communautaire.

— de stabiliser le prix des matières grasses.

Le système éviterait d'autre part la taxation des tourteaux afin de ne pas renchérir le coût de l'alimentation animale.

La Commission a accompagné ses propositions de prix de campagne 1987-1988 de propositions de réforme moins positives mais en partie intéressantes. Il s'agit d'une part d'un certain nombre de limitations des aides à la production : introduction pour l'huile d'olive et le soja d'un régime de quantités maximales garanties, diminution des quantités maximales pour l'huile d'olive (1,35 million de tonnes) et pour le soja (1,1 million de tonnes), suppression de la limite de 5 % à la baisse pour les prix institutionnels en cas de dépassement des quantités maximales pour le colza et le tournesol, diminution de la période d'intervention pour les graines oléagineuses.

Dans les conclusions sur les prix adoptées le 13 mai dernier, la Délégation a déjà souligné le caractère contradictoire de ces propositions avec la légitime et nécessaire reconquête du marché intérieur dans le secteur des oléagineux et protéagineux.

La Commission propose d'autre part de mettre en place un mécanisme de stabilisation des prix à la consommation des matières grasses végétales et marines.

Le mécanisme proposé tendrait à compenser la baisse des prix des huiles et matières grasses sur le marché mondial. Un prix de référence serait calculé d'après la moyenne des prix de l'huile de soja raffinée dans la C.E.E. au cours des cinq dernières années. Si le prix moyen des huiles et graisses consommées dans la Communauté est inférieur à ce niveau de référence, une cotisation sera due à la sortie du produit de l'usine de raffinage ou lors de l'importation. Dans le cas contraire, une subvention serait versée aux transformateurs. La cotisation, qui ne pourrait dépasser 330 Ecus par tonne, serait fixe et recalculée au début de chaque campagne. Sa recette serait versée au F.E.O.G.A. et affectée au financement du secteur des matières grasses.

Contrairement au mécanisme de prix directifs minima préconisé dans le rapport MOUCHEL, ce système fondé sur une moyenne glissante n'empêcherait pas l'adaptation progressive des prix à la consommation aux baisses des prix mondiaux.

Le système de la Commission aurait pour le reste les caractéristiques suivantes :

— caractère non discriminatoire à l'égard des produits importés puisque les huiles communautaires seront soumises à la taxation ;

— maintien de la hiérarchie des prix entre huiles végétales par l'application d'une taxe spécifique et non ad valorem, et donc transparence à l'égard des tendances de la consommation : les oléagineux américains ne seront pas désavantagés par rapport à l'huile d'olive.

Il est vrai que le beurre ne sera pas soumis à la taxe, mais relevant d'un régime administratif très rigoureux, il est naturel d'éviter qu'une pression supplémentaire soit exercée sur son prix. Il ne s'agit donc pas vraiment d'une avantage de concurrence qui lui est accordé.

— transparence à l'égard de l'alimentation du bétail, seule la consommation humaine entraînant l'application du mécanisme.

En conséquence, il faut conclure que le mécanisme stabilisateur n'est pas contraire aux engagements de la Communauté au G.A.T.T. et qu'il n'est pas de nature à provoquer des modifications sensibles des courants d'échanges. C'est bien pourquoi on ne peut que s'étonner des mesures limitatives proposées pour la production communautaire de graines oléagineuses, et de l'argument de la Commission selon lequel ces mesures seraient la garantie du caractère loyale du mécanisme stabilisateur sur le plan commercial. Celui-ci est ou n'est pas par lui-même conforme au G.A.T.T., une argumentation hétéroclite ne peut qu'affaiblir la position communautaire face aux Etats-Unis.

Ceux-ci n'ont en effet pas réagi à l'annonce des propositions de la Commission avec tout le détachement souhaitable :

« Nous ne voulions pas que la C.E.E. impose cette taxe sans se rendre compte qu'une telle action constituerait une sérieuse violation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) et que nous serions alors obligés de prendre des mesures de rétorsion », a déclaré M. LYNG, secrétaire américain à l'Agriculture, le 26 mai dernier, relayé par les pays de l'A.S.E.A.N. (Sud-est asiatique). Il n'en est que plus regrettable de relever de sérieuses discordances dans la Communauté.

Si les producteurs ont par l'entremise du C.O.P.A. et du C.O.G.E.C.A. considéré la solution proposée comme un utile premier pas, si le Parlement européen l'a approuvée lors de sa session de mai dernier, il n'en est pas de même pour les triturateurs et raffineurs de la Communauté et certains Etats-membres.

Pour le F.E.D.I.O.L., qui regroupe dans la Communauté triturateurs et raffineurs, le système conduirait à une augmentation de 35 % du prix de l'huile de tournesol et de 18,5 % du kilo de margarine. Considérant que l'élasticité par rapport au prix de la demande de ces produits est forte, les industriels redoutent une baisse de la consommation des ménages et des professionnels de la pâtisserie, ce qui leur poserait de difficiles problèmes dans un contexte de concurrence vive avec les producteurs extérieurs à la Communauté. Le B.E.U.C., Bureau européen des unions de consommateurs, abonde dans ce sens.

Du côté des gouvernements, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas défendent la liberté d'action de leurs entreprises, ennemies, comme toutes les multinationales, de toute forme d'entrave ; le Portugal veut avoir les mains libres pour importer ; le Danemark en fait une question de souveraineté refusant à la C.E.E. le droit de lever les impôts en lieu et place des Etats. Il est vrai que fondant sa proposition sur l'article 43 du Traité de Rome, la Commission évite les aléas des procédures nationales de ratification des mesures à caractère fiscal.

Le premier pas mesuré que représente le mécanisme en discussion est donc encore loin d'être fait. On se demande quelle sera dans quatre ans l'attitude des contempteurs de celui-ci si la Communauté se voit obligée d'engager la dépense de 6 milliards d'Ecus par an afin d'éviter la dérive de tout un groupe socio-professionnel au sud de la Communauté.

**Consommation humaine apparente de graisses subdivisées selon : — les matières de base (graisse pure)
— les produits transformés consommés (graisse pure)**

(1984)

		Matières de base					Total	Produits transformés consommés						
		Graisses et huiles végétales	Graisses et huiles d'animaux terrestres	Graisses et huiles d'animaux marins	Total (sauf beurre)	Beurre		Margarine	Autres graisses et huiles préparées	Autres graisses et huiles d'animaux terrestres	Autres graisses et huiles d'animaux marins	Huile de consom- mation	Total (sauf beurre)	Beurre
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1 000 t	EUR 12	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	BLEU/UEBL (1)	123	90	20	233	77	310	100	10	75	—	48	233	77
	Danmark	92	19	22	133	33	166	61	3	11	—	58	133	33
	BR Deutschland	768	390	58	1 216	354	1 570	392	112	384	—	328	1 216	354
	Ellas (1)	261	35	—	296	6	302	20	30	35	—	211	296	6
	Espana	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	France (1)	846	331	27	1 204	435	1 639	171	19	325	—	689	1 204	435
	Ireland	52	4	1	57	37	94	16	6	4	—	31	57	37
	Italia	1 202	225	2	1 429	107	1 536	25	23	225	2	1 154	1 429	107
	Nederland	236	198	50	484	47	531	153	67	178	—	86	484	47
	Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
	United Kingdom	821	536	193	1 550	254	1 804	348	119	481*	—	602	1 550	254
	EUR 10	4 401	1 828	373	6 602	1 350	7 952	1 286	389	1 718	2	3 207	6 602	1 350

Source : Eurostat

(1) Estimations, bilans non encore disponibles.

%	EUR 12													
	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
BLEU/UEBL (1)	40	29	6	75	25	100	32	3	24	—	15	75	25	
Danmark	55	11	13	80	20	100	37	2	7	—	35	80	20	
BR Deutschland	49	25	4	77	23	100	25	7	24	—	21	77	23	
Ellas	86	12	—	98	2	100	7	10	12	—	70	98	2	
Espana	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
France	52	20	2	73	27	100	10	1	20	—	42	73	27	
Ireland	55	4	1	61	39	100	17	6	4	—	33	61	39	
Italia	78	15	0	93	7	100	2	1	15	0	75	93	7	
Nederland	44	37	9	91	9	100	29	13	34	—	16	91	9	
Portugal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
United Kingdom	45	30	11	86	14	100	19	7	27	—	33	86	14	
	EUR 10					100	16	5	22	0	40	83	17	
kg/tête	EUR 12													
	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
BLEU/UEBL	12	9	2	23	8	30	10	1	7	—	5	23	8	
Danmark	18	4	4	26	6	32	12	1	2	—	11	26	6	
BR Deutschland	13	6	1	20	6	26	6	2	6	—	5	20	6	
Ellas	26	4	—	30	1	31	2	3	4	—	21	30	1	
Espana	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
France	15	6	0	22	8	30	3	0	6	—	13	22	8	
Ireland	15	1	0	16	10	27	5	2	1	—	9	16	10	
Italia	21	4	0	25	2	27	0	0	4	0	20	25	2	
Nederland	16	14	3	34	3	37	11	5	12	—	6	34	3	
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	
United Kingdom	15	9	3	27	4	32	6	2	9	—	11	27	4	
	EUR 10					29	5	1	6	0	12	24	5	

Source : Eurostat

(1) Estimations, bilans non encore disponibles.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 17 JUIN 1987

Ayant pris connaissance de la situation du marché communautaire des matières grasses, la Délégation,

— relève que le régime actuel d'importation est à l'origine d'avantages de concurrence qui ont permis, avec leur approvisionnement à bon compte en aliments composés pour bétail, le développement d'exploitations laitières intensives qui sont, en Europe du nord, responsables de l'essentiel des excédents laitiers ;

— constate que le même régime d'importation joue un rôle non négligeable dans la stagnation de la consommation de beurre en confortant la capacité concurrentielle des matières grasses importées ;

— souligne que la place faite aux importations limite les possibilités de diversification vers les productions oléagineuses qui pourraient constituer un excellent substitut à la production céréalière excédentaire dans la mesure où la Communauté reste déficitaire dans ce secteur et où ces productions pourraient facilement être développées dans la plupart des pays de la Communauté ;

— note qu'en raison de la faiblesse de la protection douanière, le maintien de la production européenne est obtenu par un système très coûteux d'aides directes à la production et à la consommation ;

— rappelle que l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal, qui prendra pleinement effet dans ce secteur à partir de 1991 avec l'application intégrale de la réglementation communautaire à ces deux pays, implique à terme le doublement des dépenses budgétaires consacrées à la production de matières grasses végétales ;

— doute de la capacité de la Communauté de prendre en charge de telles sommes dans le contexte de crise financière larvée qui perdure depuis plusieurs années ;

— affirme qu'il est donc indispensable de repenser globalement la politique communautaire des matières grasses ;

— considère que celle-ci doit poursuivre les objectifs suivants : fournir à la Communauté les moyens financiers de sa politique ; améliorer la capacité concurrentielle du beurre par rapport aux matières grasses végétales ; maintenir dans le sud de la Communauté une production d'huile d'olive indispensable sur les plans économique, social et écologique ; favoriser l'augmentation de la production communautaire de graines oléagineuses afin de fournir des possibilités de diversification aux producteurs en difficulté du fait du resserrement de la politique des prix et marchés dans les secteurs excédentaires ;

— admet qu'un certain nombre de facteurs limite la marge de manoeuvre disponible pour s'engager dans cette voie ; qu'en particulier la consolidation au G.A.T.T. du régime préférentiel accordé aux importations d'oléagineux interdit de recourir au système des prix de seuil pour protéger la production communautaire tout en diminuant les dépenses d'aide ;

— prend acte des propositions de la Commission à l'occasion de la discussion des prix de campagne 1987-1988 ;

— regrette que celles-ci abandonnent toute ambition de développer la production communautaire de graines oléagineuses, en préconisant l'adoption de quantités maximales garanties ;

— estime positif le fait que la taxation des matières grasses envisagée soit de nature à permettre le financement futur du secteur en faisant participer les consommateurs à l'ajustement nécessaire ;

— déplore que ce mécanisme, tout entier conçu pour éviter les accusations de discrimination inévitablement mises en avant par les Etats-Unis, renonce à infléchir la hiérarchie des prix des huiles de façon à établir entre celui de l'huile d'olive et les autres un rapport permettant de maintenir la consommation de la première ;

— dénonce les tentatives de certains Etats extérieurs de s'ingérer dans la détermination des politiques communautaires ;

— espère que le caractère mesuré du projet en discussion amènera les Etats membres hostiles à se ranger à cette solution raisonnable au problème bientôt incontournable du financement du marché communautaire des matières grasses.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux Membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces Armées.

B - L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE OVINE

Rapporteur : M. Jacques GOLLIET, Sénateur

I - Un marché perturbé

II - Une organisation commune de marché inéquitable

III - Une réforme attendue

IV - Conclusions de la Délégation adoptées le 4 novembre 1987

*
* *

Le marché communautaire de la viande ovine a été organisé tardivement par le règlement 1837/80 du 7 juin 1980. Cette réglementation, dernière née du marché commun agricole, a dû sa conclusion laborieuse après trois années de guerre du mouton, à l'opposition d'intérêts entre la France et la Grande-Bretagne, principaux producteurs et consommateurs de la Communauté à dix. Largement favorable à la Grande-Bretagne, il s'agissait à l'époque d'attribuer à celle-ci des avantages financiers afin de contribuer à désamorcer le débat sur le « juste retour », l'accord de 1980 est apparu de plus en plus contestable et contesté face au marasme dans lequel il laisse subsister les producteurs français. Sa renégociation devrait être engagée sous peu sous de meilleurs auspices.

I - UN MARCHÉ PERTURBÉ

1. Données générales

Le cheptel communautaire ovin est l'un des principaux dans le monde, avec 83 millions de têtes en 1986, il arrive après celui de l'Australie (155), l'U.R.S.S. (139) mais devance celui de la Nouvelle-Zélande (71,5).

Il est concentré dans cinq pays : Royaume-Uni (29 %), Espagne (21 %), France (14 %), Grèce (12 %) et Italie (13 %) et est de plus en plus localisé dans les zones défavorisées couvertes par la directive C.E.E. 72/268.

D'autre part, ce cheptel a connu entre 1980 et 1986 un accroissement important dans la Communauté à 10 : 11 %, mais avec de grandes disparités d'un Etat membre à l'autre. Alors que le troupeau du Royaume-Uni progressait de 17 %, celui de la France a régressé du même pourcentage.

L'élevage ovin est orienté essentiellement vers la production de viande, celles de lait et de laine occupent une place marginale.

La production communautaire de viande ovine est la première dans le monde : 930.000 tonnes en 1986. Quoiqu'en fort accroissement (25 % entre 1968 et 1984 avec pour la première fois une régression de 1,8 % en 1986), elle n'égale pas la consommation de la Communauté. Le taux d'approvisionnement s'élevait à 80 % en 1986 dans la Communauté à 12 (76,5 % dans la Communauté à 10) contre 72 % en 1982.

Les importations tendent à diminuer. Avec 234.000 tonnes en 1986, elles ne représentent que 73 % des quantités autorisées par les accords d'auto-limitation passés avec les principaux fournisseurs. Le premier est la Nouvelle-Zélande qui fournit 80 % des importations communautaires, dont la majeure partie est destinée au Royaume-Uni.

Cette situation confère à cet Etat membre une situation prépondérante dans le commerce intra-communautaire, bien que sa production n'égalise pas sa consommation : les échanges entre le Royaume-Uni et la Communauté représentent 43 % des échanges intra-communautaires. Ceux-ci ont enregistré un accroissement important depuis 1970, passant de 37.000 tonnes à 96.000 tonnes en 1984. La France est le principal importateur de la Communauté. Quant aux exportations communautaires, traditionnellement faibles, elles ont représenté 5.000 tonnes en 1984.

Enfin, la consommation, globalement stabilisée à moins de 1.000.000 de tonnes, connaît des tendances contradictoires d'un Etat membre à l'autre. Elle progresse en France (+2,6 % en 1986) et régresse au Royaume-Uni (-1 %).

2. Les difficultés des producteurs français

La production française de viande ovine est en crise. Les quantités sont en diminution depuis 1982, tendance aggravée par les conséquences des conditions climatiques défavorables de 1985 et 1986 : la diminution du poids des carcasses des agneaux et des brebis de réforme, la diminution d'autre part du nombre d'agneaux abattus en raison de la baisse de la fertilité, et des naissances non viables.

D'autre part, les cours suivent une évolution inquiétante : les prix des agneaux de boucherie diminuent depuis 1983. En 1986, les cotations, demeurées stables jusqu'à la mi-juillet, sont tombées ensuite à un niveau inférieur à celles de 1985. La moyenne de la cotation nationale est en baisse de 4 % en 1986 par rapport à 1985. Ces éléments, s'inscrivant dans un contexte de faible production et de consommation en augmentation, sont préoccupants. Ils semblent démontrer que le prix de la viande d'importation en provenance du Royaume-Uni joue un rôle directeur : elle a représenté 40 % de la consommation mensuelle en juillet, août et septembre 1986, période de diminution des prix. Or, les prix britanniques demeurent à un niveau inférieur de 30 % aux prix français par l'effet des mécanismes de l'organisation commune de marché. D'autre part, la dépréciation récente de la Livre sterling a accentué cette tendance.

Il en résulte deux conséquences. D'une part, le revenu des exploitations ovines dépend de plus en plus des aides publiques directes : prime compensatoire ovine, prime compensatoire de handicap naturel. Celles-ci ont pu représenter, en 1986, 26 % du chiffre d'affaires du secteur et 43 % du résultat brut d'exploitation de la ferme ovine, selon la Fédération nationale ovine.

D'autre part, de nombreux éleveurs connaissent de graves difficultés de trésorerie, notamment en Poitou-Charentes, dans le Centre, le Massif central et le Limousin. L'inquiétude qu'engendre cette situation a suscité périodiquement, et à la fin de l'année dernière en particulier, des manifestations d'éleveurs à l'encontre des importations britanniques.

Il faut remarquer qu'en dépit de la part limitée qu'il représente dans la production agricole finale de la Communauté (2 % en 1985), le secteur ovin représente un élément important de l'économie agricole des zones défavorisées. Elles rassemblent 76 % des brebis et 71 % des exploitations ovines. Dans certains départements, par ailleurs, l'élevage du mouton représente 30 % des installations de jeunes agriculteurs. L'appareil de production est peu concentré, il s'agit le plus souvent de petits ateliers gérés à temps partiel (14 % seulement des actifs sont à temps plein). Sur la totalité du territoire, 38 % des éleveurs ont moins de 40 brebis-mères et représentent 8 % du cheptel ; 31 % ont 40 à 100 brebis (20 % du cheptel) ; 31,4 % ont 100 à 400 brebis (61 % du cheptel), 2,6 % ont plus de 400 brebis (11 % du cheptel).

Cette activité assez disséminée est importante pour la préservation du tissu rural dans les endroits les plus difficiles. Il convient de la préserver face à une concurrence britannique favorisée par l'organisation commune de marché et qui, il faut bien le reconnaître, bénéficie d'un appareil de production plus efficace en raison de la concentration plus importante du troupeau et de la bonne adaptation du système d'élevage extensif aux conditions techniques, pédoclimatiques et économiques du pays.

II - UNE ORGANISATION COMMUNE DE MARCHÉ INEQUITABLE

1. Le mécanisme de l'O.C.M.

La réglementation du marché de la viande ovine est d'une particulière complexité. Il s'agissait en effet pour ses négociateurs d'élaborer un système de compromis entre les intérêts de la France et ceux de la Grande-Bretagne en entérinant dans une très large mesure les dispositifs nationaux existants tout en les infléchissant afin de parvenir à terme à un rapprochement des prix de la viande ovine sur chaque marché.

En effet, il existait à l'origine un écart important (50 %) entre les prix français et les prix britanniques, qui résultait de différences fondamentales entre les structures de production des deux principaux producteurs et consommateurs de la Communauté. Les mécanismes nationaux de soutien des marchés pérennisaient cette divergence.

Plusieurs fois réformée, l'O.C.M. de la viande ovine présente à l'heure actuelle les caractéristiques suivantes :

a) *Le volet interne*

Les risques d'effondrement des prix en raison de la faible protection externe de la Communauté et, en ce qui concerne les prix français, de la mise en contact avec le marché britannique, ont rendu nécessaire l'élaboration d'un mécanisme spécifique de garantie des revenus des éleveurs. Il s'agit de la *prime compensatrice* à la brebis. Son principe est simple : le revenu du producteur est complété par une prime forfaitaire de fin d'année qui compense la différence entre le prix de marché moyen annuel constaté et le prix de base garanti par la Communauté.

Le prix de base est fixé au début de chaque campagne par le Conseil. Il évolue au cours de la campagne suivant une courbe de « saisonnalisation » qui épouse en principe celle des prix de marché avec un sommet en avril et un creux en octobre. Il représente le prix moyen que la Communauté souhaite voir obtenir par les producteurs au cours de la campagne. Plusieurs paramètres entrent en ligne de compte pour sa formation : la situation du marché, les perspectives de développement et les coûts de production, la situation du marché des autres viandes.

Le montant de la prime est estimé chaque année en début de campagne par la Commission des Communautés pour chacune des sept régions de production. La Commission estime le montant de la perte de revenu prévisible en comparant le prix de base et le prix de marché prévisible. La différence constatée est multipliée par le tonnage de viande ovine produit l'année précédente dans la région concernée. L'enveloppe ainsi obtenue est divisée par le nombre de brebis recensées dans la région afin de donner le montant prévisible de la prime à la brebis. Des acomptes de 30 % sont attribués au cours de la campagne aux producteurs des zones de montagne et défavorisées (1). En fin de campagne, le montant estimé de la perte de revenu est révisé pour tenir compte de l'évolution effective des prix du marché. Le solde de la prime ainsi réévaluée est versé au producteur avant le septième mois suivant la fin de la campagne.

Ce mécanisme ne joue effectivement qu'entre le prix de base et le prix directeur fixé à 85 % de ce dernier. Sous cette barre de 85 %, la garantie de revenu aux producteurs est assurée par le mécanisme de l'intervention dans onze Etats membres, et par la prime variable à l'abattage en Grande-Bretagne.

Contrairement à la prime forfaitaire calculée sur une moyenne annuelle, ce second étage de la garantie est saisonnalisé. Il s'applique en effet semaine après semaine sur le prix directeur fixé à 85 % du prix de base saisonnalisé.

Les producteurs anglais reçoivent, peu de temps après avoir abattu leurs bêtes, une *prime variable à l'abattage* (P.V.A.), égale à la différence entre le prix directeur de la semaine et le prix de marché

(1) Il faut toutefois noter que le gouvernement français a obtenu que les acomptes versés en 1986 (82 F par brebis au total) soient accordés aussi hors des zones défavorisées, compte tenu de la gravité de la situation.

constaté. Quel que soit l'état du marché, le producteur britannique moyen reçoit donc le prix directeur dès lors que le prix du marché s'est fixé à un niveau inférieur à celui-ci. En revanche, celui qui parvient à vendre plus cher que le prix de marché gagne plus que le producteur moyen, il reçoit quand même la prime moyenne et bénéficie ainsi d'une marge majorée. Le système n'est donc pas désresponsabilisant.

Dans les autres États membres, et en France en particulier, le soutien du marché au niveau du prix directeur est, en théorie, assuré par l'intervention. Ce mécanisme n'a cependant jamais été appliqué. Les conditions de déclenchement ont été réunies deux fois en 1986 en France. Cependant, le peu d'espoir qu'il y avait d'alléger l'offre et de soutenir les cours déprimés par les importations britanniques, a conduit à renoncer à la mise en oeuvre de l'intervention.

La coexistence de l'intervention et de la prime variable à l'abattage n'est possible que grâce au « claw-back », c'est-à-dire au reversement au F.E.O.G.A. de la prime touchée par l'éleveur britannique, en cas d'exportation vers le reste de la C.E.E. Ce mécanisme tend à neutraliser pour les échanges intra-communautaires l'avantage concurrentiel conféré aux éleveurs britanniques par la prime variable à l'abattage.

A côté des deux principaux instruments de garantie de revenu que sont la P.V.A. et l'intervention, existe un système d'aide au stockage privé auquel la Commission peut recourir quand le prix du marché est inférieur à 90 % du prix de base. Cette aide a ainsi été ouverte le 15 octobre 1986. Il s'agit de diminuer l'offre pendant une période de déséquilibre tout en apportant un complément de revenu aux producteurs.

b) *Le volet externe*

Le volet externe de l'organisation du marché de la viande ovine résulte, comme le volet interne, d'un compromis entre les intérêts contradictoires de la France et de la Grande-Bretagne. Celle-ci souhaitait préserver ses courants d'échanges avec le Commonwealth quand celle-là souhaitait se prémunir contre le développement massif des importations que faisait présager le décalage entre les cours élevés de son marché intérieur et les cours des marchés internationaux.

Des accords d'auto-limitation ont ainsi été conclus avec les pays fournisseurs, ils couvrent la presque totalité des importations. En contrepartie du plafonnement de leurs exportations vers la Communauté, les États tiers se voyaient offrir une réduction à 10 % des droits de douane consolidés au G.A.T.T. au taux de 20 %.

La France, ainsi que l'Irlande, était classée comme zone sensible. Ses importations en provenance des pays ayant conclu les accords d'auto-limitation étaient limitées à environ 6.000 tonnes sur un total autorisé de 322.000 tonnes. Des dispositions dérogatoires bénéficient d'autre part aux importations de produits non congelés, que l'évolution technologique facilite désormais largement. Une brèche est donc ouverte dans ce dispositif globalement peu protecteur. Celui-ci, entre autres faiblesses, ne garantit pas la fixation d'un prix minimum à l'importation afin de protéger les prix du marché intérieur. Les mécanismes de prélèvements mentionnés par le règlement de base n'ont jamais été mis au point.

Il est à noter que la Nouvelle-Zélande ne fournit qu'environ 160.000 tonnes sur son quota de 245.000 tonnes. Elle semble actuellement s'orienter vers la recherche de marchés plus rémunérateurs et plus sûrs que la Communauté.

2. Les effets économiques de l'O.C.M. de la viande ovine

a) Avant de constater les résultats du système mis en place en 1980, il est intéressant de rappeler ce que fut son ambition.

Il faut noter une nouvelle fois qu'il résulte d'un compromis entre intérêts français et britanniques. Il s'agissait de ménager les deux productions tout en conférant un avantage financier à la Grande-Bretagne. Celui-ci a résulté de la prime variable à l'abattage. Les échanges britanniques ont été préservés, la notion de zone sensible protégeant le marché français à l'égard des États tiers. Les négociateurs ont bien perçu le danger de la mise en contact avec un marché britannique aux prix fixés à un niveau de 50 % inférieur. Ils ont cru y parer en instituant le claw-back et en pré-

voyant l'alignement à terme des prix de marché sur les prix français au niveau desquels fut fixé le prix de base, devenu en 1984 la base de déclenchement de la prime compensatrice à la brebis à la place des prix de référence régionaux qui avaient jusque là préservé les écarts existants entre les différents marchés.

Ces objectifs sont loin d'être atteints et l'on dénonce presque unanimement le caractère inéquitable de l'O.C.M. et ses effets pervers repérables dans deux domaines.

b) Les effets de l'O.C.M. de la viande ovine sur les revenus des producteurs.

Les difficultés financières des producteurs français ont été mentionnées ci-dessus, pourtant, le règlement ovin mobilise des montants importants : 447 millions d'Ecus en 1984-85, 507 millions en 1985, 616 millions en 1986, soit 2,8 % de l'enveloppe consacrée au soutien des marchés, le secteur ovin représentant 2 % de la production agricole finale de la Communauté.

De fait, la plus grande partie du budget ovin du F.E.O.G.A.-Garantie bénéficie au Royaume-Uni : 87 % en 1984, 73 % en 1985, 57 % en 1986.

Cette concentration, quoiqu'en diminution, résulte de l'avantage dont bénéficient les éleveurs britanniques avec la prime variable à l'abattage accouplée à la prime compensatrice à la brebis.

En effet, ce système assure aux producteurs britanniques une authentique garantie de revenu. Comme il a déjà été indiqué, le producteur britannique profite totalement de la garantie communautaire dans la mesure où celui qui vend la qualité moyenne au prix moyen est assuré d'avoir une recette toujours égale au prix de base puisque la prime variable lui assure le prix directeur saisonnalisé et que la prime compensatrice forfaitaire annuelle porte son revenu au niveau du prix de base.

En revanche, les producteurs français, soumis au régime de la prime forfaitaire à la brebis doublée de l'intervention, ne bénéficient pas de la même saisonnalisation. La prime forfaitaire est répartie indépendamment de la période de vente, ce qui introduit des distorsions entre producteurs. Selon les organisations professionnelles, la garantie est amoindrie pour la production de contre saison (hiver, printemps) et augmentée pour la production de saison (juillet à octobre). Or, il semble que les éleveurs français soient, face aux britanniques, plus compétitifs en contre-saison qu'en saison.

Par ailleurs, le Royaume-Uni a étendu à l'extrême les possibilités ouvertes par les règlements communautaires : application générale du régime des zones défavorisées (les zones concernées ont été étendues en 1984, l'indemnité spéciale montagne n'est pas plafonnée comme en France à 260 brebis), calcul des prix de marché faussé : afin d'augmenter la prime variable à l'abattage, on retrouve et on prend en compte pendant l'hiver des brebis égarées pendant le reste de l'année, dont la viande est de qualité médiocre.

c) Les effets de l'O.C.M. de la viande ovine sur les échanges

Là encore apparaissent des distorsions de concurrence entre la France et la Grande-Bretagne, au profit de cette dernière.

De manière générale, la prime variable à l'abattage permet aux prix britanniques de demeurer nettement plus bas que les prix français, ce qui favorise l'exportation sur le marché français en dépit du claw-back. En revanche, l'exportation de la France vers la Grande-Bretagne est exclue car le prix britannique, indépendant de la réalité du marché, n'est pas rémunérateur pour la production française.

Le mécanisme du claw-back peut aussi avoir un effet direct d'encouragement des exportations britanniques : il n'est pas récupérable dans le commerce avec les pays tiers, pour les exportations vers l'Espagne, il subit un abattement de 90 % sur les agneaux de moins de 14 Kg, jusqu'à récemment il n'était pas appliqué aux brebis de réforme au motif que celles-ci ne bénéficient pas de la prime variable à l'abattage. Vendues au prix britannique sur le marché français, celles-ci ont pu représenter jusqu'à 30 % de nos importations.

Par ailleurs, l'existence de taux verts servant au calcul de la prime à la brebis a, semble-t-il, joué un rôle négatif : en 1983-84, les primes auraient, selon certaines estimations, été de 6,6 Ecus par brebis au lieu de 0,9 en France, et de 7 au lieu de 11 au Royaume-Uni. Or rien ne justifie l'existence des taux verts dans la mesure où le mécanisme des M.C.M. n'est pas appliqué aux échanges intra-communautaires.

En fin de compte, l'O.C.M. de la viande ovine augmente de manière illégitime l'avantage naturel de compétitivité de la production britannique à l'égard de la française. S'il est vrai que pour assurer le développement de l'élevage ovin français il serait essentiellement nécessaire d'étudier comment rentabiliser la production (taille des troupeaux, extensification de la production avec la prise en compte du coût du foncier), il reste que les conditions de concurrence déloyale auxquelles sont soumis actuellement les producteurs français doivent disparaître pour ne pas obérer l'avenir.

III - UNE REFORME ATTENDUE

1. Des critiques abondantes et des adaptations limitées

L'analyse critique de l'O.C.M. de la viande ovine ne résulte pas d'un parti pris ethnocentriste des milieux français intéressés. Elle est aussi effectuée par les institutions communautaires. Cependant, à l'image de la bonne volonté qui est la chose au monde la mieux partagée, elle a été jusqu'à présent insuffisante pour provoquer une réforme significative de l'organisation de marché.

Il convient de relever parmi les travaux d'origine communautaire dénonçant la situation sur le marché ovin : le bilan de l'application du règlement de 1980 dressé par la Commission en octobre 1983, le rapport 1984 de la Cour des comptes des Communautés, différents rapports et résolutions du Parlement européen. Ainsi, un rapport adopté le 14 janvier 1986 sur proposition de Mme BARBARELLA au nom de la commission des budgets demandait la modification du règlement ovin pour rendre l'O.C.M. plus cohérente, et plus efficace la gestion financière du secteur. Le Parlement constatait à cette occasion que le règlement n'avait pas permis d'engager l'unification du marché communautaire de la viande ovine en raison des différences marquées entre régions de production. Lors de la session du 12 au 16 octobre 1986, le Parlement vient d'adopter une nouvelle résolution réaffirmant la nécessité d'une réforme tendant à réaliser l'unicité du marché et la solidarité financière. Ce texte insiste clairement sur les distorsions de concurrence : « le fait d'avoir réservé la prime variable à l'abattage aux seuls éleveurs britanniques et le non plafonnement de la prime à la brebis sont les deux principales causes de cet échec » (de l'O.C.M.). Le Parlement « estime que la réforme du règlement ovin devra s'attacher à l'harmonisation des primes et des garanties pour tous les éleveurs ».

Les éleveurs français ne répètent rien d'autre depuis plusieurs années.

Ces critiques convergentes et ces appels à la réforme n'ont pas été absolument sans résultats. Quelques adaptations du règlement ovin de 1980 ont eu lieu afin d'atténuer certains avantages disproportionnés conférés à la Grande-Bretagne. Ainsi, un claw-back de 50 % a-t-il été institué sur les exportations de brebis de réforme, la saisonnalisation du prix de base a été organisée de manière à permettre à la France de mieux valoriser sa production d'hiver. Toutefois, l'essentiel des modifications du règlement de 1980 a répondu au souci de limiter globalement les dépenses : le système de la prime variable à l'abattage a été définitivement réservé aux britanniques, la prime à la brebis n'a plus été accordée qu'aux éleveurs de plus de dix brebis (la France compte une part importante de petits troupeaux à titre d'activité complémentaire).

Ces mesures restrictives que la Commission proposait d'aggraver dans ses propositions de prix pour la campagne 1987-88 n'ont pas résolu le problème crucial du déséquilibre interne du règlement ovin. Celui-ci prévoyait sa propre révision, sur la base d'un rapport de la Commission, présentée avant le 1^{er} avril 1988. La Commission a décidé d'avancer à l'été 1987 la production de ce rapport.

2. Les propositions de la Commission et les réactions

a) *Les propositions*

La Commission a arrêté le 23 novembre dernier une proposition concernant l'O.C.M. de la viande ovine dans le cadre plus large de son plan de réforme de la P.A.C.

L'O.C.M. serait modifiée progressivement entre 1988 et 1991. Un des objectifs serait la suppression du claw-back et la mise en place dans toute la Communauté d'une prime unique se substituant aux primes actuelles. D'autre part, des quantités maximales garanties seraient mises en place en 1988.

— La prime unique

Son calcul serait fondé sur la moyenne communautaire du prix de marché au lieu des moyennes des régions. On obtiendrait ainsi un chiffre de perte de revenu pour 100 Kg de viande. Il resterait à calculer la prime attribuée aux producteurs en fonction de leur production de viande, ce qui ne peut être fait que de façon forfaitaire selon les régions, en fonction des caractéristiques de leur production (animaux légers, animaux lourds). Deux régions seraient déterminées, au lieu de sept actuellement, d'une part la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, le reste de la Communauté d'autre part. A chaque région serait attaché un coefficient exprimant la production moyenne de viande d'agneau par brebis et ainsi serait calculée la prime à la brebis, dont l'octroi serait par ailleurs limité aux cinq cents premières brebis par exploitation (mille dans les zones défavorisées).

— L'aide au stockage privé

Elle serait conservée, l'intervention publique étant supprimée, comme instrument d'équilibrage conjoncturel de l'offre et de la demande.

— Le volet externe

La Commission propose un régime de prix minimum à l'importation, seul moyen de faire face à la dépression des prix du marché communautaire. Il serait appliqué en principe aux viandes congelées et, si nécessaire, aux viandes fraîches réfrigérées. Cela suppose l'aménagement des accords d'auto-limitation.

— La stabilisation des coûts budgétaires

Dès 1988, les garanties offertes aux producteurs seraient réduites si le troupeau dépasse les 87 millions de têtes atteints en 1987.

b) *Les réactions*

La Fédération nationale ovine (F.N.O.) accueille les propositions de la Commission avec une satisfaction conditionnelle. La réforme du régime interne avec l'harmonisation des primes lui paraît bien évidemment souhaitable. Elle rejette cependant la notion de période transitoire et réclame qu'en attendant la mise en oeuvre de la prime unique, la prime variable soit accordée aux éleveurs non britanniques ou supprimée aux britanniques.

En ce qui concerne le mode de calcul des primes, elle estime qu'il convient de distinguer trois régions de production et non deux. Ce serait la région des îles de l'Atlantique, à production estivale ; la région du sud-continent, à production du premier semestre, petites carcasses d'agneaux et faible productivité des exploitations ; la région nord-continent, production étale sur l'année et forte productivité des exploitations. Ce système permettrait de mieux prendre en compte la productivité pour la répartition de l'aide communautaire.

Enfin, le traitement du stabilisateur budgétaire et celui du volet externe ne peuvent être dissociés, selon la Fédération ovine. En effet, il paraît absurde de geler la production alors que la consommation continue d'augmenter, sans limiter les importations en provenance des pays tiers, sans porter leur prix à un niveau qui évite de perturber le marché communautaire. La F.N.O. préconise la négociation, en particulier avec la Nouvelle-Zélande, de contingents tarifaires qui garantiraient aux pays tiers une recette identique pour un contingent moindre.

Par ailleurs, s'agissant du gel du troupeau aux effectifs de 1987, la proposition est défavorable à la France. Il conviendrait d'adapter la date de référence afin de permettre à la production française de rattraper les effets du marasme de ces dernières années.

Il importe donc de s'opposer à la Commission qui souhaite traiter comme un tout les stabilisateurs budgétaires dans les différents secteurs de production avant de discuter la réforme même du règlement ovin.

Enfin et de manière générale, la F.N.O. souhaite que la réforme prenne en compte les problèmes de trésorerie des exploitations (rythme de versement des primes), de productivité des exploitations (différenciation du montant des primes selon trois régions de production), de saisonnalisation.

Autre réaction, celle de l'Union Européenne du Commerce du Bétail et de la Viande (U.E.C.B.V.) qui porte un jugement favorable sur le projet de réforme. L'U.E.C.B.V. juge que la cohabitation actuelle de deux régimes constitue une source d'irrégularités et d'entraves aux échanges. Elle préconise

un système de prime unique à la brebis, aussi simple que possible, écartant la modulation du montant en fonction de la période de commercialisation des agneaux. Cette position s'écarte de celle de la Fédération nationale ovine selon laquelle il doit y avoir saisonnalisation de la garantie communautaire.

D'autre part, l'U.E.C.B.V. propose des adaptations techniques du volet interne : définition de la brebis éligible, délai de maintien sur l'exploitation d'une brebis primée ... S'agissant du volet externe, l'U.E.C.B.V. demande que l'on renégocie et diminue les quantités importées dans le cadre des accords d'auto-limitation, que des accords soient conclus pour la viande réfrigérée, que l'introduction d'un prix minimum à l'importation soit écartée. Cette dernière position ne tient pas compte des risques que l'effondrement des cours, en raison d'importations à bas prix, feraient peser sur la production européenne dans la mesure où la garantie de revenu apportée par la prime unique n'aura pas la perfection de la prime variable à l'abattage.

IV - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 4 NOVEMBRE 1987

Ayant pris connaissance de l'état et de l'organisation du marché communautaire de la viande ovine,

— considérant la dégradation préoccupante de la production française, le cheptel ayant diminué de 17 % entre 1980 et 1986 quand il augmentait au contraire de 11 % dans la Communauté des Dix ;

— considérant que dans le même temps la consommation française de viande ovine a continué de croître, 2,6 % en 1986, et qu'il en résulte un déficit extérieur important, 84.000 tonnes en 1986 ;

— considérant les graves difficultés de trésorerie que subissent les producteurs français en raison de la diminution du prix des agneaux de boucherie depuis 1983 sur le marché français : la moyenne de la cotation nationale a ainsi diminué de 4 % en 1986 par rapport à 1983, et entre 1980 et 1986 la recette des éleveurs a diminué de 2,33 % ;

— considérant que cette situation est essentiellement due aux importations massives de viande ovine britannique qui infléchissent les cotations sur le marché français dans des proportions affectant gravement la rentabilité des exploitations ;

— considérant que l'efficacité des structures de production britanniques caractérisées par la taille élevée du troupeau moyen et par une exploitation extensive adaptée aux conditions locales, explique en partie la compétitivité des exportations du Royaume-Uni ;

— considérant cependant que jouent aussi un rôle essentiel les distorsions de concurrence organisées au profit de la production britannique par le règlement ovin de 1980 ;

— considérant que celui-ci comporte trois caractéristiques essentielles : la limitation des importations extra-communautaires grâce à un contingentement ; l'action sur les marchés, grâce à un système de primes variables au Royaume-Uni et d'intervention dans les autres Etats membres ; la garantie des revenus des producteurs par l'instauration d'une prime à la brebis ;

— considérant que la coexistence, sur un marché en principe unifié, de l'intervention et de la prime variable à l'abattage, est rendue possible par le procédé du claw-back, remboursement, lors de l'exportation vers la C.E.E., de la prime variable touchée par l'éleveur britannique ;

— considérant que parmi les principales distorsions de concurrence que ce système engendre, il convient de citer d'une part la garantie totale d'un revenu au moins égal au prix de base communautaire pour les producteurs britanniques contrairement aux français, il convient de citer d'autre part les exceptions au claw-back qui subventionnent certaines exportations britanniques ;

— considérant que divers autres avantages attribués aux producteurs du Royaume-Uni, tels que le non plafonnement de l'indemnité spéciale de montagne, accentuent les effets de ces distorsions ;

— considérant qu'il s'ensuit que les cotations ont pu être maintenues sur le marché britannique à un niveau inférieur de 30 % à celui du marché français, ce qui a provoqué et pérennisé les mouvements commerciaux qui désorganisaient la production française confrontée à une concurrence déloyale et privée de ses débouchés naturels ;

— considérant qu'ainsi un objectif essentiel du règlement de 1980, le rapprochement des prix français et britanniques, n'a pu être atteint ;

— considérant les conséquences graves et injustes de l'état de fait instauré en 1980, que n'ont pas modifié les adaptations limitées de la réglementation décidées en particulier en 1984 ;

La délégation,

— se félicite de ce que la Commission ait pris l'initiative de proposer une réforme importante du règlement ovin, sans attendre l'échéance initiale de 1988 ;

— estime que cette réforme doit réaliser l'unité du marché, la solidarité financière et restaurer une concurrence loyale entre les producteurs français et ceux des autres Etats membres ;

— juge qu'à cette fin le système de gestion du marché doit être harmonisé ;

— constate que la Commission des Communautés propose de remplacer les primes existantes par une prime unique applicable dans la Communauté et calculée en fonction des caractéristiques des productions régionales ;

— estime que cette proposition répond dans son principe à l'exigence d'équité qui doit inspirer le législateur communautaire ;

— considère que les modalités techniques de la réforme proposée doivent répondre le plus exactement possible à cette exigence, qu'en particulier le calcul de la prime unique doit tenir compte des différences de productivité entre les régions de production et que la limitation du nombre de celles-ci à deux, au lieu de sept actuellement, impliquerait une prise en compte trop rudimentaire de ce facteur ;

— approuve le regroupement de l'Espagne, du Portugal, de la Grèce et de l'Italie dans une région unique, considère que la conséquence doit en être la disparition de l'accord politique qui a permis l'alignement du montant des primes espagnoles et grecques sur celui des primes françaises, et rappelle que le maintien de cet accord réintroduirait, au profit de la production espagnole actuellement auto-suffisante mais en pleine restructuration, des distorsions de concurrence que l'on espère supprimer en ce qui concerne le Royaume-Uni ;

— préconise la saisonnalisation de la garantie communautaire par la prise en compte de la période de vente des agneaux pour le calcul des primes ;

— juge que l'établissement d'un régime de prix minimum à l'importation doit jouer un rôle important pour éviter la dépression des cotations sur le marché communautaire, que ce système serait indispensable pour accompagner la hausse des prix britanniques attendue de la suppression de la prime variable à l'abattage, et que pour être efficace il doit être appliqué aux viandes réfrigérées en provenance des Etats tiers ;

— remarque que la limitation des garanties communautaires au cheptel de 87 millions de têtes existant en 1987 gênerait une situation dans laquelle le déclin du troupeau français a été favorisé par la réglementation communautaire et non en conséquence d'une concurrence loyale ;

— note qu'une mise en oeuvre de la limitation des garanties avant la réforme des primes et du régime des importations, apparaîtrait comme une entrave supplémentaire au rattrapage que l'on peut légitimement souhaiter pour la production française ;

— note qu'aucune mention n'est faite, dans la proposition, du problème de l'utilisation injustifiée des taux verts pour le calcul des primes communautaires en monnaie nationale et que, l'expérience le montre, de nouvelles distorsions peuvent résulter de ce régime au profit de la Grande-Bretagne ;

— souhaite que les perspectives qui seront ouvertes par la réforme du règlement ovin soient renforcées par une politique interne soutenant la compétitivité de l'élevage français, ce qui peut impliquer en particulier le réexamen du plafonnement de l'indemnité spéciale montagne et l'étude des conditions économiques et fiscales d'une extensification de la production.

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

CHAPITRE II

QUESTIONS BUDGETAIRES

A - L'AVANT-PROJET DE BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLEMENTAIRE N° 1 POUR L'EXERCICE 1987

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

I - Un budget supplémentaire prévisible

II - Un budget supplémentaire contesté

III - Conclusions de la Délégation adoptées le 24 juin 1987

*
* v

Examinant, le 6 novembre 1986, le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1987, la Délégation sénatoriale avait notamment observé dans ses conclusions que « les évaluations les plus récentes de la Commission sur le montant des dépenses agricoles en 1987 (faisaient) apparaître un déficit potentiel considérable » dans un projet de budget qui n'était pas encore adopté.

Et de fait, le 10 avril 1987, soit cinq mois plus tard, la Commission a adressé aux Etats membres une lettre indiquant qu'un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1987 serait présenté en vue, d'une part, de « couvrir le déficit de 1986 et la diminution des ressources en 1987 » et, d'autre part, de changer le « système du financement de la politique agricole commune en remplaçant les avances aux Etats membres par des remboursements ».

Dans la même lettre, la Commission indiquait que, sans décision avant l'été prochain, elle serait contrainte de ne couvrir que 70 % des dépenses agricoles et 50 % des autres dépenses.

L'avant-projet de budget supplémentaire a été présenté le 14 mai 1987 par la Commission. Il a pour but de couvrir un déficit qu'elle évaluait à 5 milliards d'Ecus (environ 35 milliards de francs) à la mi-avril et qui, à la mi-juin 1987, serait de 6 milliards d'Ecus (plus de 40 milliards de francs).

Mais si la présentation d'un *avant-projet de budget supplémentaire était prévisible, son adoption*, dans les termes et les chiffres que lui a donnés la Commission, *se révélait très problématique* devant le Conseil.

I - UN BUDGET SUPPLEMENTAIRE PREVISIBLE

La Communauté est devenue, depuis quelques années, coutumière de la méthode du budget rectificatif et supplémentaire. Celui qui est présenté pour l'exercice 1987 intervient relativement tôt dans l'année et a pour but de combler un déficit dont le montant n'a jamais été aussi élevé.

La présentation du budget supplémentaire était prévisible, tant l'insuffisance du budget initial était notoire dès le jour de son adoption définitive, le 19 février 1987, après bien des péripéties.

A - Les principales caractéristiques du budget initial

1. Les contraintes

On se souvient que l'établissement du budget de 1987 avait été soumis à plusieurs contraintes qui n'avaient pu être surmontées qu'artificiellement et, comme le prouve l'avant-projet de budget supplémentaire, provisoirement :

— *L'obligation de rester à l'intérieur du plafond de 1,4 % de T.V.A.* : le Conseil européen de Fontainebleau n'avait prévu le passage du taux maximal d'appel de T.V.A. à 1,6 % qu'à compter du 1^{er} janvier 1988.

— *La moindre rentabilité des recettes* : les ressources propres traditionnelles (droits de douane et prélèvements agricoles) ont un produit moindre en raison de la baisse de la valeur du dollar américain. En outre, la progression des ressources provenant de la T.V.A. est, indépendamment du taux maximal d'appel, freinée par la maîtrise de l'inflation dans la plupart des Etats membres. La maîtrise de l'inflation peut se traduire par un « manque à gagner » sur le plan budgétaire mais n'a qu'un effet passager.

La « cadre de référence » et la discipline budgétaire : la discipline budgétaire recouvre la limitation de la progression des dépenses non obligatoires par un taux maximum et le maintien de l'augmentation des dépenses agricoles au-dessous du taux d'accroissement des ressources propres. Un « cadre de référence » est fixé dans ce but chaque année par le Conseil.

— *La « marge de manoeuvre »* : au sens de l'article 203 § 9 du Traité C.E.E., la « marge de manoeuvre » s'entend de la faculté du Parlement européen d'augmenter les dépenses non obligatoires jusqu'à la limite des taux maximum arrêtés chaque année par la Commission en fonction de trois paramètres économiques. Lorsque la presque totalité des ressources propres disponibles est proche d'être atteinte, l'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire (le Conseil et le Parlement européen) est nécessaire pour ne pas risquer un dépassement des dépenses par les recettes et la « marge de manoeuvre » prend toute son importance : des divergences d'appréciation entre le Conseil et le Parlement européen apparaissent sur la définition des « dépenses de même nature » auxquelles s'applique la marge de manoeuvre.

2. Le conflit budgétaire

C'est précisément sur le taux d'augmentation des dépenses non obligatoires que s'était ouvert au mois de décembre 1986 le conflit sur le budget de l'exercice 1987. La Communauté était parvenue au mois de février 1987 seulement à se doter d'un budget, dont le Conseil avait arrêté le projet en première lecture plus de cinq mois auparavant.

Le Conseil considérait que le Parlement disposait d'une marge de 62 millions d'Ecus alors que celui-ci, le 11 décembre 1986, avait voté des augmentations de crédits de paiement pour un total de 151,3 millions d'Ecus. Le conflit devait être apprécié à la lumière de l'arrêt rendu le 3 juillet 1986 par la Cour de Justice des Communautés sur le budget de 1986, qui faisait obligation au Conseil et à l'Assemblée de s'entendre sur un dépassement éventuel du taux d'augmentation des dépenses non obligatoires. La négociation s'était poursuivie jusqu'au mois de février 1987 et avait permis d'éviter la prolongation du conflit grâce à une formule pour le moins douteuse consistant à créer une « réserve négative » que la Commission pourrait utiliser en effectuant des économies sur les autres chapitres du budget et en l'affectant à des dépenses non obligatoires. Conscient de l'étrangeté de cette pratique, le Conseil avait précisé qu'il n'acceptait le recours à une « réserve négative » qu'à titre exceptionnel et qu'il s'opposait formellement à la reconduction de ce mécanisme dans les budgets ultérieurs.

La « réserve négative », proposée dans une lettre rectificative de la Commission, s'élevait à 88,9 millions d'Ecus en crédits de paiement et à 181,8 millions d'Ecus en crédits d'engagement. Le Parlement européen s'était prononcé le 19 février 1987 en faveur du compromis préparé par

le Conseil sur la base de la lettre rectificative de la Commission. Il avait constaté que, concernant les dépenses non obligatoires, le Conseil avait fait siens les amendements adoptés par lui en deuxième lecture au mois de décembre moyennant la constitution de la « réserve négative ». Il avait également observé que le Conseil avait porté le taux maximal d'augmentation de 8,10 % à 8,1499 %, permettant d'inscrire au budget un total de 4,7 millions d'Ecus supplémentaires.

Le conflit entre les deux branches de l'autorité budgétaire portait plus sur les principes que sur la nécessité pratique des dépenses car les sommes en cause étaient relativement modestes. Des reports de crédits inutilisés du budget de 1986 avaient également permis d'équilibrer, au mois de février 1987, le budget de l'exercice.

3. Les chiffres

Mais ces artifices de procédure, qui révélaient l'état d'asphyxie financière de la Communauté et tout autant les mauvaises relations entre les deux branches de l'autorité budgétaire, n'avaient pas pu masquer longtemps *l'irrésistible insuffisance du budget de 1987* pour financer l'ensemble des dépenses de l'exercice.

Lors même des débats budgétaires du mois de février, un déficit de plusieurs milliards d'Ecus était annoncé pour un budget qui avait finalement été arrêté à 36,3 milliards d'Ecus en crédits de paiement (27,1 milliards d'Ecus au titre des dépenses obligatoires et 9,2 milliards d'Ecus au titre des dépenses non obligatoires) et à 37,4 milliards d'Ecus en crédits d'engagement (27,14 milliards d'Ecus pour les dépenses obligatoires et 10,26 milliards d'Ecus pour les dépenses non obligatoires).

Les principales dotations avaient été arrêtées aux montants suivants (en crédits de paiement) :

— F.E.O.G.A.-Garantie	22 960,8	millions	d'Ecus
— F.E.O.G.A.-Orientation	896,2	''	''
— Pêche	197,3	''	''
— F.E.D.E.R.	2 533,5	''	''
— Fonds social	2 542,2	''	''
— P.I.M.	177,6	''	''
— Transports	27,9	''	''
— Recherche	731,8	''	''
— Coopération	1 229,9	''	''

Quant aux taux d'appel de T.V.A., ils faisaient apparaître, comme l'année précédente, une disparité considérable entre le taux applicable au Royaume-Uni et ceux des autres Etats membres :

— taux uniforme (fictif) :	1,2369 %
— taux applicable au Royaume-Uni :	0,7982 %
— taux applicable en R.F.A. :	1,3102 %
— taux applicable dans les autres Etats membres (Portugal excepté) :	1,3643 %

B - Les options de l'avant-projet de budget supplémentaire

1. L'étendue du déficit

La Commission indique que le déficit de l'exercice budgétaire en cours s'analyse de la façon suivante :

- *déficit de 1986* : le montant exact du déficit budgétaire de 1986 est de 819,9 millions d'Ecus.
- *moindre rentabilité des ressources propres traditionnelles* : les dernières estimations des ressources de droits de douane et de prélèvements agricoles pour 1987 indiquent une perte nette de recettes imputable à la baisse du dollar, supérieure à 1,4 milliard d'Ecus (moins 1.364,8 millions

d'Ecus pour les droits de douane, moins 314,5 millions d'Ecus pour les prélèvements agricoles et plus 219,9 millions d'Ecus pour les cotisations sucre et isoglucose).

— *insuffisance des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie* : la Commission a évalué que les dépenses de soutien des marchés agricoles, qui avaient été arrêtées à 22,9 milliards d'Ecus dans le budget initial, devraient dépasser ce montant d'environ 3,9 milliards d'Ecus.

C'est ainsi que le déficit budgétaire de l'année en cours devrait atteindre, d'après les prévisions faites par la Commission au mois de mai 1987, le montant considérable de plus de 6 milliards d'Ecus. Toutefois, elle indique que si le Conseil devait admettre ses propositions de prix et de mesures connexes pour la campagne agricole de 1987-1988, une économie de 1,1 milliard d'Ecus pourrait être réalisée en 1987, portant le déficit prévisible à environ 5 milliards d'Ecus.

Elle précise que cette économie proviendrait pour moitié des prix eux-mêmes, dont le niveau moyen est inférieur à celui de la campagne précédente, et pour l'autre moitié de la *taxe qu'elle propose sur les huiles et les matières grasses* et dont le produit, si la taxe, dans une hypothèse hautement improbable, devait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 1987, procurerait en 1987 un supplément de ressource de 550 millions d'Ecus.

2. La couverture du déficit

La Commission a choisi dans son avant-projet de budget de couvrir le déficit par trois dispositions :

— *utilisation de la marge disponible des ressources T.V.A.* : les ressources encore disponibles en 1987 à l'intérieur du plafond de 1,4 % de T.V.A. s'élèvent à 657,9 millions d'Ecus. Avec la contribution financière supplémentaire du Portugal (5,4 millions d'Ecus), ce sont 663,3 millions d'Ecus au total qui sont encore disponibles mais dont il faut retrancher 36,2 millions d'Ecus au titre de la restitution à l'Espagne et au Portugal de 70 % de leurs versements.

Le plafond de T.V.A. (1,4 %) n'est appliqué qu'à neuf Etats membres, la R.F.A. se voyant demander un prélèvement de 1,3459 % et le Royaume-Uni de 0,8339 % seulement. Le taux uniforme et fictif s'établit, pour sa part, à 1,2726 %.

— *remplacement des avances par des remboursements pour le F.E.O.G.A.-Garantie* : concernant le déficit probable du F.E.O.G.A.-Garantie, évalué à 3,9 milliards d'Ecus, ou à 2,8 milliards si les propositions de prix agricoles et mesures connexes sont adoptées telles quelles, la Commission propose de substituer au système d'avances actuellement en vigueur un système de remboursements aux Etats membres, qui nécessiterait une modification du règlement financier exposée par la Commission le 30 avril 1987 (document COM (87) 212 final).

Cette modification permettrait à la Communauté de ne pas financer en 1987 les dépenses agricoles des Etats membres après l'épuisement des crédits inscrits au budget initial, c'est-à-dire celles des deux derniers mois de 1987. La Commission considère que le nouveau système permettrait un meilleur contrôle des dépenses agricoles.

Il apparaît ainsi que l'avant-projet de budget supplémentaire n'a *pas pour but de financer le déficit « agricole » du budget de 1987*, mais qu'il prévoit en réalité de *reporter le déficit consécutif aux dépenses agricoles sur l'exercice 1988*. Le moyen envisagé constituerait une nouvelle pratique de trésorerie que la Commission avait déjà proposée dans sa communication « Réussir l'Acte unique » du 15 février 1987 et dans son rapport sur le financement du budget communautaire du 28 février 1987 (document COM (87) 101 final).

— *avances nationales non remboursables* : la Commission demande la mise à la disposition par les Etats membres d'avances non remboursables pour un montant de 1.506,2 millions d'Ecus. La Commission avait déjà eu recours au système des avances des Etats membres en 1984 et 1985, c'est-à-dire à la veille du passage, intervenu le 1^{er} janvier 1986, du plafond de T.V.A. de 1 % à 1,4 %. Les avances s'élevaient à 1 milliard d'Ecus en 1984 (avances remboursables) et à 1,98 milliard d'Ecus en 1985 (avances non remboursables).

Le tableau récapitulatif ci-dessous fait apparaître l'état des recettes et celui des dépenses tels qu'ils apparaissent dans l'avant-projet de budget supplémentaire de la Commission.

On y observe notamment que, comme déjà signalé, la proposition de la Commission devrait permettre de clôturer l'exercice 1987 *sans majorer les crédits du F.E.O.G.A.-Garantie*, qui devraient être épuisés en octobre mais dont les dépenses seraient reportées en 1988 par le remplacement du système d'avances par un système de remboursement.

TABLEAU RÉCAPITULATIF

(en millions d'Ecus)

	Budget initial de 1987	Variation	Avant-projet de Budget supplémentaire pour 1987
1 - Etat des recettes			
— Prélèvements agricoles	2 078,4	— 314,5	1 763,9
— Cotisations sucre	1 218,7	219,9	1 438,6
— Droits de douane	9 761,5	— 1 364,8	8 396,7
— T.V.A. et contributions financières	22 981,2	663,3	23 644,5
— Recettes diverses	273,6	—	273,6
TOTAL 1	36 313,4	— 796,1	35 517,3
2 - Dépenses supplémentaires			
— Déficit de 1986	—	819,9	819,9
— Frais de perception de ressources propres (1)	1 305,9	— 146,0	1 159,9
— Restitution d'une proportion des T.V.A. et contributions financières à l'Espagne et au Portugal (2)	1 253,0	36,2	1 289,2
TOTAL 2	2 558,9	710,1	3 269,0
3 - Déficit à financer par les avances des Etats membres :			
Total 1 + 2 (colonne variation) : 796,1 + 710,1 = 1 506,2 millions d'Ecus (3).			

(1) La révision à la baisse des ressources propres traditionnelles diminue la dépense de remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres pour les frais de perception.

(2) L'appel des ressources T.V.A. disponibles jusqu'au plafond de 1,4 % augmente les dépenses de restitution à l'Espagne et au Portugal de 70 % de leurs versements (87 % en 1986 et 55 % l'an prochain, conformément aux actes d'adhésion).

(3) La clé de répartition des avances entre les Etats membres n'est pas indiquée par la Commission, car elle dépend de l'accord intergouvernemental que les Etats membres doivent conclure, s'ils y parviennent. En 1984 et 1985, la répartition a été faite sur la base de la clé de T.V.A. et la France a contribué pour 22,89 % en 1984 (environ 1,5 milliard de francs) et 22,35 % en 1985 (environ 3 milliards de francs). Si elle était appliquée en 1987, la clé T.V.A. entraînerait une contribution française d'environ 2,3 milliards de francs au titre de l'avance non remboursable.

Au total, le financement du budget de 1987 s'établirait, avec le supplément demandé par la Commission, de la façon suivante (1) :

Crédit à couvrir, pendant l'exercice 1987, au titre de l'article 1^{er} de la décision, du 7 mai 1985, relative au système des ressources propres des Communautés, et de l'article 10 du traité, du 22 avril 1970, portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Dépenses	Montants
A. Section III « Commission » (partie B)	
1. Garantie des marchés agricoles (chapitres 10 à 29)	22 960 800 000
2. Structures agricoles (chapitres 30 à 33 et 38)	996 200 113
3. Pêche (chapitres 40 à 42 et 44 à 47)	217 293 678
4. Politique régionale et des transports (chapitres 50, 51, 54, 55, 57 et 58)	2 738 194 102
5. Politique sociale (chapitres 60, 61, 63 à 67 et 69)	2 719 499 329
6. Recherche, énergie et industrie (chapitres 70, 71, 73 et 75 à 79)	957 630 075
7. Coopération au développement et pays tiers (chapitres 90 à 99)	1 233 919 704
8. Remboursements déficit et réserves (chapitre 80, 83, 85 et 87, 100 et 101)	3 442 244 661
Sous-total de la partie B de la section III	35 265 781 662
B. Section III « Commission » (partie A)	1 137 040 597
Sous-total de la Commission	36 402 822 259
C. Sections I, II, IV et V (autres institutions)	620 744 584
TOTAL des dépenses	37 023 566 843
Recettes	
Recettes diverses (titres 4, 5, 6, 7, 8 et 9)	273 587 622
Avances accordées par les Etats membre	1 506 225 569
Excédent disponible de l'exercice précédent	p.m.
TOTAL des recettes	1 779 813 191
Crédits à couvrir conformément à la décision du 7 mai 1985	35 243 753 652

II - UN BUDGET SUPPLEMENTAIRE CONTESTE

Le Conseil « Budgets » s'est montré divisé sur l'avant-projet de budget supplémentaire de 1987 lors de sa session du 2 juin 1987, au cours de laquelle il procédait à un premier examen de la proposition de la Commission. Sa session du 15 juin n'a pas davantage permis de faire avancer le dossier.

Le Parlement européen, pour sa part, devait consacrer un bref débat au déficit budgétaire de 1987 lors de sa session du mois de juin à l'occasion d'une résolution sur le prochain Conseil européen.

A - Les divergences d'appréciation

Une majorité d'Etats membres a émis rapidement de nombreuses critiques à l'égard de l'avant-projet de budget et le Conseil avait cherché en vain, à la mi-juin, une réponse uniforme à la proposition de la Commission.

La France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les pays du Bénélux se sont montrés hostiles à un supplément de crédits, accusant la Commission d'avoir « dramatisé » la situation et lui demandant de réaliser des économies. Les autres Etats membres — principalement ceux de l'Europe du Sud — soutenaient au contraire l'avant-projet de budget supplémentaire.

1. *Les ressources T.V.A. encore disponibles*

Sur les trois mesures proposées par la Commission, l'une seulement a fait l'objet d'un accord de principe entre les ministres : l'utilisation des ressources disponibles jusqu'au plafond de T.V.A., qui apportera 627,1 millions d'Ecus supplémentaires (663,3 millions, moins 36,2 millions de restitution à l'Espagne et au Portugal).

2. *Les avances nationales non remboursables*

Concernant les avances nationales non remboursables, pour un montant de 1,5 milliard d'Ecus, et pour lesquelles l'unanimité du Conseil est nécessaire, le ministre britannique a opposé un refus catégorique, de même que le ministre allemand, tandis que la France, les Pays-Bas et le Portugal se montraient très réticents.

3. *Le remplacement des avances par des remboursements*

Quant au remplacement des avances par des remboursements pour les dépenses de soutien des marchés agricoles, seules les délégations britannique et allemande se sont prononcées pour l'adoption immédiate de la mesure, estimant qu'elle pourrait réduire le déficit de 1987 de 4 milliards d'Ecus au moins, qui, correspondant aux dépenses agricoles des mois de novembre et décembre 1987, seraient en fait reportés sur l'exercice 1988. En outre, la réforme présenterait l'avantage de rendre moins impérieux le recours à des contributions directes des Etats membres.

Certains ministres ne se sont pas montrés hostiles à cette mesure, mais assortissent leur accord de certaines conditions : ainsi de l'Italie, qui estime que la mesure doit être accompagnée d'avances nationales non remboursables.

L'Espagne, par contre, a montré des réticences, craignant que le paiement anticipé effectué par l'Etat membre entraîne des intérêts financiers élevés dans l'attente du remboursement par la Commission.

B - La position française

Le ministre français siégeant au Conseil « Budgets » a fait valoir que le chiffre du déficit budgétaire de 1987 était encore prématuré et que l'estimation faite par la Commission devrait pouvoir, moyennant certaines économies, être révisée ultérieurement à la baisse.

Il a surtout proposé de retarder d'un mois les avances agricoles, au lieu de les remplacer par des remboursements, ce qui permettrait, selon lui, d'économiser 2,8 milliards d'Ecus. Il a également écarté tout système d'avances nationales non remboursables pour financer le déficit non agricole, évalué à 1,5 milliard d'Ecus par la Commission, et suggéré de régler le déficit de 1987 en 1988.

Le gouvernement français a exposé au Sénat sa position sur les problèmes budgétaires de la Communauté lors du débat de politique étrangère du 4 juin 1987. Très logiquement, les réponses apportées aux questions des Sénateurs n'ont pas dissocié le problème budgétaire immédiat de 1987 de celui tout aussi difficile du financement du budget communautaire dans les prochaines années.

M. Jean-Bernard RAIMOND, ministre des Affaires étrangères, a donné les indications suivantes :

« La France est particulièrement touchée par ce problème, car les dépenses agricoles, qui la concernent au premier chef, seraient les premières amputées si l'équilibre budgétaire n'était pas retrouvé. Pour autant, nous ne sommes pas prêts à nous engager dans une fuite en avant. La Commission a fait deux sortes de propositions.

Elle propose tout d'abord des mesures à court terme pour le budget 1987. Nous les étudions sérieusement et sommes ouverts à une modification limitée du système des avances du fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Mais nous savons qu'une autre de ces mesures - les avances intergouvernementales - se heurte à l'opposition britannique et à de fortes réserves allemandes.

A partir de 1988, la Commission propose un bouleversement radical du financement communautaire qui entraînerait un important transfert financier des Etats membres vers la Communauté. La France étudie attentivement ces propositions vastes et complexes, mais elle fait observer que, compte tenu des divergences entre Etats membres, aucune décision ne pourra être prise en temps voulu. C'est pourquoi une solution transitoire s'impose, ainsi que je l'ai dit dès le 22 février à Bruxelles : elle peut consister à porter, au 1^{er} janvier 1988, le plafond des ressources propres à 1,6 p. 100 de T.V.A. Dans notre esprit, il s'agit de se donner les moyens et le temps d'étudier sérieusement les propositions de la commission. »

M. Bernard BOSSON, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes, a apporté des précisions sur le remplacement des avances du F.E.O.G.A. par un système de remboursement, dans lequel il ne voyait pas d'autre alternative sous les réserves suivantes :

« Premièrement, il faut que le transfert des charges sur les Etats membres qui en résultera soit limité à la couverture du seul déficit du F.E.O.G.A. car l'agriculture ne doit pas payer pour combler les autres déficits.

Deuxièmement, il faut que le remboursement des dépenses exposées par les Etats membres soit automatique et qu'il exclue toute idée de contrôle *a priori* ou de pré-apurement, à laquelle certains pensent.

Troisièmement, il faut que la modification du système n'entraîne aucun changement dans les responsabilités respectives de la Communauté et des Etats membres.

Quatrièmement, il faut que cet effort porte sur l'équivalent d'à peu près un mois de dépenses agricoles, ce qui semble suffisant. »

Concernant la réforme du financement du budget de la Communauté, M. Bernard BOSSON rappelait que le Gouvernement français était ouvert à une réflexion d'ensemble :

"Il étudie la réforme proposée dans un esprit positif. Il est d'accord sur la discipline budgétaire à condition qu'elle ne vise pas seulement les dépenses agricoles mais s'impose à toutes les dépenses de la Communauté.

En ce qui concerne les fonds structurels, le Gouvernement français n'est pas favorable à leur doublement. Il est prêt à approuver une concentration sur des objectifs et des régions précises, notamment les régions les plus défavorisées, et, pour la France, les départements et territoires d'outre-mer. Mais il ne peut tolérer que les fonds structurels n'aient pas reçu à l'avance une définition claire, qu'ils soient des « chèques en blanc ». Il doit s'agir de paiements sur factures pour une politique préalable, avec vérification de l'intérêt des actions menées par les gouvernements dans l'objectif d'une meilleure intégration des économies des Etats membres."

Le ministre chargé des Affaires européennes concluait que, dans l'immédiat et dans l'attente d'une réforme en profondeur, le passage du plafond de T.V.A. de 1,4 % à 1,6 % devrait être décidé pour parer au plus pressé :

"Compte tenu des blocages de certains Etats, de la longueur de la discussion et du temps nécessaire pour arriver à nous mettre d'accord à Douze sur cette réforme fondamentale, la France a proposé à ses partenaires, dans un souci d'efficacité et non pour éluder le débat de fond puisqu'elle est très ouverte en la matière, d'augmenter au 1^{er} janvier 1988, comme le prévoyait l'accord de Fontainebleau, le prélèvement sur l'assiette de la T.V.A. de 1,4 à 1,6 p. 100 pour donner à la Communauté les moyens de vivre.

Les Etats du Nord ne sont pas tous d'accord et ceux du Sud s'y opposent, craignant qu'il ne s'agisse d'une manœuvre pour ne pas poser le problème de fond de la réforme, ce qui n'est pas le cas. C'est au cours de la discussion, si elle n'est pas trop longue, que cette position intermédiaire devrait être adoptée."

La recherche d'une solution au déficit de l'exercice budgétaire en cours est à ce point bloquée devant le Conseil des ministres que la question pourrait être évoquée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du prochain Conseil européen qui se tiendra à Bruxelles les 29 et 30 juin prochains.

La situation budgétaire est d'autant plus délicate que les propositions de la Commission sont faites sur la base d'une acceptation par le Conseil des propositions de prix et mesures connexes, notamment la taxe sur les matières grasses, de la campagne agricole 1987-1988. Or, tout indique qu'elles ne le seront pas en l'état. C'est ainsi que les mesures proposées par la Commission, alors qu'elles sont pour l'instant refusées par le Conseil, ne devraient sans doute même pas suffire à couvrir la totalité du déficit budgétaire de 1987.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 24 JUIN 1987

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire n° 1 pour l'exercice 1987 présenté par la Commission le 14 mai 1987, la Délégation constate, comme elle en avait exprimé la crainte dans ses conclusions du 6 novembre 1986, que le budget général adopté au mois de février 1987 pour l'exercice en cours marquera inévitablement un déficit d'une ampleur considérable.

— Elle observe que l'avant-projet est présenté cette année à une date relativement avancée et que le montant du déficit ne peut être évalué avec certitude dès à présent.

— Elle tient cependant pour certain que des moyens financiers supplémentaires devront être trouvés pour équilibrer l'exercice budgétaire en cours, même si certaines réductions de dépenses peuvent être réalisées sur certains postes.

— Elle souligne que l'étendue du déficit devrait être plus importante que celle qu'a évaluée la Commission, dont l'avant-projet retient comme hypothèse très improbable une acceptation par le Conseil de ses propositions de prix pour la campagne agricole 1987-1988.

— Elle rappelle que le déficit prévisible du budget de 1987 serait de moindre ampleur sans le système de compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni et de l'Allemagne Fédérale, qui réduit les ressources propres de plus de 2 milliards d'Ecus.

— Elle note que l'institution d'une taxe sur les matières grasses, proposée une nouvelle fois par la Commission, aurait notamment pour avantage d'apporter à la Communauté une ressource propre nouvelle d'un volume appréciable.

— Elle souligne que l'avant-projet n'a pour objectif de faire face au supplément de dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie mais que le « déficit agricole » de 1987 serait reporté au budget de 1988 par une modification du règlement financier tendant à substituer un système de remboursement au système actuel d'avances aux Etats membres.

— Elle exprime des réticences à l'égard d'une telle mesure et considère, en toute hypothèse, que le système envisagé, s'il devait être adopté, doit être limité à la couverture du seul déficit du F.E.O.G.A.-Garantie, et non des autres secteurs, et que le remboursement des dépenses exposées par les Etats membres doit être automatique.

— Elle déplore que la situation budgétaire de la Communauté l'oblige à avoir recours à de tels artifices, la mesure envisagée se réduisant simplement à une nouvelle pratique de trésorerie.

— Elle constate que l'avant-projet de budget supplémentaire a été établi dans la perspective tenue pour certaine d'un passage du plafond d'appel de T.V.A. à 1,6 % à compter du 1^{er} janvier 1988.

— Elle considère cette décision, prévue en juin 1984 lors du Conseil européen de Fontainebleau, comme inéluctable et se prononce en sa faveur dans l'attente d'une réforme en profondeur du financement du budget communautaire qui apporterait enfin à la Communauté la garantie de ressources stables et suffisantes.

— Elle fait une nouvelle fois remarquer que la prise en charge partielle par les Etats membres des frais de perception des ressources propres, au lieu de l'actuel remboursement forfaitaire de 10 %, pourrait accroître sensiblement le volume des ressources disponibles et que cette mesure mériterait d'être examinée de près.

— Elle n'est pas hostile aux avances non remboursables demandées aux Etats membres, comme en 1985, par la Commission si ces contributions peuvent éviter des aides nationales directes à l'agriculture qui signifieraient une renationalisation partielle de la politique agricole commune.

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

B - LE BUDGET GENERAL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES POUR L'EXERCICE 1988

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

I - Le dépassement par l'avant-projet de budget des capacités financières de la Communauté

II - L'interruption de la procédure budgétaire

III - Conclusions de la Délégation adoptées le 4 novembre 1987

*
* *

Dès le début du mois d'octobre 1987, il est apparu que la Communauté européenne rencontrait une nouvelle fois les plus grandes difficultés pour se doter d'un budget pour le prochain exercice.

Tenant, lors d'une ultime session le 1^{er} octobre 1987, d'arrêter en première lecture le projet de budget général pour l'exercice 1988, le Conseil-Budgets n'est pas parvenu à arrêter une décision et a laissé passer le 5 octobre, date limite de saisine du Parlement européen (article 203 du traité C.E.E.), sans transmettre le projet de budget à l'autre branche de l'autorité budgétaire. Un recours aux ministres des Affaires étrangères, réunis le 4 octobre en Conseil-Affaires générales, n'avait pas permis de débloquer la situation.

La crise budgétaire que traverse la Communauté à l'approche de l'exercice 1988 est cette fois-ci sans précédent : c'est la première fois que le blocage se produit au Conseil *dès la première lecture*, le conflit ayant éclaté jusqu'ici dans la suite de la procédure entre le Conseil et le Parlement européen.

L'avant-projet de la Commission, en vérité, dépassait très largement les capacités prévisibles de financement de la Communauté, et le Conseil n'a pas pu s'entendre sur l'hypothèse plus basse que lui proposait la présidence danoise.

Constatant la paralysie du Conseil, le Parlement européen a réagi vigoureusement en annonçant son intention de saisir la Cour de justice des Communautés d'un recours contre la carence du Conseil (article 175 du traité C.E.E.). Si, au terme d'un délai de deux mois, le Conseil ne s'est pas mis en règle avec ses obligations, la Cour de justice pourra constater sa carence. Mais le prochain Conseil européen, qui se réunira à Copenhague les 5 et 6 décembre 1987, c'est-à-dire deux mois après l'échec du Conseil en première lecture, trouvera peut-être une solution à l'impasse budgétaire où se trouve la Communauté, comme il l'avait fait au mois de juin de cette année pour le budget supplémentaire demandé par la Commission pour le présent exercice.

Dans le cas où les chefs d'Etat et de gouvernement ne trouvent pas à Copenhague une solution à l'incessant problème du financement de la Communauté, celle-ci devra vivre à compter du 1^{er} janvier 1988 sous le régime des douzièmes provisoires, dans l'attente d'un accord qui, si la paralysie du Conseil se prolonge, pourrait intervenir au Conseil européen réuni par la prochaine présidence allemande à Hanovre, au mois de juin 1988.

I. LE DEPASSEMENT PAR L'AVANT-PROJET DE BUDGET DES CAPACITES FINANCIERES DE LA COMMUNAUTE

Transmettant au Conseil, le 14 mai 1987, l'avant-projet de budget qu'elle avait arrêté pour l'exercice 1988, la Commission européenne a exposé la « stratégie budgétaire » qu'elle avait adoptée pour fixer les grandes masses du budget du prochain exercice.

A - La « stratégie budgétaire » de la Commission

La « stratégie budgétaire » de la Commission repose sur l'hypothèse — à la fois optimiste et imprudente — que ses propositions de réforme sur les ressources propres auront été adoptées et seront applicables lors du prochain exercice budgétaire.

La Commission déclare en effet qu'elle est partie du principe que l'avant-projet pour 1988 devrait traduire concrètement l'ensemble des objectifs politiques, économiques et sociaux que la Communauté s'est assignés. Pour elle, l'année 1988 devrait enregistrer les premiers progrès vers la « nouvelle frontière » de la Communauté, la mise en oeuvre de l'Acte unique européen et du nouveau régime proposé de ressources propres qu'elle considère comme un des éléments clés de l'application de l'Acte unique de 1988 à 1992. L'année 1988 devrait être marquée par une consolidation accrue du marché unique, une intégration plus poussée de l'Espagne et du Portugal, un renforcement de la stratégie de cohésion communautaire et être la première année complète de mise en oeuvre du programme-cadre pour la recherche.

Considérant que son avant-projet fait partie intégrante des négociations engagées sur le contenu des documents COM (87) 100 du 15 février 1987 « Réussir l'Acte unique — Une nouvelle frontière pour l'Europe » et COM (87) 101 du 28 février 1987 « Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le financement du budget de la Communauté », la Commission entend que ses propositions budgétaires pour 1988 permettent la mise en oeuvre du volet budgétaire des réformes qu'elle propose d'entreprendre, notamment dans les domaines de la discipline et de la gestion budgétaires.

Voulant que l'année 1988 soit celle du retour à la « vérité budgétaire », autant pour les dépenses que pour les recettes, la Commission a voulu faire en sorte que l'élimination du « poids du passé » ainsi que la dépréciation et l'élimination des excédents agricoles aient « une incidence importante non seulement sur le budget de 1988, mais également tout au long de la période 1988-1992 ».

Elle explique que l'avant-projet a été établi de manière à :

— couvrir intégralement les besoins financiers de la Communauté en 1988, compte tenu de la mise en oeuvre attendue du budget pour 1987, des possibilités réelles de mise en oeuvre des crédits d'engagement et de paiement dans le courant de l'exercice 1988 et de la volonté d'éviter les reports de crédits sur l'exercice 1989 ;

— respecter l'exécution des dépenses proposée pour 1988 dans les prévisions pluriannuelles 1988-1992 énoncées dans le document COM (87) 101 ;

— se fonder sur une estimation réaliste de la situation budgétaire de 1987, tant en ce qui concerne les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie qu'en ce qui concerne la situation des recettes.

La Commission ajoute que le financement de l'avant-projet de budget par le nouveau système de ressources propres implique que les prévisions de dépenses de la Commission « ne soient pas artificiellement contenues dans les limites actuelles de 1,4 % de T.V.A. » car, tel qu'il a été établi par la Commission, l'avant-projet nécessiterait un taux de T.V.A. de 1,7 %. La Commission a l'espoir que le Conseil européen acceptera ses propositions sur les ressources propres et que le budget de 1988 pourra être adopté tel qu'elle l'imagine.

Il n'est pas niable que le rôle de la Commission est de tout mettre en oeuvre pour assurer les progrès de la construction européenne, mais il n'est pas étonnant non plus que le Conseil ait refusé de se ranger à cette « stratégie budgétaire » peu orthodoxe tant qu'il n'aura pas décidé une réforme du financement futur et aussi longtemps que les Parlements nationaux n'auront pas autorisé la ratification d'une telle réforme.

B - Les principaux chiffres

1. Les dépenses

L'avant-projet de budget de 1988 établi par la Commission comporte les principaux chiffres suivants :

DÉPENSES OBLIGATOIRES ET NON-OBLIGATOIRES

(en millions d'Écus)

	Budget 1987 (1)	Avant-projet de budget 1988	Variation (en %)
— Total général			
CE	38 931	40 932	+5,1
CP	37 830	39 708	+5,0
— Dépenses obligatoires			
CE	28 594	29 833	+4,3
CP	28 585	29 783	+4,1
— Dépenses non obligatoires			
CE	10 337	11 099	+7,4
CP	9 245	9 925	+7,4

(1) Pour rendre les exercices comparables, des chiffres de 1987 incluent 2,8 milliards d'Écus pour les besoins supplémentaires du F.E.O.G.A.- Garantie et ne tiennent pas compte du remboursement forfaitaire de 10 % aux États membres des frais de perception des ressources propres.

Source : Service du porte-parole de la Commission

L'AVANT-PROJET DE BUDGET DE 1988 PAR SECTEURS

(en millions d'écus)

Secteur	Budget 1987		Avant-projet de budget Pour 1988		Variation en %	
	CE	CP	CE	CP	CE	CP
	1	2	3	4	5-3-1	6-4-2
F.E.O.G.A.-Garantie	22 961	22 961				
Besoins supplémentaires ...	2 822	2 822				
	25 783	25 783	27 045	27 045	+ 4,9	+ 4,9
Pêche	258	217	304	248	+17,8	+14,3
Fonds structurels	6 962	5 979	7 380	6 582	+ 6,0	+10,1
F.E.O.G.A.-Orient. .	(1 017)	(940)	(1 085)	(1 107)	(+ 6,7)	(+17,8)
Fonds régional	(3 342)	(2 497)	(3 540)	(2 932)	(+ 5,9)	(+17,4)
Fonds social	(2 603)	(2 542)	(2 755)	(2 543)	(+ 5,2)	(0)
Recherche	1 040	774	1 040	920	0	+16,3
Coopération au développement....	1 034	1 170	1 033	860	- 0,1	-26,5
Autres politiques	540	593	768	701	+42,2	+18,2
Remboursement aux États-membres....	1 510	1 510	1 392	1 392	- 7,8	- 7,8
Fonctionnements	1 804	1 804	1 960	1 960	+ 8,7	+ 8,7
TOTAL ..	38 931	37 830	40 932	39 708	+ 5,1	+ 5,0

Source : service du porte-parole de la Commission.

Les deux tableaux ci-dessus appellent les principaux commentaires suivants :

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

— il nécessiterait un appel de T.V.A. de 1,7 %,

— les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie augmentent également de 5 % et, conformément à la discipline budgétaire, entrent dans l'enveloppe prévue pour 1988 par les perspectives quinquennales de la Commission ;

— concernant les *Fonds structurels*, les crédits d'engagement progressent de 6 % tandis que les crédits de paiement sont en hausse de 10 %, dans la perspective du doublement, demandé par la Commission, de leurs dotations d'ici à 1992 ;

— pour la *recherche*, les crédits d'engagement sont stables en raison des reports de ressources de 1987 mais les crédits de paiement enregistrent une augmentation sensible de 16 % pour couvrir les coûts des programmes existants et des programmes spécifiques adoptés au titre du nouveau programme-cadre

— concernant la *coopération au développement*, la Commission explique que la forte réduction des dépenses (moins 26,5 % en crédits de paiement) est due au fait que les crédits nécessaires pour assurer un même volume d'aide alimentaire seront nettement inférieurs à 1987 à cause de la diminution de la valeur en écus du prix des produits exprimé en dollars.

2. Les recettes

Prévoyant avec raison le cas où le nouveau système de ressources propres qu'elle préconise ne serait pas applicable en 1988, la Commission présente également une structure de financement correspondant au système en vigueur. Les principaux chiffres sont les suivants (en millions d'écus) :

	Système préconisé par la Commission	Système actuel
Ressources propres traditionnelles et autres recettes	12 251	12 117
1,4 % de T.V.A. (harmonisée)		23 139
1 % de T.V.A. (effective)	19 037	—
Assiette complémentaire (0,43 %)	8 420	—
Accord intergouvernemental	—	5 753
TOTAL (1)	39 708	41 009

(1) La différence dans le total s'explique par le remboursement forfaitaire de 10 %, qui n'est pas versé dans le système préconisé par la Commission.

Il ressort des chiffres ci-dessus qu'un *supplément considérable* de recettes de 5,75 milliards d'écus devrait être demandé aux Etats membres (sous forme d'avances nationales non remboursables) si, dans l'actuel système de financement, toutes les dépenses prévues par la Commission en 1988 devaient être engagées.

II. L'INTERRUPTION DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

Avec l'échec du Conseil pour arrêter en première lecture un projet de budget pour 1988, la procédure budgétaire a été interrompue faute de transmission d'un texte au Parlement européen, autre branche de l'autorité budgétaire. Dans le cas où les chefs d'Etat et de gouvernement trouvent à Copenhague au mois de décembre un accord, durable ou provisoire, sur les ressources de la Communauté, la procédure budgétaire pourra reprendre sur des bases nouvelles que les ministres chargés du Budget, et mêmes les ministres des Affaires étrangères au sein du Conseil-Affaires générales, n'avaient pas su dégager.

A - L'échec du Conseil dès la première lecture

Après ses deux tentatives infructueuses du 23 juillet et du 17 septembre 1987, le Conseil-Budget n'est pas davantage parvenu, lors de sa session du 1^{er} octobre, à arrêter un projet de budget pour l'exercice 1988.

Le blocage, en réalité, était *prévisible* puisque le problème à résoudre se posait dans les termes suivants :

- Les *recettes* dont disposera la Communauté en 1988 sont évaluées à 35,2 milliards d'écus ;
- Les *dépenses* demandées par la Commission s'élèvent à 39,7 milliards d'écus en crédits de paiement et à 40,9 milliards en crédits d'engagement.

Face à cet écart considérable de 4,5 milliards d'écus entre recettes et dépenses (en ne retenant que les crédits de paiement, car un écart de 6,3 milliards d'écus a été avancé par la Commission en prenant comme montant des dépenses celui, rectifié par rapport au montant présenté en mai, des crédits d'engagement), les réactions des Etats membres ont été les suivantes :

- les uns ont estimé qu'il fallait respecter le *plafond des recettes* et établir un budget d'environ 35 milliards d'écus, quitte à décider ultérieurement des dépenses supplémentaires lorsque la Communauté disposera de recettes nouvelles ; telle a notamment été la position du Royaume-Uni ;
- les autres considéraient que le budget général devait *couvrir l'ensemble des dépenses* et que le Conseil devait faire « une déclaration » sur les recettes supplémentaires dont la Communauté devrait disposer en 1988 ; cette façon de voir était notamment soutenue par la Grèce ;
- la présidence danoise, pour sa part, avait proposé un compromis ramenant les dépenses à 39 milliards d'écus, ce montant correspondant au plafond de 1,6 % de T.V.A. que le Conseil de Fontainebleau avait prévu de retenir à partir de 1988.

Le Conseil-Budget n'a pas choisi entre les deux formules, ni accepté le compromis réaliste de la présidence danoise. Entre la recherche des « dépenses souhaitables » et la référence aux « ressources disponibles », aucune voie moyenne n'a été trouvée. La première formule (un budget qui couvre l'ensemble des dépenses prévisibles) requièrait *l'unanimité* pour être approuvée, tandis que la seconde (un budget qui reste à l'intérieur des recettes) pouvait être adoptée à la *majorité qualifiée*.

Les deux formules étaient l'une et l'autre susceptibles d'être entachées d'irrégularité et *révélatrices de l'impasse* dans laquelle se trouve la Communauté : la première ne respecte pas *l'équilibre obligatoire* entre recettes et dépenses, la seconde ne permet pas de *couvrir la totalité* des dépenses communautaires.

C'est à cause du ralliement de l'Espagne au « front du refus » constitué, pour des motivations inverses, par le Royaume-Uni et la Grèce, qu'une majorité qui n'a pu être dégagée sur le compromis de la présidence danoise. Proposant un projet de budget de 39 milliards d'écus, c'est-à-dire supérieur au plafond actuel des ressources propres mais inférieur à l'avant-projet de la Commission, la présidence du Conseil avait obtenu l'accord de neuf délégations mais s'est finalement heurtée à la *minorité de blocage* constituée par le Royaume-Uni, qui voulait s'en tenir au strict respect des ressources disponibles, et l'Espagne et la Grèce qui, en sens contraire, demandaient des dotations plus substantielles en faveur des politiques structurelles. L'Espagne rejoignait également le Royaume-Uni pour demander une limitation des dépenses agricoles.

Pour la quatrième année consécutive, la Communauté européenne risque ainsi d'aborder sans budget les premiers mois de 1988 et de vivre sous le régime des douzièmes provisoires. En cas d'échec du Conseil européen de Copenhague, en décembre, le régime se prolongerait jusqu'à la moitié de l'année prochaine, le Conseil européen de Hanovre étant alors l'ultime perspective de la Communauté pour ne pas sombrer dans la cessation de paiement.

B - Les premières réactions du Parlement européen

Le Parlement européen a réagi vigoureusement à l'incapacité dans laquelle s'est trouvé le Conseil de lui transmettre avant le 5 octobre un projet de budget pour 1988.

Son président, Lord PLUMB, immédiatement après avoir été informé de l'échec de la dernière session du Conseil, a envoyé le 7 octobre 1987 au président en exercice de celui-ci une lettre dans laquelle il le met en demeure d'établir un projet de budget, faute de quoi le Parlement saisira la *Cour de Justice* pour faire constater la *carence du Conseil*. Les termes de la lettre du président du Parlement européen sont particulièrement nets. Déplorant la particulière gravité de la situation de blocage, tant pour le fonctionnement que pour l'image de la Communauté, le président du Parlement européen fait part de deux considérations d'ordre politique et juridique et écrit :

« L'incapacité actuelle du Conseil à établir un projet de budget qui satisfasse les besoins réels de la Communauté est principalement causée par l'insuffisance des ressources propres. En fait, le plafond des ressources disponibles est atteint depuis quatre ans déjà et la mise en place du « financement futur » de la Communauté ne pourra intervenir avant la fin 1988. Aussi regrettable que soit un tel blocage des finances communautaires, il ne saurait justifier ni expliquer la carence actuelle du Conseil. D'autant plus qu'onze (1) des membres du Conseil européen ont conclu à Bruxelles le 30 juin 1987 que des « mesures appropriées seront prises par l'autorité budgétaire pour couvrir les besoins du budget 1988 afin d'assurer le fonctionnement normal de la Communauté ».

Cet engagement n'a pas été rempli. Par ailleurs, l'article 203, 4, C.E.E., n'ayant pas été respecté, il est du devoir du Parlement de protéger l'intérêt supérieur de la Communauté en invitant formellement le Conseil, au sens de l'article 175 C.E.E. (2), à établir sans délai un projet de budget pour l'exercice 1988.

Je demeure par ailleurs persuadé que les problèmes liés au budget 1988 peuvent être surmontés si tous les Etats membres — en application de l'article 5 C.E.E. — et toutes les institutions font preuve, dans les jours qui viennent, de la nécessaire coopération et d'une vision politique pour l'Europe ; faute de quoi, les décisions à prendre ultérieurement sur le financement futur risqueraient d'être elles-mêmes gravement compromises.

Je pense, comme vous, qu'une rencontre avec le président de la Commission serait utile dans le cadre d'un trilogue ».

Lors de sa première période de session du mois d'octobre, le Parlement européen a adopté une résolution présentée par Mme BARBARELLA (Italie ; groupe communiste), rapporteur général du budget de 1988, qui décide d'intenter devant la Cour de Justice le recours en carence de l'article 175 du traité C.E.E. pour le cas où la mise en demeure de son président ne serait pas suivie d'effet. On observe que le délai expire le 7 décembre, soit deux jours après la fin du Conseil européen de Copenhague. Le scénario suivant peut alors être imaginé : si les chefs d'Etat et de gouvernement trouvent un accord sur les nouvelles ressources de la Communauté — mais rien ne dit que l'accord interviendra —, le Conseil-Budget sera immédiatement convoqué, comme au mois de juin pour le budget supplémentaire de 1987 après le Conseil européen de Bruxelles, adoptera le projet de budget pour 1988 et le transmettra au Parlement européen qui l'examinera lors de sa période de session du mois de décembre 1987.

La vivacité de la réaction du Parlement européen à l'égard du blocage du Conseil a été également illustrée par la proposition de certains de ses membres d'engager directement le débat budgétaire sur l'avant-projet de la Commission. Le Parlement européen n'a fort heureusement pas voulu

(1) Tous les Etats membres sauf le Royaume-Uni.

(2) L'article 175 du traité C.E.E. dispose, en ses deux premiers paragraphes, que « dans le cas où, en violation du présent traité, le Conseil ou la Commission s'abstiennent de statuer, les Etats membres et les autres institutions de la Communauté peuvent saisir la Cour de justice en vue de faire constater cette violation. Ce recours n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir. Si, à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de cette invitation, l'institution n'a pas pris position, le recours peut être formé dans un nouveau délai de deux mois ».

s'engager dans cette voie contraire aux règles les plus élémentaires de la procédure budgétaire et qui l'aurait mis dans une délicate situation d'illégalité.

Pour M. Jean-Pierre COT, président de la commission des budgets du Parlement européen, la nouvelle crise budgétaire que traverse la Communauté peut avoir des vertus salvatrices en mettant le Conseil en face de ses responsabilités dans la mise en oeuvre de l'Acte unique qui appelle, d'après lui, les dotations budgétaires demandées par la Commission. Soulignant que la persistance d'un désaccord aurait pour conséquence un démantèlement de la Communauté, le président de la commission des budgets a déclaré que l'absence de projet de budget pour 1988 était, pour l'instant, préférable à un budget artificiel où les dépenses seraient sous-évaluées.

Résumant la nouvelle crise, M. Jean-Claude PASTY, membre français du Parlement européen (groupe R.D.E.), a pour sa part considéré avec justesse que l'absence de budget traduisait en fait « un désaccord fondamental sur le contenu même de la Communauté : la gravité de la crise financière révèle en réalité l'étendue et la profondeur de la crise politique ».

Il ne faut pas attendre du « trilogue » engagé entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen des résultats particuliers car le dénouement de la crise ne peut maintenant provenir, comme précédemment, que du Conseil européen.

III. CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 4 NOVEMBRE 1987

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988, présenté au mois de mai 1987 par la Commission, et de l'échec du Conseil pour transmettre au Parlement européen un projet de budget avant la date-limite du 5 octobre fixée par le traité, la Délégation déplore que la fixation du budget communautaire se révèle une nouvelle fois à ce point problématique.

Elle constate que la crise budgétaire a éclaté cette fois-ci dès la première lecture devant le Conseil, interrompant de ce fait le déroulement normal de la procédure budgétaire.

Elle observe que, pour la quatrième année consécutive, la Communauté risque de fonctionner au début de l'année 1988 sous le régime des douzièmes provisoires et que, en cas d'échec du Conseil européen de Copenhague au mois de décembre 1987 sur les nouvelles ressources propres, ce régime devrait se prolonger jusqu'au Conseil européen de Hanovre au mois de juin 1988.

Elle considère que la « stratégie budgétaire » choisie par la Commission, si elle était justifiée par la volonté de mettre en oeuvre l'Acte unique, ne pouvait conduire le Conseil que dans une impasse car elle retenait comme hypothèse de financement dès 1988 ses propositions, sur lesquelles le Conseil ne s'est pas encore prononcé, sur les nouvelles ressources propres de la Communauté.

Elle relève avec intérêt le compromis qu'avait présenté la présidence danoise du Conseil mais qui n'a pu réunir la majorité qualifiée, une « minorité de blocage » s'étant constituée avec l'opposition du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la Grèce.

Elle considère que, à défaut de la réforme en profondeur demandée par la Commission pour assurer durablement à la Communauté des ressources stables, suffisantes et garanties, le passage à 1,6 % du plafond d'appel de la T.V.A. pourrait, moyennant des arbitrages sur les dépenses, apporter une solution au problème du budget communautaire de 1988.

Elle exprime de vives inquiétudes devant le fait que la crise budgétaire de la Communauté révèle en réalité la grave crise politique qu'elle traverse et le profond désaccord qui oppose ses Etats membres.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation.

CHAPITRE III

MARCHE UNIQUE

A - LA LIBERATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX ET L'INTEGRATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Rapporteur : M. Guy CABANEL, Sénateur

I - Les premières mesures de libération des mouvements de capitaux

II - Les implications de la libération des mouvements de capitaux

III - Conclusions de la Délégation adoptées le 21 octobre 1987

*
* *

La liberté des mouvements de capitaux dans la Communauté européenne connaît un regain d'actualité et a donné lieu à plusieurs initiatives de la Commission dont l'une s'est traduite, le 17 novembre 1986, par une directive du Conseil constituant une première phase importante vers la création d'un espace financier unifié.

Figurant dans le Traité de Rome comme l'un des fondements de la C.E.E. au même titre que la libre circulation des personnes, des marchandises et des services, la liberté des mouvements de capitaux n'a connu jusqu'ici que des progrès très limités, au point même que le degré de libération des mouvements de capitaux était moins élevé dans la Communauté à la fin des années 70 qu'au début de la décennie précédente. Cette situation contraste avec les résultats acquis dans d'autres domaines de la construction européenne et avec le développement considérable du phénomène financier dans les relations internationales.

Plusieurs raisons ont conduit à faire depuis 1986, la libération des mouvements de capitaux, qui était naguère considérée comme secondaire, un objectif *prioritaire* et une pièce essentielle de la réalisation d'une union économique et monétaire de la Communauté :

— *L'Acte unique* a pour élément central l'achèvement du marché intérieur en 1992 et ne peut se comprendre sans la libération des mouvements de capitaux. Par rapport au Traité de Rome, la libération des mouvements de capitaux devient une fin en soi et n'est plus simplement un instrument de la réalisation du marché commun.

— *La « globalisation financière »* est devenue une réalité et donne un argument à sa concrétisation juridique dans un sens communautaire. Tous les Etats membres interviennent sur les marchés financiers internationaux mais ils le font en ordre dispersé, se trouvent dans une situation de « segmentation » qui est contraire à leurs intérêts économiques.

— *Le comportement des Etats membres* est plus compréhensif qu'il y a quelques années à l'égard de la liberté de circulation des capitaux. C'est ainsi que le contrôle des changes a été levé successivement au Royaume-Uni, au Danemark, en France, (totalemment pour les particuliers depuis le mois de juillet 1987) et, plus partiellement, en Italie.

L'ensemble de ces raisons a rendu prioritaire la libération des mouvements de capitaux qui n'était pas applicable de plein droit et pour laquelle une réglementation communautaire était nécessaire.

Mais le processus de libération des mouvements de capitaux revêt une portée autrement plus grande si l'objectif poursuivi ne se limite pas à la création d'une *simple zone de libre-échange financier* : ses implications sont multiples et complexes si la libération vise l'*unification économique et monétaire* progressive de la Communauté.

I - LES PREMIERES MESURES DE LIBERATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

Dans son acception étroite, la libération du marché des capitaux se limite à l'instauration d'une union douanière dans les mouvements de capitaux entre Etats membres.

Depuis 1983, la Commission s'est préoccupée de mettre en oeuvre la libre circulation des capitaux mais elle a placé ses propositions dans le cadre plus large de la réalisation d'un espace financier unique, avec sa communication au Conseil sur l'intégration financière de la Communauté d'avril 1983 (1) et surtout son « Livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur de juin 1985 (2). L'Acte unique, pour sa part, confère comme le « Livre blanc » une dimension nouvelle au processus d'intégration financière puisque l'espace sans frontière à réaliser à l'horizon 1992 comprend la libre prestation des services financiers.

Concernant la seule notion de libération des mouvements de capitaux, le Traité de Rome lui attribue un rôle secondaire dans la construction européenne. Mais, nouvellement consciente de l'intérêt de ce facteur d'intégration, la Commission a communiqué à ce sujet, en mars 1986, un programme (3) de mise en oeuvre progressive, qui a connu une première phase d'application par une directive du Conseil au mois de novembre de la même année.

A - Le Traité de Rome et la libération des mouvements de capitaux : un objectif secondaire

Le Traité de Rome pose en son *article 67* le principe de la liberté des mouvements de capitaux mais en limite la portée en précisant que les entraves aux mouvements de capitaux ne doivent être levées que progressivement et seulement « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun ». Le Traité ne fixe pas de calendrier de démantèlement des restrictions existantes et confie (*article 69*) au Conseil la tâche de déterminer par voie de directives proposées par le Conseil le rythme et les modalités de la libération.

Le rôle second donné par le Traité à la libération des mouvements de capitaux se retrouve dans d'autres dispositions :

— l'émission d'emprunts d'Etat ou de collectivités publiques sur le marché d'un autre Etat membre exige l'accord de ce dernier (*article 68-3*) ;

— la règle de « standstill » de l'*article 71* est moins contraignante qu'à l'égard des autres libertés car les Etats membres sont simplement tenus de s'efforcer « de n'introduire aucune nouvelle restriction de change à l'intérieur de la Communauté » et « de ne pas rendre plus restrictives les réglementations existantes » ;

— l'*article 73* autorise les Etats membres, en cas de « perturbation dans le fonctionnement » de leur marché des capitaux, à prendre unilatéralement des mesures de protection (contrôle des changes notamment) sous le contrôle a posteriori de la Commission et du Comité monétaire ;

— les *articles 108 et 109* prévoient des *clauses de sauvegarde* pouvant être invoquées par un Etat membre en cas de difficultés de sa *balance des paiements*. La libération des mouvements de capitaux rend en effet plus fragile la stabilité des taux de change et, partant, l'équilibre des balances des paiements.

(1) document COM(83)207 — Voir les conclusions n° 122/84 adoptées par la Délégation le 25 avril 1984 sur le rapport de M. Josy MOINET.

(2) document COM(85)310 final

(3) document COM(86)292 final

Concernant les mouvements de capitaux avec les pays tiers, *l'article 70* prévoit une coordination progressive des politiques des Etats membres en matière de change, mais la portée de cet article est bien moindre que celle des dispositions analogues à l'égard de la circulation des marchandises. Celles-ci prévoient l'établissement d'un tarif extérieur commun et confèrent à la Communauté une compétence spécifique en matière de politique commerciale avec l'extérieur, ce qui n'est pas le cas pour la libre circulation des capitaux.

B - La mise en oeuvre d'une libération progressive des mouvements de capitaux

1. Les différentes catégories de mouvements de capitaux

Il est possible de distinguer *trois catégories* d'opérations financières qui correspondent schématiquement à trois degrés possibles de libération progressive des mouvements de capitaux (1). Le passage de chaque seuil comporte des contraintes croissantes pour la conduite par les Etats membres de leur politique économique et monétaire.

a) Les opérations en capital

Les opérations en capital sont celles qui sont directement liées à l'exercice des autres libertés fondamentales du marché commun : elles sont la conséquence de la libre circulation des personnes, des biens et des services. Entrent dans cette première catégorie les *crédits à l'exportation ou à l'importation, les investissements directs, divers mouvements de capitaux à caractère personnel*.

b) Les opérations sur les titres financiers

L'acquisition par les investisseurs et l'émission par les entreprises des *obligations, des actions* et des *autres titres de participation* constituent la seconde catégorie d'opérations. La libération de ces opérations sur les titres financiers est une condition de l'interconnexion des marchés financiers nationaux. Ces opérations peuvent être à l'origine d'importants mouvements de capitaux et leur impact sur la balance des paiements risque d'être le plus élevé au moment de la levée des restrictions, lorsque les opérateurs se voient offrir la faculté, dont ils étaient privés auparavant, de restructurer leur portefeuille en y intégrant des titres étrangers. A plus longue échéance, la volatilité de ces flux de capitaux reste plus limitée du fait notamment des coûts de transaction, encore que le développement des innovations financières tend à rendre de plus en plus mobile et liquide ce type de placement, le rapprochant d'opérations de caractère monétaire.

c) Les opérations sur les crédits financiers et sur les instruments du marché monétaire

Les opérations de crédits financiers autres que ceux liés à des transactions commerciales et de celles qui portent sur les instruments du marché monétaire, tels les *dépôts* et les *titres à court terme*, représentent une troisième catégorie de mouvements de capitaux. Leur libération est nécessaire à l'instauration d'un système financier unifié dans la Communauté mais elle entraîne pour les Etats membres les contraintes les plus fortes car ces opérations sont très sensibles aux anticipations sur les taux de change et créent des risques de *spéculation*.

La libération des prêts financiers en monnaie nationale ouvre en effet aux non résidents la possibilité de spéculer contre cette monnaie en cas de tension sur le marché des changes. En outre, la libération de ces transactions affecte les modes de régulation monétaire et rend sans effet certaines mesures nationales anti-inflationnistes, tel l'encadrement du crédit.

(1) Les textes communautaires distinguent *14 catégories d'opérations* dans leur nomenclature des mouvements de capitaux. Voir notamment l'annexe II de la deuxième directive (63/21/CEE) du Conseil en date du 18 décembre 1962 (J.O.C.E. n° L 9 du 22 janvier 1963, pp.70 à 74).

2. Les directives de 1960 et 1962

C'est pourquoi la mise en oeuvre de l'article 67 du Traité a été limitée, jusqu'en 1986, à deux directives adoptées le 11 mai 1960 et le 18 décembre 1962 qui libèrent la première catégorie de mouvements de capitaux (les opérations en capital) et les opérations d'acquisition de titres négociés en bourse. Une autre série de mouvements de capitaux (les émissions de titres d'une entreprise nationale sur un marché étranger et, inversement, d'une entreprise étrangère sur le marché national, les opérations sur titres non cotés et les crédits financiers à moyen et long terme) n'a fait l'objet que d'une libération conditionnelle. La directive de 1960 prévoit en effet dans son article 3 que « si la liberté de ces mouvements de capitaux est de nature à faire obstacle à la réalisation des objectifs de la politique économique d'un Etat membre, celui-ci peut maintenir ou rétablir des restrictions de change à ces mouvements de capitaux, existant à la date d'entrée en vigueur de la présente directive ». Pour la dernière catégorie d'opérations, correspondant aux mouvements de capitaux de caractère monétaire, les Etats membres sont restés libres d'imposer ou non des restrictions.

Malgré la portée relativement limitée de ces directives, un décalage important s'était introduit entre le degré de libération fixé en droit et la pratique des Etats membres. Vers la fin des années soixante-dix, l'Allemagne fédérale et le Benelux étaient allés au-delà des obligations communautaires mais tous les autres Etats membres avaient dû recourir à la *clause de sauvegarde* de l'article 108 du Traité pour maintenir des restrictions sur des mouvements de capitaux en principe libérés. Ces régimes dérogatoires tendaient à devenir permanents et la Commission savait que ses tentatives d'une libération plus poussée seraient vouées à l'échec.

Il a fallu la présentation du « Livre blanc » sur l'achèvement du marché intérieur (juin 1985) et surtout l'adoption de l'Acte unique pour que la libération des mouvements de capitaux, inscrite désormais dans une perspective plus large, puisse retrouver un regain d'actualité et enregistrer des progrès.

C - Le nouveau programme de la Commission et la directive du 17 novembre 1986

La Commission des Communautés a décidé de procéder en deux phases pour libérer les mouvements de capitaux. La première phase a été franchie par une directive adoptée par le Conseil le 17 novembre 1986. La seconde phase doit faire l'objet d'une seconde directive qui devrait être présentée avant la fin de l'année 1987.

1. La première phase

L'objectif de la première phase était d'établir, en droit et en fait, la libération de toutes les opérations liées au bon fonctionnement du marché commun ou indispensables à l'interconnexion effective des marchés des capitaux. Sa réalisation impliquait de compléter le dispositif communautaire de libération existant depuis 1960 et 1962.

La première phase a été franchie par l'adoption par le Conseil, le 17 novembre 1986, d'une nouvelle directive (1) fondée sur l'article 67 du Traité C.E.E. (libre circulation des capitaux) et étendant l'obligation de libération inconditionnelle à trois catégories de capitaux :

— *les crédits commerciaux à long terme (plus de 5 ans)* : la directive aligne le régime des crédits à long terme liés à des transactions commerciales ou à des prestations de services auxquelles participe un résident sur celui des crédits à court et moyen terme déjà libérés. Les Etats membres ont l'obligation d'accorder toutes les autorisations de change nécessaires aux transactions portant sur les différents titres financiers, qu'ils soient ou non cotés en bourse;

— *les transactions sur titres* : la directive applique la liberté inconditionnelle à toutes les opérations d'acquisition de titres à moyen et long terme et supprime la distinction faite jusqu'à présent entre titres négociés ou non en bourse et les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (O.P.C.V.M.) tels, en France, les S.I.C.A.V. et les Fonds communs de placement ;

(1) J.O.C.E. n° L 332 du 26 novembre 1986. Date limite de mise en conformité du droit national : 28 février 1987 (du 1^{er} octobre 1989 au 31 décembre 1992 pour l'Espagne et le Portugal).

— *les émissions étrangères sur les marchés nationaux* : l'émission d'actions et d'obligations d'une entreprise d'un Etat membre sur le marché des capitaux d'un autre Etat membre est admise, pourvu que ces titres soient négociés ou en cours d'introduction sur une bourse de valeurs de la Communauté. Sont également concernées les parts d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières assujettis aux dispositions communautaires de coordination prévues par une directive du 20 décembre 1985 (applicable à partir d'octobre 1989).

La nouvelle directive du 17 novembre 1986 est entrée en vigueur depuis le 1^{er} mars 1987 et a consacré dans certains pays une libération qui était déjà effective. Pour l'Espagne et le Portugal, un délai d'application a été accordé, respectivement jusqu'à la fin 1990 et la fin 1992, en liaison avec la période transitoire prévue dans le domaine des mouvements de capitaux par l'acte d'adhésion de 1985. S'agissant de l'Italie, de l'Irlande et de la Grèce, c'est-à-dire des Etats membres bénéficiant actuellement de la *clause de sauvegarde* de l'article 108 du Traité, la Commission a décidé d'en étendre l'application sous certaines conditions.

Pour donner toute leur portée aux nouvelles règles, la Commission s'est également engagée dans une gestion plus rigoureuse des régimes dérogatoires accordés aux Etats membres. Sur la base de principes qu'elle avait posés en décembre 1984 dans le sens d'un encadrement plus strict des restrictions posées par certains Etats membres, elle a pu abroger successivement des clauses de sauvegarde accordées au Danemark et à la France. Elle a veillé par ailleurs à restreindre le champ d'application des clauses accordées à l'Italie pour rendre irréversibles les mesures d'assouplissement qui y étaient intervenues. La même volonté de rigueur a prévalu à l'égard de la Grèce.

2. La seconde phase

Poursuivant, conformément à l'Acte unique, la création des conditions « légales » d'un véritable marché financier en Europe, la Commission prépare un nouveau projet de directive tendant à achever la libération des mouvements de capitaux en l'étendant aux opérations qui n'ont pas encore été visées : crédits financiers, opérations sur les instruments du marché monétaire, dépôts. Plus précisément, les opérations concernées devraient être notamment les prêts financiers en monnaie nationale à des non résidents, les transactions sur titres des marchés monétaires, la constitution de comptes en devises pour les résidents et les non résidents. Certaines de ces opérations entraînent les risques de spéculation et appellent, pour qu'elles soient libérées, des mesures accompagnant celles qui portent sur la seule circulation des mouvements de capitaux.

II - LES IMPLICATIONS DE LA LIBERATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

Si l'on considère que la libération des mouvements de capitaux ne doit pas se limiter à l'instauration d'une simple union douanière mais doit viser, conformément à l'Acte unique, l'objectif plus large d'une unification économique et monétaire progressive de la Communauté, les progrès vers la libre circulation des capitaux doivent s'effectuer conjointement avec des mesures favorisant le rapprochement des réglementations nationales régissant les *activités financières* et la stabilité des *taux de change*. Cet objectif nécessite également une plus grande convergence des politiques économiques.

C'est dire que la libération des mouvements de capitaux doit être accompagnée, pour être complète et effective, de progrès vers la *libération des services financiers* et ne saurait se comprendre sans un renforcement du système monétaire européen (S.M.E.) ou, à tout le moins, sans un rapprochement des politiques monétaires des Etats membres.

L'intégration financière de la Communauté suppose que les Etats membres, allant au-delà de la seule libération des mouvements de capitaux, s'entendent sur une harmonisation des règles et des mécanismes intéressant le fonctionnement de leurs marchés financiers.

La distinction mouvements de capitaux/services financiers :

La doctrine s'accorde pour distinguer les notions de mouvements de capitaux et de services financiers sur la base des critères suivants :

Par *mouvement de capital*, on entend généralement, d'une part, la constitution ou la cession par des résidents d'un Etat membre d'actifs corporels ou incorporels sur le territoire d'un autre Etat membre et, d'autre part, les opérations financières ayant pour effet de modifier le montant ou la composition des dettes entre deux parties ne résidant pas dans le même Etat membre.

La notion de service couvre les prestations ayant pour objet de permettre ou de faciliter la circulation ou la conservation de personnes, de biens, d'autres services ou de capitaux. Les *services financiers* sont, plus spécifiquement, ceux qui ont pour fonction :

— de permettre ou faciliter les paiements quelle que soit l'opération à l'origine de ce paiement (courante ou en capital) ;

— de réaliser une intermédiation entre l'investisseur et l'emprunteur par le jeu d'une transformation (en termes d'échéances, de taux d'intérêt, etc...) entre les instruments de prêts et les instruments d'emprunts ;

— de permettre ou de faciliter la conclusion et l'exécution d'un mouvement de capital sans transformation (courtage, placement de titres, bourses de valeur, etc...) ;

— de conserver ou de gérer des actifs financiers pour le compte de tiers.

L'exercice au niveau international de la prestation de services financiers peut s'effectuer de deux manières : par la voie de l'établissement ou par celle de la prestation transfrontalière de services. La libération des services financiers, dont la libre circulation des mouvements de capitaux est une condition nécessaire, intéresse donc à la fois la liberté d'établissement et la libre prestation. Le secteur des banques et celui des assurances constituent les deux catégories de services financiers les plus importants dans les marchés financiers. Le cas des opérations de bourse doit également être évoqué avant d'examiner les implications proprement monétaires de la libération des mouvements de capitaux.

A - La libération du secteur bancaire (1)

Le « Livre blanc » de juin 1985 sur l'achèvement du marché intérieur a préconisé une démarche de libération des services financiers fondée sur deux principes complémentaires :

— la *reconnaissance mutuelle* des règles nationales,

— une *harmonisation minimale* de surveillance des prestations de services financiers, de préférence à une normalisation au niveau communautaire des services offerts. La surveillance, c'est-à-dire le contrôle des banques, serait assurée par le pays d'origine et non par le pays de destination. Une harmonisation de ce type est en effet nécessaire pour assurer la protection des épargnants, garantir des conditions de concurrence satisfaisantes entre les prestataires de services financiers et assurer la stabilité du système financier.

1. Les mesures prises et les mesures envisagées

C'est en 1973 seulement, soit treize ans après la signature du Traité de Rome, qu'a été prise la première directive intéressant les banques et posant le principe de la liberté d'établissement et de prestation des services dans ce secteur. En 1977, une première directive de coordination a été approuvée pour poser les règles d'harmonisation de quelques uns des critères de base de la surveillance bancaire.

En réalité, les obstacles à l'établissement de filiales ou de succursales dans les pays signataires du traité étaient peu nombreux et, lorsqu'ils existaient, ils étaient attribuables aux réglementations des marchés de capitaux et aux restrictions de change et non à des réglementations bancaires spécifiques qui empêchaient la prestation de ces services.

(1) Le secteur des assurances fera ultérieurement l'objet de conclusions de la Délégation.

La Commission s'était initialement préoccupée de prendre plusieurs mesures intéressant l'harmonisation des règles dans le domaine de la surveillance prudentielle :

- *accès à l'activité des établissements de crédit* et son exercice, en 1977 ;
- *surveillance des établissements de crédit sur base consolidée*, en 1983 ;
- *comptes annuels et comptes consolidés* des banques et autres établissements financiers, en 1986 (Directive 86-635 du 8 décembre 1986) (1). Cette directive récente étend à ces établissements les dispositions comptables déjà applicables aux sociétés.

D'autres propositions ont été présentées par la Commission et sont en cours d'examen devant le Conseil. Elles concernent notamment :

- l'assainissement et la *liquidation des établissements de crédit* ; il s'agit de faire admettre la règle du contrôle par le pays d'origine et non par le pays de destination ;
- l'harmonisation du concept de *fonds propres* ;
- La publicité des *comptes des succursales* de banques étrangères ;
- l'instauration d'un système de *garantie des dépôts* ;
- le contrôle des *grands risques* supportés par les établissements de crédit ;
- le *crédit hypothécaire*, c'est-à-dire l'élimination des obstacles à la concurrence dans l'exercice de ces activités particulières ;
- rapprochement des *coefficients de solvabilité*.

La tâche à accomplir pour harmoniser les critères de contrôle et pour assurer aux usagers des Etats membres une protection uniforme est encore très vaste, et les progrès réalisés en ce sens à ce jour restent très mesurés car de nombreuses incertitudes existent à l'égard de l'introduction des règles de concurrence dans le secteur bancaire.

2. Les incertitudes sur l'introduction de la concurrence intracommunautaire dans le secteur bancaire

En proposant de combiner le principe de reconnaissance réciproque et celui d'une « harmonisation minimale des normes de surveillance », le Livre blanc de 1985 a voulu éviter que les marchés financiers des Etats membres soient exagérément perturbés par l'introduction de la concurrence entre les établissements financiers des Etats membres.

a) Les limites de la reconnaissance réciproque

Le principe de « reconnaissance réciproque par les Etats membres de ce que chacun d'eux accomplit pour protéger le public », c'est-à-dire la reconnaissance par chaque Etat membre de la validité sur son territoire des règles de contrôle en vigueur dans les autres Etats membres, doit également être combiné avec le principe du contrôle par le pays d'origine. Par ce principe, la surveillance d'un établissement financier est confiée aux autorités compétentes du pays d'origine et le pays d'accueil n'a plus qu'un rôle tout au plus auxiliaire à jouer. Dans la pratique, cette règle signifie que la succursale d'une banque d'un Etat membre, établie dans un autre Etat membre, agira selon les règles de son pays d'origine et sera contrôlée par les autorités de ce pays. Ce mécanisme soulève, on s'en doute, des réticences chez plusieurs Etats membres.

La Commission a voulu en effet étendre aux produits financiers la jurisprudence « Cassis de Dijon » applicable aux biens et aux marchandises. Mais un arrêt récent de la Cour de Justice des Communautés sur les services fournis par les assurances a jeté un doute sur le bien-fondé de cette façon de voir.

Dans un de ses arrêts du 4 décembre 1986, la Cour a en effet considéré que lorsqu'un service concerne la collectivité, et si les réglementations qui servent à protéger l'utilisateur ne trouvent pas d'équivalent dans l'Etat membre « exportateur » (le pays d'origine), l'Etat « importateur » (le pays

(1) J.O.C.E. n° L 372 du 31 décembre 1986. Date limite de mise en conformité du droit national : 31 décembre 1990 (éventuellement, première mise en application à l'exercice 1993).

de destination) est fondé à poser comme condition à la prestation du service sur son territoire la délivrance par lui-même d'une autorisation spécifique, même si la prestation ne doit pas être faite par le biais d'une succursale.

Tant qu'une harmonisation minimale des règles applicables au contrôle bancaire n'aura pas été effectuée, il est vraisemblable que la jurisprudence de la Cour relative aux assurances vaudra également pour les banques.

b) Le degré de l'harmonisation minimale

La reconnaissance réciproque des réglementations nationales sur les banques suppose une harmonisation préalable des réglementations, mais le degré d'harmonisation nécessaire n'a pas encore été déterminé. Si une hypothèse basse est retenue, l'harmonisation sera limitée à certains grands principes et ne résoudra qu'un petit nombre de problèmes. En sens inverse, en cas d'hypothèse haute, l'harmonisation vaudra être précise et détaillée mais multipliera les causes de désaccord entre États membres et elle risquera de ne pas aboutir.

La Commission a dressé l'inventaire des principaux points des réglementations bancaires à harmoniser pour achever le marché intérieur. En dehors des mesures prises et des mesures envisagées signalées plus haut, il reste un domaine plus général d'encadrement de l'activité et de la politique bancaires qui n'est pas couvert par la première directive de coordination de 1977 et qui donne lieu actuellement à la *préparation d'une seconde directive de coordination*. La seconde directive de coordination aura pour but d'achever la mise en oeuvre du droit d'établissement et de la libre prestation des services. Dans la pratique actuelle, en effet, une *autorisation préalable*, qui est jugée incompatible avec le Traité, et un *capital de dotation* sont exigés pour l'établissement d'une succursale dans un autre Etat membre et pour la prestation de services bancaires. La Commission voudrait harmoniser dans ce domaine les principales règles de contrôle mais il lui faut d'abord résoudre les désaccords existants entre Etats membres sur la définition de la notion d'établissement de crédit.

c) L'exemple de la définition de l'établissement de crédit

L'évolution des marchés financiers, avec l'apparition de nouveaux produits et une modernisation des produits traditionnels facilitée par les nouvelles technologies, a donné naissance à un certain nombre d'organismes financiers qui ne connaissent généralement pas d'encadrement précis. Non visés par les réglementations nationale existantes, ces nouveaux organismes échappent aux mécanismes de contrôle exercé sur les établissements de crédit.

Le souhait de la Commission, qui n'a pas encore rencontré l'accord du Conseil, est d'étendre les réglementations existantes pour les établissements de crédit aux organismes qui, échappant à la nomenclature actuelle, n'y sont pas soumis. L'objectif visé est d'assurer la protection des épargnants dans des conditions satisfaisantes et harmonisées entre les Etats membres. L'idée est de soumettre aux réglementations communautaires ou nationales tous les organismes qui interviennent sur les marchés financiers en collectant des fonds auprès du public ou en octroyant des crédits. La dénomination de banque continuerait à être réservée aux établissements qui exercent conjointement ces deux activités mais les organismes qui exercent l'une de ces activités seraient soumis aux mêmes règles.

L'harmonisation des règles applicables aux établissements de crédit intéresse aussi les conditions d'agrément des établissements. Les propositions de la Commission retiennent certains aspects : les fonds propres minima, l'honorabilité et l'expérience des dirigeants, la surveillance des principaux actionnaires et les participations des établissements de crédit. La Commission voudrait également supprimer progressivement l'obligation d'un capital de dotation imposée aux succursales implantées dans un autre Etat membre, estimant que le principe du contrôle par le pays d'origine est une garantie suffisante de protection du public.

d) L'exemple du crédit hypothécaire

La directive de 1973 sur la liberté d'établissement dans le secteur bancaire permet à tous les établissements de crédit de s'établir dans les autres Etats membres et, implicitement, d'y prêter des services sans s'y établir, mais elle ne reconnaît pas cette faculté aux établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire.

La Commission voudrait éliminer cette exception et a présenté une proposition de directive qui dépasse la simple reconnaissance du droit d'établissement en matière de crédit hypothécaire. La directive prévoit :

- la liberté de prestation des services, avec ou sans établissement, selon les règles et les techniques du pays d'origine ;
- le contrôle par le pays d'origine ;
- l'extension des bénéfices fiscaux et des facilités de paiement accordées par un Etat membre aux résidents pour les crédits consentis par des établissements opérant depuis l'étranger.

La proposition de directive comporte également une disposition dont la portée pourrait être considérable pour le fonctionnement de ce secteur d'activités financières et qui soulève les réserves d'un grand nombre d'Etats membres. La proposition prévoit en effet que si l'action menée par un établissement étranger de crédit sur le territoire d'un autre Etat membre provoque des distorsions de concurrence au détriment des établissements de cet Etat, ceux-ci ont le droit de demander, et l'Etat est obligé d'accorder, le bénéfice des mêmes techniques et des mêmes réglementations que l'établissement étranger. Or il se trouve que ces techniques, qui concernent la structure des dépôts et des emplois, varient considérablement d'un Etat membre à l'autre. En Allemagne fédérale et au Royaume-Uni, des fonds collectés à vue ou à court terme peuvent être utilisés pour octroyer des crédits hypothécaires, qui sont en général à moyen ou long terme. Dans d'autres pays, par contre, il arrive que cette technique soit interdite ou que le crédit hypothécaire ne puisse être octroyé que par des établissements spécialisés et non par des banques commerciales.

On mesure ainsi les *risques de dérégulation, et même de bouleversement complet*, des systèmes bancaires qu'une harmonisation trop poussée des mécanismes du crédit hypothécaire fait peser sur les pays dont ce secteur du crédit est compartimenté.

Il reste que, dans le secteur du crédit hypothécaire comme dans les autres aspects de l'harmonisation des systèmes bancaires souhaitée par la Commission, *des efforts d'adaptation considérables devront être faits dans certains pays*. L'ouverture des « frontières financières » permettra d'offrir aux investisseurs en quête de placement, comme aux demandeurs de capitaux, une gamme beaucoup plus diversifiée de produits et de services, mais elle est porteuse de *risques très certains pour les établissements qui ne se seront pas suffisamment préparés à cette nouvelle situation de concurrence*.

B - Le cas des opérations de bourse

Intéressant à la fois la libre circulation des capitaux et la libre prestation des services financiers, le cas des opérations de bourse a donné lieu à quelques mesures d'harmonisation et à plusieurs propositions de la Commission. Les aspects de l'activité boursière visés par ces textes sont les prospectus pour l'admission de valeurs mobilières, les « opérations d'initiés » (« insider trading ») et les impôts indirects frappant les opérations en bourse.

1. La reconnaissance mutuelle des prospectus

Une directive de juillet 1987 (1) introduit la reconnaissance mutuelle entre les Etats membres des prospectus qui doivent être publiés pour l'admission de valeurs mobilières à la cote officielle d'une bourse de valeurs. La nouvelle directive a la forme d'une modification de la directive 80-390/CEE de 1980, qui avait déjà introduit l'harmonisation des prospectus mais, fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle, elle permet dorénavant aux émetteurs d'un Etat membre d'utiliser le même prospectus (sous réserve de sa traduction éventuelle) pour demander l'admission d'un titre à la cote des bourses de plusieurs Etats membres. Les prospectus établis conformément à la directive et agréés par un Etat membre pourront servir à l'admission dans d'autres bourses situées dans d'autres Etats membres sans que les autorités d'accueil aient à les approuver une nouvelle fois.

(1) J.O.C.E. n° L 185 du 4 juillet 1987. Date limite de mise en conformité du droit national : 1^{er} janvier 1990 (1^{er} janvier 1991 pour l'Espagne et 1^{er} janvier 1992 pour le Portugal).

Une autre proposition de directive sur les prospectus intéressant l'offre de valeurs mobilières au public avait suscité des réactions très vives de la part de certains milieux professionnels. Elle n'a pu dégager un accord au sein du Conseil et continue de faire l'objet de négociations.

La directive adoptée au mois de juillet est révélatrice des *risques* que fait courir la reconnaissance mutuelle dans le cas où des *précautions ne sont pas prises à l'égard des pays tiers*. Le gouvernement français a eu à cette occasion une position très claire en demandant que les accords de reconnaissance mutuelle des prospectus d'admission à la cote officielle conclus avec les Etats tiers le soient sur *base de réciprocité*. Dans une déclaration annexée au procès-verbal des délibérations du Conseil, la France a fait valoir à juste raison qu'« il aurait fallu limiter le champ d'application de la directive aux émetteurs communautaires afin de préserver la possibilité de l'étendre aux émetteurs ressortissants d'Etats tiers qui auront conclu un accord avec la Communauté », et que « l'objectif à privilégier doit être de *faire bénéficier prioritairement les ressortissants de la C.E.E. des avantages du grand marché intérieur* et de négocier dans la meilleure position possible le démantèlement des obstacles aux échanges existants dans les pays tiers ».

2. Les « opérations d'initiés »

La Commission a transmis au Conseil, à la fin avril 1987, une proposition visant à établir par voie de directive des dispositions uniformes pour rendre illicites dans l'ensemble de la Communauté les « opérations d'initiés » (« insider trading »). Cette notion vise les opérations qui sont effectuées sur le marché boursier par des personnes qui ont accès à des informations réservées ou privilégiées et qui en retirent des avantages au détriment des autres investisseurs.

Actuellement, trois Etats membres (la France, le Royaume-Uni et le Danemark) disposent d'une législation réprimant les opérations d'initiés. La Belgique, l'Irlande et les Pays-Bas projettent d'en adopter une tandis qu'en Allemagne fédérale les opérateurs ont posé certaines règles par lesquelles ils s'interdisent d'exploiter les informations privilégiées dont ils disposent. Les autres Etats membres, dont l'Italie, n'ont pas de réglementation en cette matière.

La proposition de directive retient une définition large des « initiés » visés par l'interdiction : elle s'applique aux initiés « primaires », c'est-à-dire aux personnes qui ont reçu des informations privilégiées dans le cadre de leur profession ou de leurs fonctions (dirigeants des entreprises, actionnaires majoritaires, personnel qualifié, etc...), ainsi qu'aux initiés « secondaires », c'est-à-dire aux personnes qui obtiennent les informations privilégiées des initiés primaires. La proposition de directive comporte une définition de l'information privilégiée (« information inconnue du public ayant un caractère précis et concernant un ou plusieurs émetteurs de valeurs mobilières ou une ou plusieurs valeurs mobilières qui, si elle était rendue publique, serait susceptible d'influencer de façon sensible le cours de cette ou de ces valeurs mobilières ») et prévoit trois types d'interdiction aux initiés qui seraient considérées comme minimales, les Etats membres pouvant ériger des règles nationales plus sévères à condition qu'elles ne soient pas discriminatoires.

Le Conseil n'a pas encore délibéré de la proposition de directive, qui soulèverait certaines réserves dans les milieux juridiques.

3. Les impôts indirects frappant les opérations en bourse

La Commission a transmis au Conseil en avril 1987 une proposition de directive visant à supprimer les impôts indirects frappant les transactions (ventes et achats) sur titres et les opérations en bourse dans tous les Etats membres. L'objectif de la Commission est de créer dans la Communauté une base fiscale uniforme pour les transactions de titres et de valeurs boursières dans la perspective de la création d'un marché communautaire des capitaux.

Considérant que sa proposition de directive de 1976, qui prévoyait une harmonisation partielle des impôts indirects sur les transactions sur titres, n'avait pu aboutir devant le Conseil, la Commission a décidé de proposer la *suppression* de tous les impôts indirects frappant ces transactions dans la troisième année suivant son adoption, c'est-à-dire au plus tôt dans le courant de l'année 1990. La Commission considère en effet que la suppression des impôts indirects est, mieux que leur harmonisation, en mesure d'étendre la libération des mouvements de capitaux aux opérations d'acquisition de titres et aux opérations d'admission sur le marché des titres négociés ou en cours d'introduction sur une bourse de valeurs.

Les taux des impôts indirects frappant les opérations boursières sont peu élevés mais varient sensiblement d'un Etat membre à l'autre : 1 % et 2 % en Irlande, 0,5 % au Royaume-Uni et au Danemark, entre 0,15 % et 0,3 % en France, tandis qu'ils n'existent pas au Luxembourg, en Grèce et au Portugal et que l'Allemagne fédérale et la Belgique envisageraient de les supprimer.

En matière fiscale plus que dans d'autres, les accords sont particulièrement délicats à trouver au sein du Conseil mais la nouvelle dynamique créée par l'objectif d'achever le marché intérieur en 1992 pourrait réserver à la nouvelle proposition de directive une issue plus favorable qu'à celle de 1976. Les résistances les plus fortes pourraient cependant provenir des pays où les taux sont les plus élevés, c'est-à-dire de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark.

Enfin, et de façon plus générale, il est intéressant de noter la réponse donnée le 11 juin 1987 par la Commission à une question écrite (n° 2907/86) de M. André FOURCANS, membre français (groupe libéral) du Parlement européen, sur les mesures qu'elle préconise pour harmoniser les législations sur les bourses : « La Commission estime que la réalisation de marchés financiers intégrés en Europe passe non seulement par la libération des mouvements de capitaux mais aussi par :

- a) une information adéquate des investisseurs ;
- b) des mesures visant à faciliter le listage des valeurs mobilières des sociétés européennes à la bourse de chaque Etat membre ;
- c) la prévention de transactions d'initiés et autres abus semblables ;
- d) des mesures visant à faciliter la libre prestation de services en faveur des investisseurs de part et d'autre des frontières dans la Communauté tout entière et la liberté d'établissement des intermédiaires financiers.

La Commission a déjà proposé plusieurs directives au Conseil dans la perspective d'une réalisation des objectifs visés aux points (a) et (b). Récemment, elle a déposé une proposition de directive visant à interdire les transactions d'initiés.

En ce qui concerne l'objectif visé au point (d), la Commission a l'intention de proposer une directive vers la fin de l'année, afin de faciliter la libre prestation d'un large éventail de services dans le secteur des investissements, notamment des services de conseillers en matière d'investissement et de gérants de fonds.

La Commission reconnaît que si l'on veut assurer le bon fonctionnement des marchés nationaux des valeurs mobilières, il faut que soient adoptés des règlements en ce qui concerne l'accès des personnes et institutions habilitées à intervenir à la bourse. Ces règlements devraient, toutefois, être conformes au droit d'établissement. Aussi, la Commission suit-elle avec un grand intérêt les diverses réformes en cours dans les Etats membres et se tient-elle prête à intervenir s'il devait apparaître que les règlements en vigueur dans les Etats sont anormalement restrictifs de ce point de vue. » (1)

C - La coopération monétaire et le renforcement du système monétaire européen

L'idée que la libération des mouvements de capitaux concerne également la conduite des politiques monétaires et le système monétaire européen (S.M.E.) a été rappelée dans un rapport publié le 23 avril 1987 et demandé par la Commission des Communautés à un groupe d'économistes présidé par M. Tommaso PADOA-SCHIOPPA, vice-Directeur général de la banque d'Italie et ancien haut fonctionnaire de la Commission. Le rapport souligne l'incompatibilité entre, d'une part, la libération totale des mouvements de capitaux et des services financiers et, d'autre part, l'*instabilité des taux de change* et l'autonomie des politiques monétaires nationales.

Le rapport, aux conclusions duquel l'expert français, M. Jean-Claude MILLERON, Directeur de la Prévision au ministère de l'économie et des finances, n'a pas adhéré en totalité, préconise de réduire l'autonomie des politiques monétaires nationales en renforçant la coordination des politiques monétaires et les mécanismes du S.M.E.

(1) En France, le projet de loi sur les bourses de valeurs, déposé le 26 juin 1987, prévoit l'ouverture progressive du capital des charges des agents de change de 1988 à 1990 et l'ouverture de la Bourse à tout nouveau membre à partir du 1^{er} janvier 1992.

1. *La stabilité des taux de change et l'autonomie des politiques monétaires*

La libération des mouvements de capitaux peut constituer une gêne pour les Etats membres car il paraît difficile de concilier cette libération avec la stabilité des changes et l'autonomie des politiques monétaires nationales. L'analyse économique montre en effet qu'il n'est pas possible pour un Etat de poursuivre simultanément les trois objectifs du libre échange commercial, de la stabilité des taux de change et de la libre circulation des mouvements de capitaux s'il veut sauvegarder une certaine autonomie de sa politique économique et, plus spécialement, de sa politique monétaire. En l'absence d'une politique monétaire communautaire comme celle qui résulterait du passage à la seconde phase de la mise en oeuvre du S.M.E. (création d'un Fonds monétaire européen et rôle de l'Ecu comme moyen de règlement ou instrument de réserve), une marge de manoeuvre doit être laissée aux autorités monétaires nationales sans que l'objectif de stabilité des changes ne devienne inaccessible. La recherche simultanée de la stabilité des taux de change et de la libre circulation des biens, des services et des capitaux n'est alors possible que si les Etats membres s'engagent dans une coordination très étroite de leur politique monétaire. Il existe entre la libération des mouvements de capitaux et le renforcement de la coopération monétaire un lien très étroit que l'expérience du S.M.E. a largement contribué à mettre en évidence.

Après la disparition du régime de taux de change instauré à Bretten-Woods, les Etats membres avaient mesuré les risques qu'entraînerait le flottement de leur monnaie et s'étaient engagés dans un premier temps dans une tentative de « serpent monétaire » auquel fut substitué, à partir de 1979, le S.M.E. Comportant les mêmes modalités techniques que le « serpent » (notamment les variations de plus ou moins 2,25 % autour d'un cours-pivot), le S.M.E. s'en distingue par trois innovations (existence d'une gestion collective, affirmation d'une solidarité financière et référence à l'Ecu) qui, après huit années de fonctionnement, ont démontré leur utilité. De fait, la pratique du S.M.E. a permis une stabilité accrue des taux de change malgré neuf réalignements depuis 1979. Elle a également engendré une désinflation au sein de la Communauté, qui a connu de meilleurs résultats chez les pays participant au S.M.E. qu'au Royaume-Uni : le S.M.E. a ainsi contribué à la convergence vers le plus bas taux d'inflation et en même temps au rapprochement des objectifs des politiques monétaires des pays participants.

Le S.M.E. a montré la portée limitée et temporaire des contrôles sur les mouvements de capitaux (contrôle des changes) pour faire face à une situation de déséquilibre extérieur et la difficulté de vouloir différer durablement par ce biais les ajustements internes nécessaires. La convergence des politiques monétaires entre pays participant au S.M.E. a permis de relancer le processus de libération des mouvements de capitaux. En sens inverse, une plus large ouverture financière constitue un facteur supplémentaire de discipline vers la convergence des politiques monétaires et certains Etats membres, comme l'Allemagne fédérale, ont fait de la reprise du processus de libération des mouvements de capitaux un préalable au renforcement de la coopération monétaire au sein du S.M.E.

Un premier bilan fait apparaître que le S.M.E. a rendu possible une certaine convergence des politiques économiques et monétaires, qui s'exprime par une surveillance multilatérale continue, par des prêts destinés à équilibrer les balances des paiements et par les réalignements de parité qui y ont été décidés. En outre, le S.M.E. a été un instrument essentiel pour maintenir l'acquis du marché intérieur commun. Alors que les fluctuations de change ont nourri la montée du protectionnisme aux Etats-Unis, le S.M.E. a largement contribué à maintenir dans la Communauté un marché sans frontières internes.

La convergence des politiques économiques et monétaires et l'amélioration de la coopération qu'a permises le S.M.E. ne sont pas allées, pour accompagner la libération progressive des mouvements de capitaux, jusqu'au passage à la 2^e phase de mise en oeuvre du S.M.E., qui prévoyait la création d'un Fonds monétaire européen (F.M.E.) ayant les attributions d'une institution monétaire.

Au mois de septembre 1987, toutefois, des améliorations non négligeables ont été apportées au fonctionnement du S.M.E.

2. *La « petite réforme » du S.M.E. de septembre 1987*

Le Conseil a adopté au mois de septembre 1987 certaines dispositions techniques qui, prises sur la base du memorandum déposé par la France en février 1987, auront pour effet d'améliorer sensiblement le fonctionnement du S.M.E.

L'accord devrait permettre d'intensifier la coopération monétaire au sein du S.M.E. et d'accroître l'efficacité de l'intervention des banques centrales dans la défense des parités existantes.

D'une part, un système de surveillance multilatérale permanente des devises qui sont dans le S.M.E. a été mis en place. Réunis une fois par mois, les gouverneurs des banques centrales examineront un ensemble d'indicateurs économiques tels que les taux d'inflation, les résultats des balances des paiements, les taux d'intérêt et le niveau du chômage. Ces consultations régulières devraient conduire les Etats représentés à adopter certaines attitudes communes, sans toutefois qu'ils y soient obligés. Cet accord complet, sur le plan européen, l'effort de stabilisation des relations monétaires internationales qui résulte de « l'accord du Louvre » du début de l'année 1987.

D'autre part, des améliorations sensibles ont été apportées aux modalités d'intervention des banques centrales. Jusqu'à présent, leurs interventions ne se déclenchaient le plus souvent que lorsque l'une des monnaies du S.M.E. atteignait la limite inférieure ou supérieure de sa marge de fluctuation (2,25 % de part et d'autre de son cours-pivot). Désormais, les banques centrales devraient intervenir sans attendre. Lorsque l'évolution des cours de l'une des devises du S.M.E. l'exigera, la banque centrale concernée pourra demander à bénéficier du concours du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM) dans la limite de son droit de tirage. Le mécanisme n'aura pas d'automatisme, mais le fonctionnement de ces interventions « intra-marginales » en sera amélioré dans la mesure où il y aura désormais comme un « renversement » de la charge de la preuve : le nouveau mécanisme crée une présomption d'accord car il appartiendra à la Banque centrale sollicitée de fournir les raisons d'un refus éventuel.

Ainsi que l'a souligné le président de la Commission après la conclusion de l'accord, cette « petite réforme » du S.M.E. intervient opportunément car *il était particulièrement nécessaire de rendre le mécanisme de change européen plus opérationnel dans la perspective d'une libération complète des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté.*

*
* *

La libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté s'inscrivent dans la logique de l'achèvement du grand marché à l'horizon 1992 et présentement, comme les autres aspects de ce dessein réaffirmé de l'Europe communautaire, à la fois des risques et des chances.

Des risques car, si elle n'est pas contrôlée, la libération dans le domaine financier aura pour résultat de concentrer les capitaux dans les zones et les secteurs prospères de la Communauté, au détriment des zones pauvres. La libération peut accentuer encore davantage les disparités de développement économique et social entre les régions et aller à l'encontre d'une cohésion que la Communauté voudrait en même temps améliorer. On peut douter que les Fonds structurels, dans leur état actuel, soient en mesure de corriger les risques de déséquilibre dont le renforcement de la libre concurrence est porteur. La solution se trouve plutôt dans une démarche progressive, ménageant des délais d'adaptation plus longs pour certains Etats membres, et également dans un parallélisme entre les mesures de libération et les mesures d'harmonisation.

Mais *les chances* qu'apporte à la Communauté une intégration financière progressive n'en sont pas moins évidentes. La prospérité des Etats membres ne peut que gagner à l'avènement de la Communauté comme un centre financier capable de concurrencer les Etats-Unis et le Japon. Les secteurs productifs européens tireront avantage de la libération des marchés des capitaux et des services financiers par la réduction du coût des opérations, la diversification des possibilités de placement, l'accroissement des liquidités qu'elle engendrera. La dynamique de la concurrence pourra alors contribuer, là comme ailleurs, à un financement à meilleur prix de l'économie.

Mais reste à savoir si, notamment en France, les agents et les institutions financières sont prêts à opérer les adaptations que l'achèvement du grand marché leur impose.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 OCTOBRE 1987

Ayant pris connaissance des décisions prises par le Conseil et des projets de la Commission pour libérer les mouvements de capitaux dans la Communauté, la Délégation rappelle que la libre circulation des capitaux est, conformément au « Livre blanc » de 1985 et à l'Acte unique européen, un aspect essentiel de l'achèvement du grand marché intérieur à l'horizon 1992.

Elle observe que, en libérant les mouvements de capitaux, la Commission n'a pas seulement pour objectif la création d'une simple zone de libre-échange financier à l'intérieur de la Communauté, mais qu'elle vise l'avènement d'un véritable espace financier intégré.

Elle estime, dans cette perspective, que la libération des mouvements de capitaux est une condition nécessaire mais non suffisante à l'intégration financière, et qu'elle implique également la liberté d'établissement et de prestation des services financiers et une plus forte coopération monétaire des Etats membres au sein d'un système monétaire européen (S.M.E.) renforcé.

Sur les deux phases de libération complète des mouvements de capitaux

La Délégation note que les progrès très insuffisants réalisés dans la libre circulation des capitaux depuis les deux premières directives de 1960 et 1962 ont incité la Commission et le Conseil à rechercher en deux phases une libération complète des opérations financières entre Etats membres.

Elle constate que la première phase, intervenue avec la directive du 17 novembre 1986, intéresse les transactions liées à une activité commerciale ou industrielle, c'est-à-dire les opérations en capital les plus directement nécessaires au bon fonctionnement du marché commun et à l'interconnexion des marchés financiers.

Elle relève que la seconde phase, qui doit faire prochainement l'objet d'une proposition de directive de la Commission, devrait, pour achever la libération, viser tous les flux monétaires et financiers intéressant les entreprises et les particuliers des Etats membres.

Elle est consciente des risques de spéculation contre certaines monnaies que peut entraîner la libération des opérations portant, dans la seconde phase, sur les instruments du marché monétaire.

Elle demande en conséquence que toutes les précautions utiles soient prises pour empêcher que la libération complète des mouvements de capitaux donne lieu à des pratiques abusives ou frauduleuses.

Elle souligne que la mise en oeuvre de la seconde phase, qui permettra notamment aux particuliers de constituer des dépôts liquides dans les diverses monnaies de la Communauté auprès des banques résidentes ou non résidentes, devrait faire progresser, en raison de la fréquence des opérations qui seront alors autorisées et de leurs liens avec la vie courante (cartes de crédit ou de paiement, eurochèques, accès aux instruments de crédit), la notion d'Europe des citoyens.

Elle fait observer que les mesures de libération des mouvements de capitaux auront toute leur portée si les clauses de sauvegarde autorisées par l'article 108 du Traité C.E.E. font l'objet d'une gestion rigoureuse par la Commission et sont progressivement démantelées.

Elle considère toutefois que la faculté de prendre des mesures de sauvegarde ne peut être supprimée pour l'instant dans le cadre du processus de libération, même si on pourrait lui préférer un système de prêts ou de concours financier de la Communauté en cas de déséquilibre grave de la balance des paiements d'un Etat membre.

Sur les implications de la libération des mouvements de capitaux

La Délégation convient qu'une libération complète et effective des mouvements de capitaux, si elle a pour objectif l'intégration financière de la Communauté, implique également la libération des services financiers.

Elle juge en conséquence que l'avènement d'un espace financier intégré suppose que les progrès vers la libre circulation des capitaux soient accompagnés de mesures favorisant le rapprochement des réglementations régissant les activités financières.

Elle note que la Commission a retenu, concernant la libération du secteur bancaire, les deux principes de reconnaissance mutuelle des règles nationales et d'harmonisation minimale des normes de surveillance bancaire, de préférence à une normalisation au niveau communautaire des services offerts.

Elle ne méconnaît pas les difficultés soulevées par la mise en oeuvre du principe de reconnaissance mutuelle et prend note des limites posées à ce principe par la Cour de Justice des Communautés dans le domaine des assurances.

Elle souligne que, en tout état de cause, la reconnaissance mutuelle ne saurait se justifier avec les pays tiers et que, ainsi que l'a rappelé récemment le gouvernement français, la reconnaissance mutuelle doit être conclue sur base de réciprocité, l'objectif étant de faire bénéficier en priorité les ressortissants de la Communauté des avantages du grand marché intérieur.

Elle s'interroge sur le degré que doit atteindre l'harmonisation minimale des normes de surveillance bancaire qui serait exercée, d'après la Commission, par le pays d'origine et non par le pays de destination et qui, dans le cadre de la préparation de la seconde directive de coordination, concerne notamment l'autorisation préalable et l'exigence d'un capital de dotation pour l'établissement d'une succursale ainsi que la définition de l'établissement de crédit.

Elle rappelle que, dans le secteur des services financiers comme dans les autres secteurs concernés par l'achèvement du marché intérieur, on ne saurait concevoir que les mesures de libération ne soient pas accompagnées de mesures parallèles d'harmonisation.

Elle relève que l'analyse économique rend incompatibles, d'une part la libre circulation des capitaux, la libération des services financiers et la stabilité des taux de change avec, d'autre part, l'autonomie des politiques économiques et monétaires des Etats membres.

Elle en déduit que la recherche simultanée de la libération des marchés financiers et de la stabilité des taux de change oblige les Etats membres à s'engager dans une coordination beaucoup plus étroite de leurs politiques monétaires.

Elle ne peut concevoir en effet que la concurrence dans le secteur financier puisse s'effectuer dans de bonnes conditions si les cours des devises européennes ne sont pas stables et si une action concertée n'est pas menée sur les taux d'intérêt, qui devrait devenir, dans le cadre d'un marché unifié et en l'absence d'une monnaie commune, le principal instrument de stabilisation des changes.

Elle voit dans le renforcement du S.M.E. la seule réponse à l'obligation pour les Etats membres d'avoir, sur un marché où s'échangent des capitaux libellés en devises différentes, cette zone de stabilité monétaire qui pourra prémunir les monnaies européennes contre les mouvements perturbateurs extérieurs.

Elle relève à cet égard avec satisfaction qu'un accord a été conclu au mois de septembre 1987 pour améliorer le fonctionnement du S.M.E. et que cette « petite réforme » intervient opportunément car elle rend le mécanisme de change européen plus opérationnel dans la perspective d'une libération complète des mouvements de capitaux.

Elle note également que le renforcement du S.M.E. devrait trouver des conditions favorables si la libération des mouvements de capitaux, dont la R.F.A. fait une condition, pouvait être poursuivie et achevée.

Sur les risques présentés et les chances offertes par la libération des mouvements de capitaux et l'intégration financière de la Communauté

La Délégation ne méconnaît pas les risques que pourrait faire peser la libération des marchés de capitaux sur la sécurité des épargnants et les conditions d'une saine concurrence entre les établissements financiers si les moyens ne sont pas trouvés pour stabiliser les taux de change et enrayer les mouvements spéculatifs.

Elle fait également observer que la libération des marchés financiers peut avoir pour effet, que l'on retrouve dans les autres aspects de l'achèvement du marché intérieur, de concentrer les capitaux dans les secteurs prospères de la Communauté au détriment des secteurs pauvres et d'aller à l'encontre de la cohésion communautaire en accentuant les disparités de développement économique.

Elle considère que cette menace contre la cohésion pourra être déjouée si, outre les interventions des fonds structurels, la démarche adoptée est progressive et ménage des délais d'adaptation et des mesures différenciées.

Elle estime en effet que l'intégration financière est révélatrice de la nécessité où se trouve la Communauté d'accepter quelquefois de se développer, si elle veut progresser, selon des rythmes adaptés aux capacités de ses membres.

Elle doit souligner, en sens inverse, les chances que peut apporter l'avènement d'un espace financier intégré pour l'économie européenne.

Elle considère en effet que la suppression des frontières financières offrira aux investisseurs et aux demandeurs de capitaux une gamme beaucoup plus diversifiée de produits et de services,

mobilisera l'épargne européenne sur une grande échelle, créera des conditions propices au financement des investissements et à la création d'emplois, permettra un financement au meilleur prix de l'économie, et constituera de ce fait un facteur décisif pour le développement de la Communauté.

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

Elle veut espérer que le secteur financier en France saura opérer les adaptations nécessaires pour affronter avec succès cette nouvelle situation de concurrence.

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

B - LE REGIME COMMUNAUTAIRE DES AIDES PUBLIQUES

Rapporteur : M. Xavier de VILLEPIN, Sénateur

I - Les dispositions du Traité de Rome

II - Interprétation du Traité par la Commission et la Cour de justice

III - L'évolution des aides publiques

IV - Conclusions de la Délégation adoptées le 3 juin 1987

*
* *

LE REGIME COMMUNAUTAIRE DES AIDES PUBLIQUES (1)

A l'origine de la Communauté étaient les principes de libre circulation des personnes et des biens et de libre prestation de services. C'est bien l'affirmation de ce pari sur le libéralisme économique comme ferment d'élaboration d'un marché commun et, grâce à lui, d'une Communauté prospère et solidaire, qu'on trouve traduite dans le Traité de Rome. Parmi les conditions essentielles du bon fonctionnement du Marché commun, le Traité inscrit explicitement le respect de certaines règles de concurrence. En particulier, le Traité énonce le principe de l'incompatibilité avec le Marché commun des aides accordées par les Etats qui fausseraient la concurrence en favorisant des entreprises ou des productions nationales au détriment de celles d'autres Etats membres.

La Commission, s'appuyant d'ailleurs sur la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, s'est montrée particulièrement vigilante à l'égard de ces aides.

Elle a, en effet, joué pleinement le rôle que lui confère le Traité et fait une application scrupuleuse du principe de libre concurrence traquant tout ce qui pouvait s'apparenter à une aide sous les espèces infiniment variées des instruments de politique industrielle : subventions, mais aussi prêts bonifiés, prises de participation, parafiscalité, incitation à l'investissement, à la recherche, à certaines implantations, aux créations d'emplois, aides diverses des collectivités territoriales...

Si, ce faisant, la Commission apparaît bien comme un gardien vigilant de l'esprit libéral du Traité de Rome, on peut davantage s'interroger sur la conformité à ce même Traité du développement d'une politique industrielle communautaire, alors même que ni le texte de 1957, ni l'Acte unique européen qui lui apporte les seuls compléments ayant fait l'accord des douze Etats membres, ne souffrent mot d'une quelconque compétence de la Commission en la matière.

Ce développement est important à un double point de vue : dans son principe tout d'abord, il change en fait l'esprit des dispositions du Traité de Rome : au lieu d'une prohibition des aides publiques nationales en vue de l'établissement d'une division optimale des productions dans un vaste espace économique unifié, le développement d'une politique industrielle de la Commission opère une simple substitution d'aides communautaires aux aides nationales.

Dans son mécanisme, ensuite : en effet, fondées sur une interprétation extensive de l'objet de certains instruments communautaires (F.E.D.E.R., Fonds social, B.E.I...) plus ou moins adaptés, les interventions communautaires n'ont pas toujours une efficacité à la hauteur de leur coût, alors même qu'un doublement des financements est envisagé par la Commission.

(1) Hormis les aides à l'agriculture, le régime des aides sectorielles, chantiers navals, sidérurgie, charbon, ne sera évoqué que pour mémoire puisque ressortissant au Traité C.E.C.A. et non au régime général institué par le Traité de Rome.

Dans leur objectif enfin : à l'heure de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, c'est une alternative importante qui est proposée aux Douze et dont le régime communautaire des aides publiques peut être l'un des enjeux les plus évidents : soit l'établissement du grand marché d'ici au 31 décembre 1992 se fait par l'élimination des discriminations diverses qui faussent la libre concurrence entre les agents économiques des différents Etats membres, soit il consacre la montée en puissance d'un interventionnisme économique centralisé, via des transferts et des compensations de plus en plus coûteux, substitué aux interventions nationales (ou plus vraisemblablement en supplément, voire en contradiction plus ou moins ouverte avec celles-ci).

L'évolution du régime communautaire des aides publiques est ainsi non seulement un indice de la réalisation progressive du marché commun selon les principes de libre concurrence mais aussi l'un des enjeux d'une Communauté à la croisée des chemins : recherchera-t-elle, dans l'esprit des Traités, à éliminer peu à peu d'ici à 1993 les discriminations qui compartimentent l'espace européen, ou préférera-t-elle « gérer » les tensions actuelles entre intérêts plus ou moins antagonistes en institutionnalisant interventionnismes et transferts ?

I - LES DISPOSITIONS DU TRAITE DE ROME

Déjà, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.) signé en octobre 1947 faisait du contrôle des subventions et aides des Etats affectant leurs échanges extérieurs, un élément de la libéralisation du commerce international.

A la différence des Accords G.A.T.T. qui devaient tenir compte des très grandes disparités entre économies développées et P.V.D., le Traité de Rome, réunissant à l'origine des pays relativement homogènes, affirme plus nettement encore l'incompatibilité des aides accordées par les Etats avec l'objectif du marché commun.

Ainsi, les règles de concurrence qui font l'objet du premier chapitre de la troisième partie du Traité comprennent, outre les dispositions « anti-trusts » et « anti-dumping », une prohibition de principe des aides publiques, accompagnée d'une définition des exceptions et de procédures de contrôle (articles 92 à 94).

A - Le principe

« Article 92. — Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions »...

B - Les exceptions

• Permanentes :

Sont compatibles avec le marché commun :

— les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits,

— les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (ainsi que certaines aides propres à l'Allemagne destinées à compenser les effets de la division de ce pays).

• **Facultatives :**

Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

— les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi,

— les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre,

— les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

— les autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission (1). En outre, à la demande d'un Etat membre, le Conseil statuant à l'unanimité peut déclarer compatible avec le marché commun une aide justifiée par des « circonstances exceptionnelles ».

C - Les procédures de contrôle

Les Etats doivent informer la Commission « en temps utile », c'est-à-dire en principe avant l'institution d'une aide, de tout projet ressortissant aux dispositions de l'article 92.

Si la Commission estime cette aide incompatible avec le marché commun selon l'article 92, elle met « les intéressés » en demeure de présenter leurs observations.

Lorsqu'elle constate, à l'issue de cette instruction, que l'aide est bien incompatible ou appliquée de façon abusive, elle adresse à l'Etat intéressé une décision lui enjoignant de supprimer ou modifier l'aide incriminée (2), dans un délai fixé par la Commission.

Si l'Etat en cause ne se conforme pas à la décision de la Commission dans les délais fixés, la Commission peut saisir directement la Cour de Justice, sans observer la procédure itérative des articles 169 et 170 du Traité.

Toutes les décisions de la Commission sont, par ailleurs, susceptibles d'être déférées par un Etat membre au contrôle de la Cour de Justice des Communautés européennes.

II - INTERPRETATION DU TRAITE PAR LA COMMISSION ET LA COUR DE JUSTICE

C'est à la Commission que le Traité confie l'examen de la compatibilité des aides nationales aux règles de concurrence du marché commun, mais sous réserve du contrôle de la Cour de Justice.

Si la Cour avait eu à connaître de recours contre des décisions de la Commission portant sur des points techniques (définition des aides, délais ...) c'est en 1979, dans l'affaire Philip Morris (3), que la Cour a donné force jurisprudentielle à la théorie des aides peu à peu élaborée par la Commission.

Conditions de compatibilité des aides avec le Marché commun

La Commission, sous le contrôle de la Cour de Justice, a été amenée au fur et à mesure des espèces qui lui ont été soumises (quand les aides sont notifiées) ou dont elle s'est saisie (quand elle a connaissance d'une aide de façon indirecte, éventuellement par voie de presse ou en dépouillant

(1) soit par un vote réunissant au moins 54 voix sur un total de 76, aux termes de la nouvelle rédaction de l'article 149 du Traité, issue de l'article 7 de l'Acte Unique européen, l'unanimité est requise si le Conseil entend modifier la proposition de la Commission.

(2) Elle peut également donner une approbation « conditionnelle » à un régime d'aide, se réservant une appréciation cas par cas de la compatibilité avec la concurrence communautaire ; ce fut l'attitude de la Commission à l'égard du Fonds Industriel de Modernisation français.

(3) Affaire 730-79.

les déclarations gouvernementales (1)) à préciser les conditions de compatibilité des aides avec le principe de libre concurrence du marché commun et à définir le concept même d'aide sous la forme infiniment variée des différentes interventions de politique industrielle, voire sociale.

Cette jurisprudence est donc fondée sur l'appréciation de l'objet des aides, la Commission et la Cour étendant leur contrôle aux formes les plus variées que ces aides peuvent prendre dans le cadre des politiques économiques.

A - Objet des aides

Outre les « codes » applicables à certaines aides spécifiques (sidérurgie, chantiers navals ...), la Commission a été amenée à donner une interprétation aux dispositions du Traité qui prohibent les aides « dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres ... (et) faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

En déterminant sa position à l'égard de chaque projet d'aide, la Commission a développé un certain nombre de critères de base qu'on trouve exposés dans une communication au Conseil de mai 1978 :

« Dans le contexte de situations économiques et sociales se modifiant, il importe que la dimension communautaire soit prise en considération par les actions des Etats membres et, en particulier, que celles-ci ne soient engagées que lorsque la nécessité en existe réellement, qu'elles conduisent à la restauration d'une viabilité à long terme et que toutes ces actions accroissent l'efficacité des politiques économiques, sociales et régionales de la Communauté. Les aides d'Etat devraient tendre à résoudre les problèmes à long terme et non à préserver le statu quo ou à différer des décisions ou des changements qui sont inéluctables. En pesant l'intérêt communautaire et l'intérêt national, la Commission s'efforce d'assurer que les problèmes industriels et le chômage ne soient pas transférés d'un Etat membre à l'autre.

« La Commission admet que la nécessité d'adapter les structures doit tenir compte des coûts sociaux à court terme qui en résultent. Il faut en effet du temps pour procéder aux adaptations. Si les aides d'Etat ne doivent pas être utilisées dans le seul but de préserver les structures existantes, on peut néanmoins accepter une certaine utilisation des ressources pour alléger les coûts sociaux et économiques du changement, par exemple sous forme d'opérations de sauvetage ou même d'aides de fonctionnement contrôlées pendant une période rigoureusement limitée (mesures de crise).

« L'intensité de l'aide accordée doit être proportionnée à l'intensité des problèmes qu'il s'agit de résoudre.

« De plus, la Commission tient aussi à assurer que les aides projetées sont dégressives (à savoir dans leurs taux et/ou leur montant), qu'elle sont limitées dans le temps et clairement liées à des objectifs de restructuration du secteur concerné.

« La Commission a considéré comme justifiées les aides qui étaient susceptibles de faciliter l'adaptation ordonnée de leurs bénéficiaires aux nouvelles conditions du marché. De telles adaptations exigent ou bien une réduction effective des capacités ou bien l'exclusion d'augmentations indésirables des capacités existantes et le rétablissement de la compétitivité des industries communautaires ».

En termes plus concrets, la Commission a été amenée à définir les principes suivants dans ces initiatives :

— Les aides ne doivent pas être accordées lorsque leur seul effet serait de maintenir le statu quo. C'est pourquoi des aides à la production, comme telles, ne peuvent en principe être admises à moins d'être subordonnées à une action préalable du bénéficiaire tendant à faciliter son adaptation (par exemple, programmes de restructuration) et, ensuite, d'être limitées dans le temps ;

— de même, des mesures de sauvetage ont été admises pour laisser un répit pendant le temps nécessaire à la définition de solutions à plus long terme aux difficultés des entreprises ; de façon

(1) voir les « guides des aides à l'industrie » et autres guides des aides aux créations d'emplois, à la localisation de nouvelles entreprises... que publient gouvernements et collectivités territoriales, pour ne rien dire, en France, de la récapitulation obligatoire des « fonds publics attribués à titre d'aides aux entreprises industrielles » dans un rapport annexé aux projets de lois de règlement.

à ne pas neutraliser les réductions de capacités indispensables, de telles mesures de sauvetage doivent être limitées aux cas où elles s'imposent pour résoudre des problèmes sociaux aigus ;

— les aides à l'investissement ne doivent pas conduire à des augmentations de capacités, puisque l'un des traits communs aux secteurs concernés est que les capacités de production y sont excessives (la Commission s'est efforcée, dans certains secteurs, d'appliquer ce critère aux aides régionales).

« En ce qui concerne les secteurs industriels de croissance, la Commission, tout en accordant, en principe, son préjugé favorable à leur stimulation, a souligné dans ces décisions les bénéfices qui pourraient être retirés d'une coopération au niveau communautaire dans de telles actions. A cet égard, les principaux problèmes de concurrence qu'affronte la Communauté viennent d'Etats extérieurs à celle-ci, et en particulier des pays fortement industrialisés et/ou techniquement très avancés. La Commission a encouragé les Etats membres à suivre une politique active de développement dans le domaine des ordinateurs, de l'électronique, de l'aéronautique, en particulier par la promotion générale de la recherche et du développement. Elle n'a donc pas soulevé d'objection à l'utilisation d'aides d'Etat pour atteindre ces objectifs. »

Les aides à la *recherche-développement* (1) (qu'il s'agisse d'aides directes ou de contrats d'étude...) s'étant considérablement développées, la Commission a défini une position de principe : elle se déclare d'emblée favorable au développement des efforts des Etats membres pour améliorer la compétitivité des productions communautaires « par le haut » en renforçant l'innovation technologique et une constante adaptation des produits à la demande internationale. Mais, d'une part, la Commission se préoccupe de la coordination des programmes nationaux de recherche-développement avec les programmes communautaires ; d'autre part, elle contrôle qu'il s'agit de recherche industrielle de base et non pas de recherche-développement appliquée ou d'aide au fonctionnement ou à la modernisation des productions, charges qui incomberaient à la gestion normale des entreprises ou au contraire assureraient une survie artificielle à l'entreprise bénéficiaire de cette prétendue aide à la recherche-développement, dans des conditions telles que la rentabilité économique en paraisse tout à fait improbable. La Commission estime en général que les aides à la recherche-développement ne devraient pas excéder 50 % du coût brut du programme, être en tout état de cause notifiées, et une dégressivité devrait être prévue en fonction des perspectives de production industrielle normale.

Le souci constant de la Commission dans l'exercice de son contrôle est donc d'évaluer si l'intervention est plus ou moins éloignée du comportement d'un investisseur privé dans le cadre des lois du marché, et de n'accepter une aide dérogeant à ces lois que dans la mesure où elle est temporaire et n'empêche pas le rétablissement aussi rapide que possible de la libre concurrence.

Ainsi, la Commission rend-elle des décisions négatives à l'égard d'aides, sous quelque forme que ce soit qui s'apparentent à une aide au fonctionnement (aides répétées à une entreprise structurellement déficitaire), qui visent à renforcer la position d'une entreprise nationale par rapport à des entreprises concurrentes établies dans d'autres Etats membres, ou à attirer des investissements, ou à maintenir des emplois sans restructuration de l'activité en difficulté.

La Commission contrôle en outre strictement la nature et la portée des aides présentées comme des mesures d'accompagnement d'un plan de restructuration, se réservant la possibilité de se saisir à nouveau d'un cas ayant fait l'objet d'une première décision favorable, si ces mesures par exemple devaient aboutir en fait à des gains de productivité et à un accroissement de production dans un secteur fragilisé précisément par des surcapacités.

Ainsi, la Commission a ouvert des procédures au titre de l'article 93 du Traité à l'égard de plusieurs prêts du Fonds industriel de modernisation (F.I.M.), en particulier dans les secteurs de la construction automobile et des pièces de rechange. La Commission a estimé qu'en l'absence d'information sur les plans éventuels de restructuration des entreprises visées, les investissements aidés permettraient une modernisation pure et simple des moyens de production, incombant normalement aux entreprises, selon les règles du marché.

La Cour de Justice, tout en constatant que la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur les éléments d'ordre économique et social pouvant caractériser une aide incompatible avec les règles de concurrence, contrôle cependant que ces interventions *perturbent effectivement* le fonctionnement du marché commun et ont une influence sur les échanges intra-communautaires (2). Sur ce point, la Cour a été appelée à réformer plusieurs décisions de la Commission, par trop sourcilieuse.

(1) cf. Communication de la Commission au sujet d'un encadrement communautaire des aides d'Etat en faveur de la recherche et du développement J.O.C. du 11.04.86.

(2) Philip Morris C/Commission des Communautés européennes — Affaire 730-79.

B - Origine des aides

La Commission a fait prévaloir une interprétation étendue des termes du Traité « aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat » et considère que ressortissent au contrôle toute aide financée directement ou indirectement par des deniers publics, que ce soit à l'initiative de l'Etat central ou de fonds institués par le gouvernement ou de collectivités territoriales, même si la gestion en est assurée par des organismes distincts des pouvoirs publics.

Plus problématique apparaît l'assimilation à une aide publique de l'affectation à un secteur du produit d'une taxe parafiscale. En effet, en l'espèce il ne s'agit pas d'une ressource publique à proprement parler mais de la contribution d'un secteur économique à sa propre restructuration, via il est vrai un prélèvement régi par les règles des prélèvements obligatoires et un transfert par le budget de l'Etat (1). La Commission a ainsi rendu un avis défavorable au régime français de restructuration des industries textiles et de l'habillement institué en 1984. Le gouvernement français a déféré cette décision à la Cour de Justice en août 1985, arguant de ce que les mesures envisagées ne faussaient pas le jeu de la concurrence, mais a décidé de suspendre le régime d'aides géré par le Comité de développement et de promotion du Textile et de l'habillement (2).

De même, la Commission vient-elle d'ouvrir la procédure d'instruction de l'article 93 à l'égard du régime d'aides prévu par le gouvernement français en faveur des industries et des matériaux de construction institué pour cinq ans et financé par une taxe parafiscale gérée par une association.

C - Forme des aides

Là encore, la Commission, appuyée par la jurisprudence de la Cour de Justice, a fait prévaloir une interprétation large à laquelle l'invitait d'ailleurs les termes du Traité visant « ... les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, *sous quelque forme que ce soit...* »

L'arrêt de la Cour dans l'affaire « Intermills » (3) constitue pour la Commission une occasion de clarifier sa propre position en ce qui concerne les conditions d'application de l'article 92 C.E.E.

La diversité des interventions financières projetées par les Etats membres conduit en premier lieu la Commission à préciser à nouveau dans quels cas elle considère que celles-ci contiennent un élément d'aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, C.E.E. ; ces interventions peuvent émaner aussi bien de l'Etat lui-même que d'une collectivité publique ou d'un autre organisme, public ou privé, dans lequel l'Etat exerce une influence déterminante ou qu'il désigne en vue de gérer l'aide ; il convient, en effet, dans l'application de l'article 92, d'éviter toute discrimination dans le contrôle des aides étatiques qui tiendrait au statut juridique différent des organismes par lesquels elles transitent.

Toute discrimination qui porterait sur la forme des aides doit également être évitée : les aides peuvent consister non seulement en subventions ou avances, mais aussi en prêts à des conditions plus favorables que celles du marché, allègements fiscaux, exonérations de charges sociales ou prises de participation publiques, pourvu que celles-ci aient lieu dans des circonstances ou sous des conditions telles qu'un opérateur privé n'y procéderait pas.

Ainsi ont été assimilées à des aides, non seulement les subventions directes de l'Etat central mais des prises de participation (y compris à une entreprise publique), des prêts participatifs, des commandes, des contrats d'étude ou de recherches, des prises en charge d'investissement, directes ou via des Fonds spécifiques, des allègements de charges sociales, des cessions de terrains industriels avantageuses ou même gratuites, des prêts à taux préférentiels, ainsi que des bonifications, des amortissements différés, des mesures de garanties financières diverses, notamment d'assurance pour risques à l'exportations....(4).

(1) On observera que l'auto-discipline de certains producteurs d'autres Etats membres, en rendant ces procédures de puissance publique superflues, font échapper du même coup à la sanction de la Commission des « cotisations volontaires » à un organisme professionnel chargé des mêmes missions de restructuration.

(2) La Cour de Justice a rejeté le recours français cf. J.O.C. 209 — 29.08.86

(3) Affaire 323/82 — Arrêt du 14.11.1984 — J.O.C. du 7.12.1984

(4) La Commission a ainsi déclaré incompatible avec le marché commun comme faussant la concurrence communautaire, une compensation envisagée par le gouvernement français, au titre des risques de change liés à un marché d'équipement d'une centrale électrique en Grèce, des soumissionnaires d'autres Etats membres étant lésés par ce que la Commission a analysé en une aide à l'exportation (J.O.L 230 du 28.8.1983).

La Commission fait à cet égard preuve d'une vigilance à la mesure de la variété que revêtent les instruments de politique économique. Mais il faut noter que, à la limite, toute politique économique volontariste comporte des éléments interventionnistes et, par conséquent, des aides, plus ou moins directes, destinées à favoriser l'accomplissement des objectifs de cette politique : création d'emplois, embauche des jeunes, localisation d'entreprises dans certaines régions, développement de certaines « filières » industrielles ou de certaines productions jugées indispensables à l'indépendance nationale comme à la compétitivité dans les domaines de haute technologie... Les modulations de la fiscalité, les allocations de crédits aux différents ministères, les budgets aussi des collectivités territoriales, traduisent tous des priorités économiques et prévoient des moyens pour les réaliser.

Une interprétation par trop extensive du concept d'aide publique aboutirait à une tutelle complète par la Commission des budgets nationaux et locaux, étrangère à la lettre des Traités et que les Etats membres comme leurs collectivités territoriales ne sont sans doute pas prêts à avaliser tout uniment.

D - Niveau du contrôle

- « Régimes d'aides »

La Commission a fréquemment été amenée à examiner la compatibilité au Traité de régimes d'aides. Mais les dispositions le plus souvent très générales prévues par ces régimes ne permettent pas une juste évaluation de leurs effets économiques réels au regard des critères de compatibilité avec les règles de concurrence. Aussi la Commission considère-t-elle que doivent faire l'objet d'une notification, non seulement les régimes d'aides mais les décisions concrètes d'application de façon que puissent être appréciés par exemple la viabilité de l'entreprise bénéficiaire, la portée des mesures de restructuration envisagées, l'état de la concurrence dans le secteur en cause, les handicaps relatifs à la région ...

- « Aides d'importance mineure »

A défaut d'une application explicite de l'article 94 du Traité qui prévoit que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut définir des catégories d'aides dispensées de notification, la Commission a précisé les critères (1) des aides « d'importance mineure » qui, tout en restant soumises à l'obligation de notification (mais sous une forme simplifiée), seront, en principe, présumées compatibles au marché commun.

Les « aides d'importance mineure » (à l'exclusion cependant des secteurs « particulièrement sensibles », faisant l'objet de mesures communautaires spécifiques (1)) sont définies par les critères suivants :

- l'entreprise bénéficiaire n'emploie pas plus de 100 personnes, son chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 10 millions d'Ecus, et
- lorsque l'intensité de l'aide aux investissements à promouvoir n'est pas supérieure à 7,5 % ou
- lorsque l'aide vise à favoriser la création d'emplois, elle ne dépasse pas 2.000 Ecus par emploi créé, ou
- lorsqu'en l'absence d'investissements spécifiques ou d'objectifs en matière de création d'emplois, le volume total de l'aide qu'un bénéficiaire peut recevoir n'est pas supérieur à 200.000 Ecus.

- « Cumul d'aides »

Enfin, la Commission a adressé une communication aux Etats membres afin que lui soient notifiés les *cumuls d'aides* qui, ressortissant à des régimes en eux-mêmes admis et institués en vue d'objectifs différents (correction de disparités régionales, soutien de certains secteurs ...) et, le cas échéant, d'importance mineure prises isolément, n'en constituent pas moins une intervention incompatible avec les règles de concurrence si leur addition, au profit d'un bénéficiaire déterminé, aboutit à renforcer illicitement sa position particulière et fausse la concurrence communautaire.

(1) Les secteurs sensibles exclus à l'heure actuelle sont la sidérurgie, la construction navale et les fibres synthétiques qui ressortissent à des « codes » spécifiques d'encadrement des aides nationales et à des politiques communautaires de restructuration. Les autres secteurs qui ont fait l'objet de mesures communautaires d'encadrement sont le textile, la confection, les aides en faveur de l'environnement, de la recherche-développement, les transports, la pêche et l'industrie charbonnière. L'ensemble de ces mesures, d'inégale portée juridique, est récapitulé dans le document de la Commission : « Règles de concurrence dans la C.E.E. et la C.E.C.A. applicables aux aides d'Etat » — Mars 1987.

Ainsi, la Commission a décidé en 1984, après consultation des Etats membres, de soumettre à une procédure de notification préalable les cas significatifs de cumul d'aides à finalités différentes. Cette décision devrait permettre à la Commission de mieux contrôler les effets que de tels cumuls peuvent avoir sur les échanges entre les Etats membres, en particulier lorsqu'il y a surenchère pour l'attribution de projets d'investissement susceptibles de localisation dans différents Etats membres.

L'efficacité des principes de coordination des aides régionales en vigueur depuis plusieurs années a été entravée dans la mesure où la discipline imposée peut être déjouée par des aides accordées en vue d'autres finalités.

En résumé, le système adopté par la Commission à partir du 1^{er} mars 1985 comprend plusieurs seuils de notification alternatifs. Lorsque des aides à l'investissement sont attribuées concurremment et que leur intensité cumulée excède 25 % en équivalent subvention net (e.s.n.) ou que l'investissement envisagé dépasse 12 millions d'Ecus, le projet doit être notifié au préalable à la Commission. Les seuils alternatifs se justifient par le fait que l'importance de la distorsion de concurrence peut être fonction à la fois de l'ampleur de l'investissement aidé et de l'intensité de l'aide. Des dérogations à la procédure de notification sont prévues, notamment lorsqu'il s'agit de cas de moindre importance, c'est-à-dire, en l'occurrence, lorsque l'intensité de l'aide est inférieure à 10 % e.s.n. ou que l'investissement considéré est inférieur à 3 millions d'Ecus.

En raison de la diversité des projets, la Commission appréciera cas par cas la compatibilité avec le marché commun des projets notifiés de cumul d'aides. En prenant ses décisions, la Commission tiendra compte de la situation générale de la région et du secteur concernés, de l'intensité des aides cumulées ainsi que de leurs effets sur la concurrence, et de l'existence d'une éventuelle surenchère en matière d'octroi d'aides.

Il est à noter également qu'en vue d'assurer la cohérence des politiques communautaires, la Commission met au point des procédures internes qui lui permettront d'apprécier, selon des critères identiques, les cas de cumul d'aides nationales et d'aides communautaires ainsi que ceux d'aides communautaires entre elles.

III - L'EVOLUTION DU REGIME DES AIDES PUBLIQUES

L'évolution de la politique de la Commission quant aux aides publiques est marquée d'un double mouvement, en sens contraire : d'une part, la Commission entend faire prévaloir une interprétation particulièrement rigoureuse du principe de libre concurrence à l'égard des aides nationales, au nom des atteintes au marché commun, d'autre part, elle entend développer une vigoureuse politique d'aides communautaires qui se substitueraient aux aides nationales.

Ce « couplage » qui est l'une des caractéristiques du « Plan Delors » exposé dans la communication de la Commission « pour réussir l'Acte unique européen » est une option qui ne serait pas sans influence sur l'évolution même du fonctionnement du « marché intérieur » à établir d'ici à la fin de 1992.

A - Une rigueur accrue à l'égard des aides nationales

- *La restitution des aides « illicites »*

Afin de renforcer la portée de ses décisions, la Commission souhaite que les Etats, ayant octroyé des aides qu'elle aurait déclarées non compatibles avec le marché commun, « récupèrent » les fonds versés ou l'équivalent des avantages attribués auprès des entreprises bénéficiaires (1).

Dans une communication aux Etats membres (2), la Commission expose ainsi la politique qu'elle entend suivre :

(1) Y compris les bonifications d'intérêt, le cas échéant. Mais la Commission a reconnu qu'il n'existait aucune disposition dans le Traité l'autorisant à imputer le remboursement des aides nationales « illicites » sur le budget de la Communauté. En revanche, la Commission se réserve, dans le secteur agricole, le droit de refuser des paiements anticipés au titre du Fonds européen d'orientation (F.E.O.G.A.) et de garantir agricole ou d'imputer au budget de ce fond des dépenses ayant trait à des mesures nationales qui ont des incidences directes sur des mesures communautaires.

(2) J.O.C.E. n° C 318 du 24 novembre 1983.

« La Commission n'a pas manqué de rappeler à plusieurs reprises aux Etats membres les obligations qui leur incombent en vertu de l'article 93 paragraphe 3, et, en dernier lieu, en leur adressant une lettre, le 31 juillet 1980, dont l'essentiel a été publié au Journal Officiel des Communautés européennes. La communication publiée au Journal officiel précise notamment que « la Commission a décidé de mettre en oeuvre tous les moyens à sa disposition pour que les obligations incombant aux Etats membres en vertu de l'article 93 paragraphe 3 soient respectées », y compris demander aux Etats membres, ainsi que la Cour de justice lui en a ouvert la possibilité dans son arrêt du 12 juillet 1973, dans l'affaire 70-72, de procéder à la récupération auprès des bénéficiaires d'aides octroyées illégalement et, dans le secteur agricole de refuser de verser les avances du F.E.O.G.A., ou d'imputer au budget du F.E.O.G.A. la dépense relative aux mesures nationales qui affectent directement les mesures communautaires.

« La Commission informe, en conséquence, les bénéficiaires potentiels d'aides d'Etat du caractère précaire des aides qui leur seraient octroyées illégalement (1), en ce sens que tout bénéficiaire d'une aide octroyée illégalement, c'est-à-dire sans que la Commission ait abouti à une décision définitive sur sa compatibilité, peut être amené à restituer l'aide. Dès qu'elle aura connaissance de l'adoption de mesures d'aides par un Etat membre, sans que les obligations de l'article 93 paragraphe 3 aient été respectées, la Commission publiera au Journal officiel un avertissement spécifique mettant en garde les bénéficiaires potentiels de l'aide de la précarité de celle-ci ».

En outre, la Commission, ainsi que l'indique le 15ème rapport sur la politique de concurrence (2) « étudie l'éventualité d'une demande automatique de restitution des aides versées soit sans notification préalable, soit avant que la Commission n'ait pris une décision finale à leur égard ; pareilles aides sont en effet illicites sous l'angle de la procédure, même si, à l'examen, elles se révèlent compatibles avec le marché commun ». Cette approche est conforme à la politique annoncée précédemment par la Commission selon laquelle elle exigerait systématiquement la restitution des aides illicites. Dans un premier temps, cette politique serait appliquée aux aides qui seraient considérées comme ayant été octroyées illégalement quand l'intervention se révèle, quant au fond, incompatible avec le marché commun et que l'aide a été accordée en violation des règles de procédure du Traité.

- *Les aides à finalité régionale*

C'est sans doute dans ce domaine qu'au moins du point de vue français se manifestent avec le plus d'évidence les problèmes soulevés par l'évolution de la politique de la Commission.

Conscients du risque de surenchère en matière d'aides à finalité régionale, les Etats membres arrêtaient en 1971 un code de bonne conduite commun, exposé dans une résolution du Conseil (3). Ainsi, le groupe des Etats alors adhérents déclarait-il opportun de mettre en place une coordination de différentes aides, affirmant cependant que « les aides à finalité régionale, lorsqu'elles sont adéquates et judicieusement appliquées, constituent un des instruments indispensables du développement régional et permettent aux Etats membres de mener une politique régionale visant à une croissance plus équilibrée entre les différentes régions d'un même pays et de la Communauté ; » (4)

Les Etats membres, dont les disparités entre les niveaux de développement relatifs étaient, il est vrai, beaucoup moins sensibles qu'aujourd'hui entre les Douze, s'assignaient donc pour objectif une croissance plus équilibrée entre les différentes régions de la Communauté sans doute, mais aussi *entre régions d'un même pays*.

Or, c'est cette conception de la politique régionale qui est peu à peu remise en question.

La Commission résumait ainsi sa position, dans le 15ème rapport sur la politique de la concurrence :

(1) Cet avertissement de précarité est désormais systématiquement adressé aux bénéficiaires d'aides faisant l'objet de la procédure de l'article 93. Si les aides accordées en France à l'entreprise « La Chapelle d'Arblay » n'ont pas eu à être restituées puisque les prêts participatifs jugés incompatibles ont finalement été transformés en prêts à des taux voisins du marché conformément à la demande de la Commission, si d'autres restitutions n'ont pu être exigées d'entre prises en dépôt de bilan ou en faillite, en revanche le cas de certaines aides à la Régie Renault en France demeure en suspens, ayant fait l'objet de la procédure de l'article 93.

(2) 1986.

(3) J.O.C.E. C.111 du 4 novembre 1971.

(4) On observera qu'il s'agissait d'une résolution, dépourvue de force normative obligatoire, et non d'un règlement. Cette coordination devait être progressive à partir d'un plafond d'équivalent subvention net », pour limiter les aides à finalité régionale à 20 % d'un investissement donné, elle visait également à une meilleure transparence des aides, de leurs critères et de leurs mécanismes.

« La Commission, au cours de ces quatre dernières années, a étudié, sous l'aspect des règles de concurrence, les différents régimes d'aides régionales, dans les régions les plus développées de la Communauté. Il s'agit principalement des régions centrales, à l'égard desquelles la Commission a constamment soutenu, dans ses principes de coordination, que la tendance doit aller, autant que possible, vers une réduction des aides. Des progrès considérables ont été réalisés dans cette voie, par les décisions prises à l'égard des principaux régimes d'aide en Allemagne, en Belgique, en France, au Danemark, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. La Commission a également pris une décision concernant le régime en vigueur dans le dernier Etat membre, la Grèce, ce qui a permis d'incorporer les régions grecques dans les plafonds d'aide établis par les principes de coordination.

« En examinant la possibilité, pour les régions les plus développées, de pouvoir bénéficier d'une aide, la Commission doit tenir compte de la situation socio-économique des zones concernées par rapport aux niveaux national et communautaire. L'aide ne peut être autorisée que dans une région où la situation est suffisamment grave pour que la Commission considère que la contribution que l'aide apporte au développement régional est effectivement de nature, dans le contexte communautaire, à compenser son effet de distorsion sur les échanges entre les Etats membres. Ce n'est que dans de telles conditions que l'aide peut être considérée comme étant d'intérêt commun et que la dérogation au principe de l'incompatibilité avec le marché commun au sens de l'article 92, paragraphe 3 c), peut être accordée.

« En prenant ses décisions, la Commission a donc tenu compte non seulement des critères nationaux appliqués par les Etats membres dans le choix de leurs régions assistées, mais également des critères représentatifs de la situation de la Communauté. Afin d'assurer que ces principes soient appliqués de manière systématique et objective, la Commission a développé une méthode qui lui a permis d'établir des seuils généraux à partir desquels les régions de chaque Etat membre peuvent bénéficier d'une aide ; ces seuils sont exprimés en termes de chômage structurel et en produit national brut par habitant.

« Cette méthode permet de garantir, lors de l'étude d'une région, que les disparités existantes soient prises en considération de manière suffisante et objective sur la base de ces deux critères de base par rapport aux moyennes nationale et communautaire.

« Les décisions prises par la Commission ces quatre dernières années, ainsi que l'instauration d'un système prévoyant la notification de cas significatifs lorsque les autorités accordent plus d'un type d'aide, représentent un renforcement général de la discipline en la matière dans les régions centrales et plus développées ».

Il faut souligner que la Commission a été confortée par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes dans son appréciation des aides régionales au regard des dérogations prévues par l'article 92 du Traité et motivées par des objectifs de développement régional, notamment à l'occasion de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Philip Morris (1).

« La requérante la société hollandaise Philip Morris soutient que la Commission a considéré à tort que la zone de Bergen-op-Zoom n'est pas une région où l'on trouve un niveau de vie « anormalement bas » ou un « grave sous-emploi » au sens de la disposition de l'article 92, paragraphe 3 a). La région de Bergen-op-Zoom serait caractérisée par un taux de sous-emploi plus élevé et par un revenu par capita inférieur à celui de la moyenne nationale néerlandaise ».

La Cour n'a pas retenu cet argument, rappelant que la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire.

« C'est dans ce contexte que la Commission a, avec raison, apprécié le niveau de vie et le sous-emploi grave dans la zone de Bergen-op-Zoom, non par référence au niveau moyen national néerlandais, mais par rapport au niveau communautaire. En ce qui concerne l'argument de la requérante tiré de l'article 92 paragraphe 3 b), du Traité, la Commission pouvait très bien considérer, comme elle l'a fait, que l'investissement à réaliser en l'occurrence ne constituait pas « un projet important d'intérêt commun » et que l'aide projetée ne pouvait être assimilée à une aide destinée « à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un Etat membre », étant donné que l'aide projetée aurait permis de déplacer des investissements susceptibles d'être réalisés dans d'autres Etats membres connaissant une situation économique moins favorable que celle des Pays-Bas, où le niveau national de chômage est un des plus bas de la Communauté ».

(1) Arrêt du 17 septembre 1980. Aff. 730-79.

Concluant à l'appréciation des aides « du point de vue communautaire plutôt que de celui d'un seul Etat membre, » cette jurisprudence de la Cour de justice, en confirmant l'interprétation de la Commission, est d'une grande portée (1).

Sur la base de cet arrêt (rendu le 17 septembre 1980 soit avant les trois derniers élargissements) et compte tenu des écarts désormais constatés entre les niveaux moyens de développement entre Etats membres, il est vraisemblable que toute politique régionale serait désormais interdite aux Etats membres dits « centraux », dont la France.

On rapprochera de cette interprétation du Traité, l'avis du Comité économique et social de la Communauté (2).

« Compte tenu de la diversité des systèmes d'aides nationales, les interventions que les Etats membres peuvent et doivent effectuer en faveur de leurs régions moins développées doivent (...) être intégrées dans un cadre communautaire. A l'intérieur de ce cadre, d'une part chaque Etat membre doit pouvoir poursuivre son objectif légitime, à savoir la réduction, notamment grâce aux aides de politique régionale, des disparités régionales préjudiciables. D'autre part, le cadre communautaire doit garantir que l'utilisation des aides accordées dans un Etat membre n'a pas, au niveau des échanges communautaires, des répercussions contraires à l'intérêt de la Communauté. »

« Il conviendrait de se mettre d'accord avec la Commission pour que les dispositions du Traité qui permettent « les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous emploi » puissent s'appliquer non seulement à des régions anormalement sous-développées par rapport à la moyenne de la Communauté, mais aussi — avec les garanties nécessaires — à des régions apparaissant comme gravement défavorisées par comparaison avec la moyenne nationale, ou avec la majorité des régions d'un Etat moderne ». « Il convient également de tenir compte de l'intérêt des Etats membres en faveur d'une réduction des disparités existant à l'intérieur de leurs territoires respectifs. Les mesures à prendre devraient dans une large mesure être laissées à l'appréciation des Etats membres, afin que les déséquilibres nationaux puissent être affrontés à l'aide d'une configuration et d'une combinaison d'instruments adéquates ».

« Il conviendrait de recommander à la direction générale « concurrence » une application plus souple des dispositions des articles 92 et 93 du Traité C.E.E. » conclut le Comité économique et social qui rappelle que l'objectif demeure en tout état de cause de rendre concurrentiels les produits des régions les moins développées (excluant donc des mesures de soutien permanentes à des régions « assistées »).

De fait, la Commission montre une grande vigilance à l'égard des différents régimes nationaux d'aides régionales : programmes communs de la Fédérale et des Länder, lois italienne et belge ou en France « primes d'aménagement du territoire », pour lesquelles la Commission a strictement limité les régions éligibles et demandé la suppression, à compter du 31 décembre 1986 de toute aide, même exceptionnelle, en dehors de ces régions ; c'est ainsi que, tout récemment, le 18 mars 1987, la Commission a ouvert la procédure de l'article 93 pour non-compatibilité avec le marché commun, à l'encontre de primes d'aménagement du territoire, que le Gouvernement français entendait pouvoir octroyer, à titre dérogatoire, pour trois années supplémentaires (1987-1989). Parmi les zones jugées non éligibles à des aides régionales figure le pôle de conversion du Creusot...

La situation de la France à l'égard de l'appréciation par la Communauté est d'autant moins enviable que la tradition administrative, la centralisation, comme les besoins d'un certain affichage politique en période de difficultés économiques, ainsi qu'un effort d'information loyale des organes communautaires, tous ces éléments se conjugent pour que les aides publiques distribuées en France soient tout particulièrement désignées à la vigilance de Bruxelles, alors même que leur niveau relatif est particulièrement faible.

C'est la Commission elle-même qui le déclare à l'occasion de la réponse (3) à la question écrite de M. Geoffroy HOON (R.U.) en récapitulant les dépenses engagées dans l'Europe, alors à Dix, au titre des aides régionales nationales (en Ecu par habitant).

Le Royaume-Uni se distingue par un taux élevé de 98,65 Ecus (en 1983) par habitant, suivi par l'Allemagne avec 59,21 Ecus (en 1984). Quatre autres pays se retrouvent autour de 40 Ecus par habitant (Belgique : 49,55 en 1982, Pays-Bas 45,79 en 1984) ; Italie (45,72 en 1983) ; Irlande : 43,25 en 1984.

(1) Un arrêt récent de la Cour de justice semble infirmer cette jurisprudence. (Affaire 248/84 RFA contre Commission, Arrêt du 14.10.1987) cf. sur l'appréciation des critères, ci-dessus, Chapitre IV : La Réforme des fonds structurels, p. 45 et s.).

(2) 86/C.75/04 - J.O. n° C75.12 du 3 avril 1986.

(3) J.O.C. 142 du 9 juin 1986.

La France se distingue par un taux de 6,2 Ecus (en 1984), qui est le plus faible de toute la Communauté.

Dans les autres pays, on relève les taux suivants : Grèce : 31,89 Ecus (en 1983) ; Luxembourg : 21,47 Ecus (en 1983) ; Danemark : 9,12 Ecus (en 1984).

Il y a fort à parier que si la récapitulation prenait en compte les aides à finalité régionale distribuées par les autorités locales, la disparité serait encore beaucoup plus considérable en raison de la centralisation des régimes d'aide en France, et de la responsabilité principale de l'échelon des Länder allemands par exemple.

Un niveau d'aide particulièrement faible par rapport à celui de ses voisins, y compris les plus riches, un niveau de développement moyen en revanche relativement élevé selon les critères de la Commission, on voit combien la France n'est pas dans la meilleure situation possible au regard de la politique de la Commission en matière d'aides régionales, qui aboutirait à diminuer les quelques aides existantes et à en interdire toute nouvelle, le développement régional français étant supérieur, *en moyenne* aux niveaux de certains pays périphériques.

En revanche, la France serait tout à fait admise à contribuer beaucoup plus que par le passé au financement des politiques communautaires et d'abord de la politique régionale...

Les propositions de la Commission telles que les expose le « plan Delors » dans le document « réussir l'Acte unique européen » ne suggèrent rien de moins en effet que le doublement des financements des fonds structurels ainsi que la concentration de leurs interventions au profit des régions périphériques, au nom de la « cohésion économique et sociale ». Compte tenu de ces objectifs comme du maintien du traitement particulier de la Grande-Bretagne, on peut estimer que le « retour » français passerait d'une moyenne de 8,5 % à 3,5 % environ (alors que la contribution française aux fonds structurels est d'environ 23 %...). La France supporterait d'ailleurs à peu près les 2/3 des transferts supplémentaires demandés par la Commission...

B - Le développement d'une politique d'aides communautaires

On ne peut qu'être frappé en effet de la contradiction entre la vigilance de la Commission à l'égard des aides publiques nationales, qu'il s'agisse du soutien à certains secteurs industriels ou de la correction de disparités régionales d'une part, et la vigueur de ses propositions en matière de développement des politiques communautaires.

Or, que ces politiques empruntent les moyens du Fonds de développement régional ou du Fonds social, ou plus récemment d'une « ingénierie financière » communautaire (qui permettrait des refinancements par prêts à taux favorables), il s'agit de transferts par lesquels la Commission entend développer une véritable politique industrielle.

Sans doute le recours à d'heureuses périphrases comme « stratégie industrielle », « politique des entreprises » évite de désigner cette politique par une dénomination inconnue des traités mais l'avant propos de M. SUTHERLAND (1) au document de la Commission récapitulant les « règles de concurrence dans la C.E.E. et la C.E.C.A. applicables aux aides d'Etat » franchit sans s'embarasser ce Rubicon sémantique :

« La Commission doit vérifier si les fonds publics vont à des entreprises qui contribuent à la croissance et à la compétitivité, si l'intervention de l'Etat ne confère pas à une société ou à un secteur un avantage indu sur ses concurrents des autres Etats membres et que sa propre politique en matière d'aides d'Etat est compatible avec d'autres politiques communautaires, telles que les politiques régionale, industrielle et la politique de recherche-développement ».

Le Président DELORS va plus loin encore quand, présentant le programme de la Commission devant l'Assemblée des Communautés européennes le 14 janvier 1984, il déclare que pour la modernisation des structures industrielles, les incitations financières de la Communauté doivent « se substituer à la surenchère coûteuse et inefficace des aides nationales ».

(1) Commissaire européen chargé de la politique de la concurrence

On passe ainsi de l'information mutuelle, de la coordination et de l'élimination progressive des aides nationales, seule politique initialement prévue et conforme aux traités, à leur remplacement par des aides communautaires.

Il y a là, il faut y prendre garde, une option fondamentale pour l'évolution à venir de la Communauté.

Cette option repose en effet sur un changement de philosophie économique ; ses effets juridiques et économiques doivent enfin être soigneusement évalués.

◦ *Les fondements théoriques*

La Commission exposait ainsi les principes de la politique communautaire à l'égard des aides publiques nationales, dans le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, soumis au Conseil en juin 1985 :

« Une politique de concurrence vigilante jouera un rôle fondamental dans la préservation et le renforcement du marché intérieur. Une telle politique contribuera aussi à une meilleure répartition des ressources et au renforcement de l'efficacité et de la compétitivité des entreprises européennes. Il sera nécessaire, parallèlement aux progrès qui seront accomplis par la Communauté dans l'achèvement de son marché intérieur, d'assurer que les pratiques anti-concurrentielles n'engendrent pas de nouvelles formes de protectionnismes régionaux qui mèneraient à un nouveau fractionnement du marché.

« Dans ce contexte, il sera particulièrement important que la discipline communautaire en matière d'aides d'Etat soit rigoureusement appliquée. On ne peut en effet ignorer la tendance actuelle d'allouer des montants importants provenant des fonds publics et destinés à des industries et entreprises non compétitives. Souvent, ces aides faussent non seulement la concurrence, mais minent également à long terme les efforts de renforcement de la compétitivité européenne. Elles représentent une source d'épuisement de fonds publics déjà limités et menacent de ruiner les efforts pour la création d'un marché intérieur. Aussi la Commission veillera-t-elle, une fois supprimées les frontières physiques et techniques internes de la Communauté, à mener une politique sévère en matière d'aides d'Etat, afin que les ressources publiques ne soient pas utilisées à conférer un avantage artificiel en faveur de certaines entreprises au détriment des autres. Une discipline communautaire efficace permettra, en outre, d'assurer que les ressources disponibles n'aillent pas à des activités non-viables au dépens d'industries d'avenir concurrentielles et créatrices d'emplois. »

Coûteuses pour des fonds publics limités, d'une efficacité économique douteuse, voire nocives à long terme, source d'incohérence avec l'objectif du marché intérieur... l'analyse de la Commission est rigoureuse. Elle se félicite d'ailleurs dans le dernier rapport sur la politique de la concurrence de l'effet des débats au niveau national, inspirés par « un souci de gestion optimale des finances publiques » et qui ont conduit les pouvoirs publics à « mettre en question l'utilité de certaines aides, notamment celles en faveur de secteurs et entreprises en difficulté, dont la Commission, comme l'atteste sa pratique décisionnelle, a de longue date souligné les effets pervers dans une perspective communautaire. »

Or, la Commission, propose dans le document « réussir l'Acte Unique européen » une réorientation radicale des interventions de la Communauté au nom de la cohésion économique et sociale, à savoir un doublement des moyens des Fonds structurels et la concentration de toutes les contributions communautaires au profit des priorités déterminées par la Commission et d'abord des régions marquées par des retards structurels.

La Commission ne précise pas cependant comment les interventions communautaires demeureraient indemnes des effets pervers qui s'attachent aux politiques nationales de transferts aux entreprises ou aux régions et qu'elle dénonce par ailleurs si lucidement.

Il y a là le risque d'une certaine incohérence théorique : la concurrence, quoiqu'il en coûte, à l'égard des pays développés ; une planification et une politique interventionniste à l'initiative de la Commission et financées par ces mêmes pays développés, au profit des régions périphériques. Contradiction théorique que souligne l'incertitude sur la portée à long terme de cette politique interventionniste à laquelle la Commission ne fixe aucun terme ni n'assigne pour objectif l'adaptation à la concurrence, pourtant au principe de la politique communautaire des aides publiques selon les Traités eux-mêmes.

A cet égard, l'interprétation des dispositions de l'article 8 C introduit dans le Traité de Rome par l'article 15 de l'Acte Unique européen qui prévoit que « lors de la formulation de ses propositions en vue de la réalisation du marché intérieur, la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter au cours de la période d'établissement », doit respecter le caractère temporaire et proportionné des

dérogations, sauf à institutionnaliser « l'Europe à deux vitesses » (les disciplines du marché intérieur ne jouant pleinement qu'à l'égard des « Etats centraux ») et à pérenniser des situations d'assistance (1).

On notera que ces « adaptations » s'ajoutent aux mesures transitoires prévues dans les Traités d'adhésion, précisément pour procéder aux aménagements nécessaires à l'entrée dans un espace de libre concurrence ...

• *Effets des politiques d'aides communautaires*

Sans doute la surenchère des aides nationales peut-elle être source de gaspillages, de surcapacités industrielles par exemple.

La réponse communautaire initialement prévue par la Résolution du Conseil de 1971 et conforme aux Traités était le respect des obligations de notification et plus généralement la « transparence » des régimes d'aides nationales, enfin la coordination de celles qu'il apparaissait indispensable de maintenir au moins temporairement.

Sans doute encore des politiques communautaires de transferts se substituant aux aides nationales parent-elles au risque de gaspillage de soutiens concurrents. Mais n'ont-elles pas leurs propres risques ?

Si l'extrapolation des résultats déjà constatés de certaines actions structurelles (du F.E.D.E.R. notamment) qui n'ont pas eu l'effet escompté (2) de réduction des disparités régionales, conduit non pas à une remise en cause de ces interventions mais au contraire à leur poursuite indéfinie et à l'institutionnalisation des transferts sans perspective d'adaptation à la concurrence, il y a là un risque d'incohérence avec la réalisation d'un marché intérieur caractérisé par un « espace économique sans frontières » régi précisément par les principes de libre concurrence. Il y a là même un risque de mutation politique de la Communauté qui ne doit pas être mésestimé.

Or le pari sur l'interventionnisme économique, à l'opposé de l'esprit (et de la lettre) du Traité de Rome qui liait la réalisation du marché commun à la libre concurrence peut être obéré, plus encore qu'au niveau national, par les caractéristiques propres des mécanismes communautaires.

En effet, comment la Commission serait-elle la mieux placée pour évaluer les besoins locaux (3), l'opportunité des programmes d'investissements, la pertinence des anticipations économiques qui les justifient ? Alors même qu'elle déclare que les autorités nationales ne peuvent se substituer aux investisseurs privés sauf à fausser la concurrence et à compromettre à long terme les adaptations et la compétitivité des entreprises...

En outre, le mécanisme de financement des interventions communautaires ne comporte-t-il pas le risque d'« effets pervers » spécifiques ? En effet, les politiques communautaires sont financées par des prélèvements préfixés sur la fiscalité indirecte des Etats membres, donc apparemment « indolores » pour les contribuables européens ; aussi la concentration des interventions au bénéfice de telle action locale peut faire croire à quelque manne d'autant plus appréciée que les bénéficiaires ponctuels n'auront pas le sentiment d'y avoir contribué de leurs deniers. Mais l'addition de ces générosités a un coût... un coût direct, et aussi sans doute un coût indirect puisque la dilution de la responsabilité financière peut agir comme un pousse-au-crime...

A cet égard, la suggestion de la Commission d'implantation d'agences locales, « euroguichets » et autres « agences d'infrastructures », sur le territoire des Etats membres, qui proposeraient aux décideurs locaux (élus ou chefs d'entreprises) l'éventail des aides communautaires est préoccupante.

(1) On observera cependant que l'article 130 B introduit par l'Acte Unique dans le Traité de Rome place tous les instruments communautaires (F.E.O.G.A.-Orientation, Fonds social européen, F.E.D.E.R., Prêts de la B.E.I.) et « autres instruments financiers existants », dans le cadre de la mise en oeuvre « des politiques communes et du marché intérieur », au service de la cohésion économique et sociale, c'est-à-dire de la réduction de l'écart entre les diverses régions, et cela, sans rappel d'un quelconque caractère temporaire ni d'un objectif d'efficacité économique, ni encore moins du principe de libre concurrence.

(2) cf. les observations à ce sujet de la Cour des Comptes des Communautés européennes dans ses rapports annuels. On notera que les résultats publiés ex post par le F.E.D.E.R. sont obtenus ... en totalisant les données présentées ex ante à l'appui des demandes de concours, notamment en matière de création ou de maintien d'emplois, présentation nécessairement optimiste. On notera que le document « Réussir l'Acte Unique européen » ne comporte aucune proposition quant au renforcement de l'efficacité et des contrôles sur l'emploi des concours communautaires ... si ce n'est la reconnaissance même de ce renforcement.

(3) spécialement des P.M.E. ou P.M.I. qu'elle entend désormais tout particulièrement soutenir ainsi que les L.L.E. ou « initiatives locales d'emploi ».

Les demandes d'interventions sur fonds communautaires, cette « mane » venue sinon du ciel, du moins d'ailleurs pour l'essentiel ne pourraient que s'emballer, la Commission y trouverait la justification de ses projets d'augmentation des financements des fonds structurels et, finalement, seuls les gouvernements des Etats membres supporteraient l'impopularité du prélèvement fiscal destiné à financer des opérations dont l'orientation leur échapperait et tout le mérite avec, partagé entre la seule Commission et les responsables locaux.... Le risque de « dérive économique » lié au développement des transferts communautaires ne doit pas plus être méconnu que la considérable novation dans l'interprétation du Traité qu'est la substitution, au nom de la cohésion économique et sociale, d'un interventionnisme communautaires aux disciplines de la libre concurrence, principe essentiel de la réalisation du marché intérieur.

Enfin, il convient de souligner les effets négatifs d'un développement trop considérable des interventions communautaires sur la position des Douze dans les négociations commerciales internationales.

C'est d'ailleurs le souci du Comité économique et social qui, à l'occasion de l'avis rendu sur le quatorzième rapport sur la politique de concurrence (1), après avoir souligné « la nécessité de préserver les mécanismes d'une concurrence non faussée définie comme l'axiome indispensable à la mise en oeuvre des politiques industrielle, commerciale, monétaire et même fiscale et sociale » rappelle que « un système concurrentiel sain est également l'une des conditions à faire valoir comme une clause de réciprocité lors des négociations à mener entre la Communauté et les pays tiers dans le cadre de l'accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (G.A.T.T.) ».

IV- CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTÉES LE 3 JUIN 1987

— Rappelant le caractère fondamental du principe de libre concurrence dans l'instauration du marché commun ;

— Soulignant que l'Acte Unique européen a confirmé à cet égard en tous points la lettre du Traité de Rome ;

— Et que le respect de ces dispositions demeure une condition essentielle de la réalisation du marché intérieur d'ici à 1992 ;

— Convaincue que, conformément au Traité de Rome et à l'Acte Unique européen, la réalisation du marché intérieur suppose l'élimination des distorsions de concurrence ;

— Considérant que la multiplication des aides publiques a des effets néfastes non seulement sur la libre concurrence intra-communautaire, mais sur la meilleure allocation des ressources entre les différents producteurs et par conséquent sur la compétitivité globale de l'industrie européenne ;

— Que ces aides peuvent notamment retarder, voire empêcher, la rationalisation ou l'adaptation de certaines productions ;

— Mais considérant que les élus nationaux ou locaux sont souvent les mieux placés pour évaluer les coûts économiques et sociaux des processus nécessaires d'adaptation ;

— Et que la gestion de certaines aides ponctuelles, sectorielles et souvent temporaires doit être assurée au moindre coût ;

— Que cette recherche d'efficacité suggère sans doute une gestion proche des besoins, assurant une bonne information sur l'opportunité des choix, un contrôle de gestion plus facile, un financement plus direct diminuant les risques de gaspillage et finalement une plus grande responsabilité politique des décideurs d'aides devant leurs électeurs et contribuables,

(1) cf. Document 85 — C — 330/07

LA DELEGATION,

— Estime que le fonctionnement du marché intérieur suppose une concurrence loyale et par conséquent la limitation des distorsions que peuvent introduire les interventions économiques des pouvoirs publics,

— Estime que les politiques nationales d'aides publiques, lorsqu'elles sont indispensables, doivent toujours concourir au développement économique non seulement de chaque Etat membre mais de l'ensemble communautaire ;

— Approuve l'interprétation du Traité issue de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés et des décisions de la Commission qui limitent les dérogations aux règles de concurrence ;

— Approuve en particulier la limitation des dérogations aux cas où les aides contribuent à la restructuration d'un secteur économique en crise ou en état de surproduction, ainsi qu'à la création d'entreprises ou d'emplois dans des secteurs d'innovation technologique ;

— Considère cependant qu'il devrait être tenu compte par la Commission, selon les recommandations du Comité Economique et Social des Communautés européennes, des particularités des économies des Etats membres ;

— Et notamment, selon ces recommandations, de l'appréciation que chaque Etat est amené à faire du développement relatif des régions de son propre territoire et non d'une seule appréciation globale par la Commission des régions communautaires les unes par rapport aux autres ;

— Note que, selon l'appréciation même de la Commission, la France se montre particulièrement respectueuse de l'esprit du Traité, comme l'indique la modération des aides régionales par rapport à la politique suivie dans d'autres Etats membres ;

— Rappelle que, ni le Traité de Rome, ni l'Acte Unique européen n'ont prévu de compétences en la matière mais au contraire affirmé la nécessité d'établir un espace économique unifié régi par le principe de libre concurrence afin de favoriser la croissance économique et le développement d'un grand marché ;

— Considère que l'option de la Commission qui tend à substituer une politique communautaire industrielle aux interventions nationales s'éloigne des Traités et n'est pas moins susceptible des effets pervers que précisément la Commission dénonce dans son contrôle des aides nationales ;

— Estime que les observations de la Cour des Comptes des Communautés européennes elle-même à l'égard de l'efficacité des interventions communautaires, notamment du F.E.D.E.R. et du Fonds social incite à la plus grande prudence devant les propositions de développement de ces interventions et en particulier de doublement des financements des fonds structurels ;

— Considère par conséquent que l'établissement du marché intérieur comme moyen de réalisation d'un espace économique prospère, selon le Traité de Rome et l'Acte unique européen, suppose, sinon l'élimination complète, du moins le maintien au niveau strictement indispensable d'aides temporaires mais s'oppose tout autant au développement d'un interventionnisme économique à l'échelon communautaire.

— Souligne enfin que cette modération des aides à l'industrie, tant nationales que communautaires, doit permettre à l'Europe de demander la même loyauté à ses partenaires dans le cadre du nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales inauguré à Punta del Este en septembre 1986.

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

CHAPITRE IV

POLITIQUE DES TRANSPORTS

LE FINANCEMENT COMMUNAUTAIRE DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Rapporteur : M. Pierre MATRAJA, Sénateur

I - Les besoins et les moyens actuels

II - Les moyens proposés

III - Conclusions de la Délégation adoptées le 3 juin 1987

*
* *

La question de financement des infrastructures de transports dans la Communauté intéresse autant la politique des transports elle-même, qui est citée à l'article 3 du Traité de Rome, que les initiatives prises par la Communauté pour agir sur les structures de certaines régions et de certains secteurs de l'activité économique. La politique des transports a été jusqu'ici mise en œuvre dans le sens d'une ouverture des marchés et d'une harmonisation des conditions de concurrence, et elle s'est adjoint depuis quelques années un « volet infrastructures » qui est encore modeste.

La Commission a présenté en 1986 plusieurs propositions importantes portant sur un programme et sur les modalités de financement d'infrastructures de transport. Ses initiatives en ce domaine n'étaient pas les premières, une proposition de règlement « concernant le soutien financier des projets d'intérêt communautaire en matière d'infrastructures de transport » ayant déjà été avancée en 1976 (1). Ultérieurement, la Commission avait multiplié ses initiatives en faisant plusieurs communications sur ce sujet (2).

Il n'est pas douteux que, en raison notamment des élargissements successifs aux pays septentrionaux et méridionaux, les besoins de la Communauté en infrastructures de transport, notamment transfrontalières, sont encore nombreux. Mais la question se pose de savoir si les moyens communautaires actuels pour y répondre doivent être amplifiés par des dotations plus importantes, ou s'ils appellent une réforme plus profonde tendant à les diversifier et les moderniser.

(1) JOCE, n° C207 du 2 septembre 1976.

(2) Notamment, pour ne citer que les plus récentes :

— communication relative à un programme expérimental en matière d'infrastructures de transport, du 10 décembre 1982 (COM(82) 828 final) ;

— proposition de règlement concernant l'octroi d'un soutien financier dans le cadre d'un programme pluriannuel d'infrastructures de transport, du 5 août 1983 (COM (83) 474 final) ;

— communication relative aux orientations de politique à moyen terme en matière d'infrastructures de transport, du 14 décembre 1984 (COM (84) 709 final).

I. LES BESOINS ET LES MOYENS ACTUELS

Le recensement des besoins en infrastructures de transport dans la Communauté ne peut être qu'indicatif, qu'il s'agisse des liaisons transfrontalières ou des « maillons » manquants au sein des réseaux nationaux. Concernant les instruments financiers existants, il y a lieu de distinguer les moyens budgétaires des moyens non budgétaires.

A. Les infrastructures transfrontalières et les « maillons manquants »

Quels que soient les modes de transport, les besoins en infrastructures nouvelles sont multiples (1).

1. Routes et autoroutes

Plusieurs projets ont été avancés, notamment pour le réseau autoroutier :

- liaison autoroutière entre Strasbourg et le réseau allemand avec un nouveau pont sur le Rhin ;
- liaison autoroutière entre Lubeck et Malmoe à travers le Danemark ;
- autoroutes mer Adriatique-mer Egée en Grèce, Bâle-mer Méditerranée, Genève-Océan Atlantique et Venise-Munich ;
- voies rapides Mont-Blanc-Courmayeur et Chambéry-Turin.

Cette énumération peut être rapprochée des besoins qui ont été ou vont être satisfaits par des prêts de la B.E.I. (Banque européenne d'investissement). Sont concernées les routes et les autoroutes reliant directement deux pays membres, comme Paris-Bruxelles, Paris-Sarrebrück, le réseau tourné vers la péninsule ibérique, la liaison Roquebrune-Menton sur l'axe Marseille-Gênes entre la France et l'Italie. On relève également l'autoroute du Frioul, qui améliorera le trafic entre l'Italie et l'Allemagne à travers l'Autriche, la liaison Luxembourg-Trèves, la desserte des traversées alpines franco-italiennes et le tunnel routier du Fréjus au nord de l'Italie.

Les prêts de la B.E.I. ont également permis le financement d'infrastructures qui, situées à l'intérieur d'un pays, figuraient dans le réseau des grands axes de circulation intracommunautaire et contribuaient à résorber des goulets d'étranglement pour l'écoulement du trafic entre les Etats membres. Le contournement autoroutier de Thionville, l'autoroute Lorraine-Bourgogne, le tunnel sous la Tamise à Oatford près de Londres appartiennent à cette catégorie d'infrastructures « internes » mais d'intérêt communautaire. D'autres opérations engagées au Danemark pour créer un « maillon » nécessaire au trafic entre la Scandinavie et l'Europe de l'Ouest répondent au même besoin.

2. Voies ferrées

Les liaisons par TGV occupent une place importante dans les projets d'amélioration et d'extension du réseau ferroviaire dans la Communauté. Le projet le plus avancé est le TGV Paris-Liège-Cologne. On parle également de l'« Etoile du Nord » reliée à Paris et dirigée par Lille vers Bruxelles, Cologne puis Londres, ainsi que de la « Croix du Sud » qui poursuivrait les axes Hambourg,

(1) Dans sa communication « Programme à moyen terme d'infrastructures de transport » (COM (86) 340 final du 27 juin 1986, dont le projet de règlement est publié au JOCE n° C288 du 15 novembre 1986), la Commission énumère, en les illustrant de trois schémas, les axes routiers et ferroviaires et les voies navigables dont le développement ou la création renforcerait le potentiel économique de la Communauté.

Genève, Lyon, Milan et Venise. Un projet de liaison ferroviaire Milan-Ulm par le tunnel de Spluga existe également ainsi que des études pour améliorer les réseaux ferroviaire et routier vers la Scandinavie (Scanlink).

Les prêts de la B.E.I. ont permis de répondre à certains besoins, comme l'électrification de certaines sections (Lyon-Chambéry par exemple), ou le renforcement des voies, entre la frontière franco-espagnole et Valence, longeant la Méditerranée et permettant de contourner Barcelone.

3. Les Voies navigables et les ports

Des projets ambitieux ont été avancés pour compléter la liaison par voie navigable entre la mer du Nord et la mer Noire et entre la Méditerranée et l'axe Rhin-Rhône.

La B.E.I., de son côté, a favorisé certains travaux portuaires à Cènes, Rouen, Marseille, Felixstowe, Tainsgate et Harwich au Royaume-Uni.

Il y a lieu également de citer les interventions de la B.E.I. pour l'amélioration des liaisons aériennes (aéroports, équipements de contrôle aérien et de sécurité, voire également acquisition d'appareils) bien que, dans certains cas, l'action de la B.E.I. ne porte pas à proprement parler sur des travaux d'infrastructure.

B - Les moyens budgétaires de financement

Les moyens budgétaires de financement des infrastructures de transport sont au nombre de trois.

1. Le budget communautaire proprement dit (chapitre 58 : la politique des transports)

Depuis 1982, des crédits non négligeables ont été inscrits au budget général des Communautés pour le financement des infrastructures de transport.

Les crédits d'engagement, qui étaient seulement de 10 millions d'Ecus en 1982 et de 15 millions en 1983, ont été portés à 80 millions en 1984, 90 millions en 1985 et 65 millions en 1986. En 1987, toutefois, le crédit n'est que de 10 millions d'Ecus. Par ailleurs, dans la programmation de dépenses qu'elle a voulu établir pour les années 1987 à 1990, la Commission a prévu qu'une somme de 545 millions d'Ecus serait affectée en six ans au financement des infrastructures de transport (1).

Les crédits inscrits au budget communautaire au titre des infrastructures de transport d'intérêt communautaire posent toutefois problème car, outre qu'ils subissent en priorité les réductions de dépenses intervenant en cours d'exercice, leur utilisation n'est pas toujours complète et des reports de crédits sont effectués d'un exercice à l'autre. C'est ainsi que, le 22 décembre 1986, le Conseil a adopté un règlement (2) mettant à la disposition de la Commission les crédits de l'exercice 1985 qui, non utilisés, ont été reportés sur l'exercice 1986. Les crédits concernés sont destinés, en France, à une participation communautaire aux travaux d'aménagement du tunnel des Chavants sur l'accès routier au Mont-Blanc, à ceux de la route Pensaguel-Le Vernet et de la ligne ferroviaire Bayonne-Hendaye.

Ces crédits contribueront également au financement de certaines routes d'accès au tunnel sous la Manche et, en Grèce, à l'amélioration de la liaison entre le Péloponèse et la frontière yougoslave.

(1) Dans son programme à moyen terme d'infrastructures de transport (COM (86) 340 final du 27 juin 1986, la Commission établit comme suit la progression des crédits inscrits à ce titre : 90 millions d'Ecus en 1985, 65 millions en 1986, 30 millions en 1987, 90 millions en 1988, 120 millions en 1989 et 150 millions en 1990.

(2) publié au JOCE n° C323 du 16 décembre 1986 sur la base de la proposition (COM(86) 574 final) du 18 novembre 1986 de la Commission. Le règlement comporte la liste des projets d'infrastructure de transports d'intérêt communautaire qui bénéficieront du financement.

2. *Les crédits du F.E.D.E.R. (Fonds européen de développement régional)*

Les interventions du F.E.D.E.R. intéressent les régions en retard de développement et celles qui sont affectées par un déclin industriel grave. Elles peuvent comporter certaines actions sur les infrastructures de transports. Toutefois, les deux programmes communautaires cofinancés par le F.E.D.E.R. et adoptés en 1986, après la réforme du Fonds, ne portent pas sur les transports : le programme STAR a pour but d'assurer un meilleur accès aux services de télécommunications et le programme Valoren tendra à valoriser le potentiel énergétique endogène dans les régions défavorisées de la Communauté.

L'apport du F.E.D.E.R. aux infrastructures de transports passe par un très grand nombre de projets individuels tendant à améliorer au cas par cas certains réseaux de communication des régions bénéficiaires.

3. *Les P.I.M. (Programmes intégrés méditerranéens)*

Bien qu'ils aient une vocation générale d'adaptation des régions méditerranéennes aux nouvelles conditions nées de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, les P.I.M. (programmes intégrés méditerranéens) peuvent contribuer à l'amélioration des réseaux de circulation dans les régions concernées. Les crédits engagés s'apparentent toutefois beaucoup plus à des aménagements du réseau existant qu'à la création d'infrastructures nouvelles. Comme les interventions du F.E.D.E.R., les P.I.M. se limitent en ce domaine aux infrastructures régionales.

C - Les moyens non budgétaires de financement

Les prêts de la Banque européenne d'investissement (B.E.I.) et les prêts au titre du Nouvel instrument communautaire (N.I.C.) constituent les principaux instruments de financement non budgétaires des infrastructures de transport dans la Communauté. Les infrastructures ne représentent toutefois qu'une part relativement peu importante (environ 7 %) de l'ensemble des prêts accordés par la B.E.I. sur ses fonds propres ou sur des fonds du N.I.C. puisque la B.E.I. a une vocation générale d'intervention dans les différents secteurs de l'activité économique.

Dans la mise en oeuvre de ses financements, en effet, la B.E.I. n'intervient pas selon une répartition pré-établie par pays ou par secteur. La répartition de ses prêts dépend autant des demandes qui lui sont faites que de ses objectifs de politique économique, qui sont multiples : développement régional, objectifs énergétiques (ressources internes, diversification des importations, utilisation rationnelle de l'énergie), modernisation des entreprises, défense de l'environnement et du patrimoine, et enfin infrastructures communautaires, qui intéressent autant les transports que les télécommunications.

Sur un volume total de prêts de 7,5 milliards d'Ecus en 1986, la B.E.I. en a consacré 468,3 millions aux infrastructures communautaires de transport (338,9 millions en 1985, sur un total de financement de 7,2 milliards d'Ecus) selon la ventilation suivante (en millions d'Ecus) :

	1986	1985
Transport ferroviaire.....	135,3	—
Transport par route.....	219,7	250,1
Transport maritime.....	26,3	29,2
Transport aérien.....	87,0	59,6
Total infrastructures communautaires de transports	468,3	338,9

La B.E.I. participe également au financement d'infrastructures de transport d'intérêt régional dans le cadre de son objectif de développement régional qui viennent s'ajouter aux infrastructures intéressant les liaisons intracommunautaires qu'elle favorise également. Entendu à ce double titre, le financement des infrastructures de transport a représenté, dans le total des prêts de la B.E.I., près de 3,5 milliards d'Ecus de 1981 à 1985, ainsi répartis :

PRETS DE LA B.E.I. DANS LA COMMUNAUTÉ POUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS DE 1981 à 1985 (en millions d'Ecus)

	Ressources B.E.I.	Ressources N.I.C.
Transport ferroviaire.....	355,6	141,9
Transport par route	2 183,0	241,4
Transport maritime	134,5	—
Transport aérien	410,9	—
Transport rail/route	8,7	
Total infrastructures d'intérêts régional et infrastructures communautaires	3 092,7	383,3

Les prêts sur ressources propres de la B.E.I. comprennent aussi les prêts globaux accordés pour des infrastructures de petite et moyenne dimension. A ce titre, la B.E.I. a aidé de 1981 à 1985 à la réalisation d'environ 1500 chantiers sur le réseau routier secondaire pour un total de 389 millions d'Ecus, de 28 projets pour des travaux portuaires (21,2 millions d'Ecus), de 7 projets pour les réseaux ferroviaires (8,2 millions d'Ecus) et de 4 projets pour des aéroports secondaires (2,6 millions d'Ecus).

Les infrastructures de transport sont soumises aux conditions habituelles de la B.E.I. Les prêts sont accordés à long terme (12 à 15 ans, parfois 20 ans) avec un différé éventuel de remboursement de 2 à 5 ans, et peuvent couvrir jusqu'à 50 % du coût total du projet. Les taux d'intérêt dépendent des taux sur le marché des devises effectivement reçues par l'emprunteur et sont le plus souvent fixes, quelques prêts à taux variable s'étant développés dans la période récente.

En 1986, les chiffres cités font apparaître que les prêts de la B.E.I. ont principalement intéressé les communications routières, autoroutières et ferroviaires. Ils ont porté sur l'amélioration des liaisons avec les nouveaux Etats membres et, à l'intérieur de certains pays, sur des sections de routes et d'autoroutes en France, en Irlande et en Italie, et sur des ports et aéroports au Royaume-Uni et en Italie. Plus précisément, concernant la France, plus de la moitié des prêts accordés par la B.E.I. en 1986 ont porté sur les infrastructures de transport autoroutier (sections Bourges-Clermont-Ferrand, Mâcon-Chatillon, Le Mans-Angers, contournements de Lyon, Toulouse, Thionville), routier (réseau en Bretagne, dans les Pays de la Loire et en Lorraine ; accès nord de Marseille) et ferroviaire (participation au financement des travaux du TGV Atlantique entre Paris et Le Mans). La B.E.I. s'est également intéressée au réseau routier départemental en coopérant avec la C.A.E.C.L. (Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales) pour le financement des petites et moyennes infrastructures contribuant au développement régional, par un prêt de 73 millions d'Ecus.

Il y a lieu également de faire une place particulière au prêt de 1,4 milliard d'Ecus accordé début mai 1987 par la B.E.I. pour le financement de la construction du tunnel sous la Manche. La B.E.I. a ainsi rappelé qu'elle pouvait s'intéresser aux petites infrastructures d'intérêt départemental, voire local, comme aux très grands travaux d'intérêt communautaire.

Compte tenu de la grande diversité des besoins et des projets d'infrastructures de transport dans la Communauté, une distinction fondée sur la dimension des projets serait sans doute utile pour organiser les instruments nécessaires à leur financement.

II. LES MOYENS PROPOSES

L'annonce, en janvier 1986, de l'accord franco-britannique sur la réalisation d'une liaison fixe à travers la Manche par un tunnel ferroviaire a attiré l'attention sur le financement des grandes infrastructures de transport d'intérêt communautaire. Une décision comme celle de creuser un tunnel sous la Manche a rappelé l'intérêt de ce type d'opérations pour améliorer la circulation des voyageurs et des marchandises entre les pays membres et pour faire progresser l'achèvement du grand marché intérieur.

La Commission a présenté plusieurs propositions en 1986 sur le financement des infrastructures de transport, mais l'opportunité de créer un nouvel instrument financier n'a pas encore été démontrée ni admise.

A. Les propositions de la Commission et « l'instrument MATUTES »

1. Le programme à moyen terme d'infrastructures de transport

Le Conseil a adopté, le 11 novembre 1986, des conclusions non définitives sur la communication (COM (86) 340 final) que la Commission lui avait transmise le 27 juin 1986 sur un programme à moyen terme d'infrastructures de transport. La communication était assortie d'un projet de règlement concernant l'octroi d'un soutien financier de la Communauté dans le cadre du programme à moyen terme.

Le programme à moyen terme indique les critères utilisables pour le choix des infrastructures d'intérêt européen et contient trois « schémas indicatifs » pour trois types de réseaux d'intérêt communautaire : le réseau des liaisons routières, le réseau des liaisons ferroviaires et celui des voies navigables.

a) Les critères

Les critères retenus par la Commission pour évaluer l'intérêt communautaire d'un projet sont les suivants :

- la rentabilité socio-économique estimée sur la base des avantages dégagés dans le cadre national et au niveau de la Communauté ;
- l'intérêt, pour la Communauté, de réaliser le projet en raison de l'importance relative du trafic intra-communautaire et des échanges avec les pays tiers, ainsi que de l'importance de la réduction de l'isolement des régions périphériques ;
- la cohérence du projet avec les autres actions communautaires au titre de la politique commune des transports ou des autres politiques communes ;
- la complémentarité du projet avec les projets entrepris sur le plan national.

b) Les deux types de projets

La Commission établit une distinction intéressante, au sein de son programme à moyen terme, entre deux types de projets d'infrastructures de transport :

- *les projets A*, de taille moyenne, permettraient d'améliorer certains points critiques des réseaux existants ou de leur apporter certaines extensions sans pour autant modifier leurs structures de base ;
- *les projets B*, de grandes dimensions, seraient destinés à décongestionner certaines régions ou à rompre leur isolement par la création de ce que la Commission appelle un « nouveau service ». La Commission cite comme exemples de projets B la réalisation d'ouvrages permettant de franchir

les principaux obstacles naturels de la Communauté (Alpes, Pyrénées, Manche, mer Baltique), d'achever de nouveaux grands axes de transports avec les zones excentrées (vers le Portugal, l'Irlande ou la Grèce), ou de mettre en oeuvre de nouvelles technologies (chemins de fer à grande vitesse, autoroutes de la troisième génération).

c) Le rôle de la Communauté

L'idée développée par la Commission est que la Communauté devrait intervenir pour créer ou compléter des liaisons existantes par des méthodes diversifiées allant de la « *déclaration d'intérêt européen* » à une participation au financement des études ou des travaux préparatoires des projets d'infrastructures.

La Commission considère également que la Communauté devrait faciliter la collecte des ressources financières sur les marchés des capitaux et octroyer des garanties budgétaires à des prêts de la B.E.I., les efforts étant concentrés sur les grands projets.

Pour la Commission, la Communauté devrait avoir un rôle de catalyseur consistant à faciliter la réalisation des infrastructures par une action de programmation, de lancement et de financement.

L'élaboration du programme à moyen terme avait contraint la Commission à faire des choix difficiles. Les choix concernant les mécanismes financiers de soutien communautaire devaient combiner les moyens budgétaires et les emprunts. Quant aux choix des projets d'infrastructures eux-mêmes, ils devaient être conduits par l'intérêt communautaire des projets comme par le souci de respecter un certain équilibre entre les Etats bénéficiaires.

2. « *L'instrument MATUTES* », ou *l'ingénierie financière appliquée aux grandes infrastructures*

La Commission a transmis le 15 décembre 1986 une importante proposition de décision (COM (86) 722 final) relative au financement de grandes infrastructures d'intérêt européen. Surnommée « *instrument MATUTES* », du nom du commissaire européen qui l'a présentée, la proposition a pour inspiration générale d'appliquer un système d'ingénierie financière à la réalisation de grandes infrastructures.

La proposition du mois de décembre est dans le prolongement de la communication de la Commission du 27 juin 1986 mais a un objet plus large car elle intéresse autant les infrastructures de transports que celles des télécommunications, de l'énergie et de l'environnement.

Elle s'en distingue également en ce qu'elle a pour but de favoriser le financement privé des infrastructures alors que le programme à moyen terme du mois de juin 1986 prévoyait des dotations communautaires importantes pour son financement.

Son idée générale est que la Communauté doit favoriser la mobilisation du marché financier en créant les conditions favorables au lancement de grands projets, en octroyant des garanties aux prêts et en créant une « *agence européenne d'infrastructures* ».

L'action de la Communauté pour favoriser les grands projets d'infrastructures comporterait trois volets :

— *contribution à la phase préparatoire des projets* : par une participation budgétaire même modeste, la Communauté contribuerait aux études sur la viabilité du projet et favoriserait ainsi la mobilisation des financements privés ;

— *contribution au démarrage financier des projets* : un concours de fonds propres de la Communauté permettrait d'amorcer les apports des marchés bancaires et financiers ;

— « *déclaration d'utilité européenne* » : par cette formule intéressante prononcée par la Commission sur des projets faisant appel à les fonds privés et répondant aux critères fixés par les programmes communautaires, les projets bénéficieraient d'une contribution communautaire pour favoriser leur démarrage financier, d'interventions spécifiques, en particulier de la B.E.I. et, d'une manière générale, d'un environnement financier propice à leur réalisation.

La Commission propose également que la Communauté puisse octroyer une *garantie budgétaire aux prêts* de la B.E.I., de la C.E.C.A. et du « *nouvel instrument communautaire* » (N.I.C.) en faveur des projets qui auront fait l'objet d'une « *déclaration d'utilité européenne* ». La garantie du budget communautaire serait partielle et conditionnelle. Elle serait octroyée au cas par cas par la Commission dans la limite d'un plafond global fixé par le Conseil qui pourrait décider de son relèvement sur proposition de la Commission.

En outre, la Commission propose la création d'une « *agence européenne d'infrastructures* » qui permettrait une meilleure coordination des parties en présence sur les projets qui intéressent plus d'un Etat membre. L'agence serait à la fois une structure commune de décision, une entité propriétaire de grands ouvrages et une société financière, sur le modèle des « *Authority* » américaines comme la « *New York et New Jersey Port Authority* » créée en 1921.

La Commission indique que, en présentant « l'instrument MATUTES », elle a voulu réexaminer les méthodes et les moyens d'intervention de la Communauté en exploitant davantage l'esprit d'initiative et le jeu des forces du marché. Elle souhaite faire jouer grâce à lui un effet multiplicateur sur les capitaux privés, ayant observé que ceux-ci, relativement abondants, se portaient trop sur des opérations purement financières et spéculatives au détriment du financement des investissements dont manque la Communauté. La Commission entend dès lors adopter une triple démarche :

— tirer parti de la dimension communautaire « par le jeu du multiplicateur d'action communautaire » ;

— recourir aux moyens réglementaires et budgétaires dont dispose la Communauté ;

— utiliser au mieux les capacités d'opérateur que lui reconnaît le marché.

L'ingénierie financière dépasse le financement des seules infrastructures et aurait trois domaines d'application :

— les petites et moyennes entreprises, pour relancer « l'esprit d'entreprise » ;

— les hautes technologies, pour accompagner le « *renouveau industriel* » ;

— les grandes infrastructures, et parmi elles les infrastructures de transport, pour renforcer « l'armature de la Communauté » .

B. Les appréciations sur l'opportunité de créer un nouvel instrument financier

La proposition de la Commission sur le soutien financier au programme à moyen terme d'infrastructures de transports d'intérêt européen du mois de juin 1986 a reçu un accueil très réservé de la part du Conseil mais a été approuvée par le Parlement européen et le Comité économique et social des Communautés. La B.E.I., comme c'était prévisible, s'est montrée hostile à la création d'un instrument spécifique pour le financement des infrastructures de transport.

1. Le Conseil

Lors de sa session du 24 mars 1987, le Conseil « *Transports* » a confirmé ses divisions sur la proposition de la Commission du mois de juin 1986. Les pays du nord de la Communauté sauf l'Irlande, c'est-à-dire la France, la R.F.A., le Royaume-Uni et les Pays Bas, se sont montrés hostiles au mécanisme de financement du programme à moyen terme d'infrastructures de transport, et plus spécialement à la création d'un fonds spécial, tandis que la proposition de la Commission était soutenue par l'Italie, la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Un consensus était apparu sur le champ d'application du programme qui porterait non seulement sur les infrastructures terrestres mais également sur les ports et les aéroports, ainsi que sur la compétence du Conseil à choisir les projets sur proposition de la Commission, alors que la Commission souhaitait avoir le pouvoir de décision.

Deux raisons sont avancées pour contester l'opportunité de créer un nouvel instrument financier : d'une part, la situation budgétaire de la Communauté est trop mauvaise pour l'envisager et la création d'un nouveau Fonds ne pourrait que l'aggraver ; d'autre part, une meilleure coordination des instruments financiers existants (F.E.D.E.R., P.I.M., B.E.I., N.I.C., etc...) permettrait d'atteindre les mêmes résultats qu'un fonds spécial.

En l'absence de perspective de compromis, il est vraisemblable que le Conseil renoncera à poursuivre l'examen de la proposition de la Commission. Il n'a pas encore pris position sur l'« *instrument MATUTES* » tendant à introduire l'ingénierie financière dans le financement des infrastructures d'intérêt européen. Lors de la présentation du projet devant le Conseil le 11 mai 1987, de nombreux ministres ont pourtant critiqué l'aspect budgétaire de la proposition, qui prévoit une contribution communautaire de 10 millions d'Ecus sur plusieurs années pour les garanties budgétaires sur des prêts de la B.E.I..

2. Le Parlement européen

Le Parlement européen a approuvé, lors de sa période de session du mois d'avril 1987, le programme à moyen terme d'infrastructures de transport d'intérêt communautaire présenté par la Commission et le mécanisme de soutien financier qu'il comporte. Sur le rapport de M. Karl-Heinz HOFFMANN au nom de sa commission des transports, il a notamment insisté sur la nécessité d'intégrer les zones enclavées ou périphériques et d'éliminer les goulets d'étranglement existants par de grands travaux contribuant à la cohésion économique dans la Communauté. Dans la résolution qu'il a adoptée en conclusion des débats, il a fixé des priorités dans la réalisation du programme : intégration des nouveaux Etats membres, coordination avec les autres modes de transport, accent sur les infrastructures ferroviaires, développement des infrastructures portuaires et aéroportuaires, coordination avec les autres instruments communautaires. Le Parlement a également souligné l'intérêt de réaliser un réseau européen coordonné de trains à grande vitesse, et évoqué le projet allemand de chemin de fer à sustentation magnétique qui est considéré par certains comme un moyen de transport de la prochaine génération.

3. Le Comité économique et social des Communautés

Le Comité économique et social des Communautés a approuvé au mois de septembre 1986 le programme à moyen terme de la Commission et son mécanisme de soutien financier. Voyant dans cette initiative une approche globale de ce que pourrait être une politique d'ensemble dans le domaine des infrastructures de transports, le Comité a toutefois critiqué le fait que la nouvelle proposition de la Commission porte sur des périodes moins longues que celles qui étaient envisagées dans ses propositions de 1976 et 1983 et qu'elle avait depuis lors retirées. Le Comité a rappelé qu'il s'était déjà prononcé en faveur d'un instrument financier spécifique et permanent, qu'il avait baptisé INFRA FONDS. Comme le Parlement européen, le Comité économique et social a approuvé l'idée de la Commission de créer un fonds spécial que certains appellent le S.I.T. (Soutien aux infrastructures de transports), et qui permettrait, selon lui, d'éviter les pratiques de « saupoudrage » dans le choix des opérations.

4. La B.E.I.

Des représentants de la B.E.I. ont contesté, comme cela est naturel, l'opportunité de créer de nouveaux instruments financiers, notamment en matière de garanties, pour contribuer au financement de grands projets d'infrastructures d'intérêt européen. Critiquant les positions prises par la Commission, la B.E.I. a exprimé la crainte, comme le Conseil, que l'existence de nouveaux instruments fasse double emploi avec les moyens budgétaires et non budgétaires existants. Défendant sa vocation à être le « bras financier de la Communauté », la B.E.I. considère que de nouvelles formes de financement pourraient même avoir des effets contre-productifs et nuire à l'efficacité des soutiens apportés par la Communauté.

La Commission n'a pas démontré le bien-fondé de son projet de créer un instrument spécifique permettant le financement des grandes infrastructures de transports. La situation budgétaire de la Communauté n'incite guère à réclamer la création d'un instrument financier nouveau dont l'efficacité, au demeurant, serait très compromise si les crédits qui lui sont affectés devaient être trop faibles. Pour la Commission, les difficultés budgétaires de la Communauté ne doivent pas empêcher la création d'un fonds dont la rentabilité apparaîtra à moyen terme et dont les interventions, loin de faire double emploi avec les instruments existants, permettraient des co-financements propices à l'ouverture des grands chantiers dont la Communauté a besoin. Quoiqu'il en soit, il est clair que l'existence d'un fonds spécial contribuerait à accroître le rôle des institutions communautaires, et notamment de la Commission, dans le choix des infrastructures de transport dans la Communauté.

III - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 3 JUIN 1987

Ayant pris connaissance des récentes propositions de la Commission des Communautés pour établir une programmation à moyen terme des infrastructures de transport d'intérêt communautaire et favoriser leur financement, la Délégation est consciente que l'amélioration et le renforcement des réseaux de communication entre les Etats membres contribueraient concrètement à l'existence d'un grand marché intérieur par la multiplication des échanges intra-communautaires qu'ils permettraient.

Elle note également que les infrastructures de transport d'intérêt communautaire sont un instrument de cohésion économique dans la Communauté pour les régions périphériques et les régions enclavées.

Elle rappelle que le lancement de nouvelles infrastructures de transports permettrait, en raison des importantes créations d'emplois induites par les opérations de travaux publics, de lutter contre le chômage.

Elle voit également comme avantage dans la réalisation de grandes infrastructures de transports le renforcement de la capacité technologique de la Communauté.

Elle relève l'intérêt de placer le développement des infrastructures de transport dans le cadre d'une politique cohérente à moyen terme permettant d'éviter les pratiques de marchandage projet par projet et de saupoudrage année par année qui caractérisent actuellement cet aspect des activités communautaires.

Elle considère que les besoins en infrastructures de transports, notamment transfrontalières, sont encore très nombreux dans la Communauté mais que l'intérêt d'un projet doit être apprécié en fonction à la fois de sa rentabilité économique et de son impact sur la cohésion entre Etats membres.

Elle estime que les projets communautaires d'infrastructures de transports doivent répondre au principe de complémentarité et être établis et mis en oeuvre en concertation étroite avec les autorités nationales concernées.

Elle relève avec intérêt la notion de « déclaration d'utilité européenne » avancée par la Commission comme critère d'éligibilité aux concours financiers communautaires des projets d'infrastructures de transports.

Elle s'interroge sur l'opportunité de créer un fonds communautaire spécial pour le financement des infrastructures de transports en raison des doubles emplois qu'il pourrait engendrer avec les instruments financiers existants, qu'ils soient budgétaires (F.E.D.E.R. et P.I.M. notamment) ou non budgétaires (prêts de la B.E.I. notamment).

Elle peut imaginer cependant qu'un fonds spécial puisse trouver son efficacité à moyen terme et participer utilement à des co-financements avec d'autres instruments financiers de la Communauté.

Elle estime, en tout état de cause, que la création d'un fonds spécial n'aurait guère de sens si des moyens budgétaires convenables ne pouvaient lui être attribués.

Elle note également que les interventions d'un fonds spécial devraient respecter une juste répartition entre les différents Etats membres.

Elle relève que l'existence d'un fonds spécial aurait pour conséquence d'accroître le rôle de la Communauté, et notamment de la Commission, dans le choix des opérations et la mise en oeuvre de la politique des transports.

Elle considère que la Communauté pourrait jouer un rôle incitateur, comme le propose « l'instrument MATUTES » pour orienter les capitaux privés vers des investissements permettant l'ouverture des grands chantiers dont la Communauté a besoin.

Elle est d'avis que le recours au financement privé pour réaliser des infrastructures de transports d'intérêt communautaire nécessiterait une harmonisation des conditions d'appel à l'épargne entre les Etats membres.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions aux présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.