

N° 82

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 novembre 1986.

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 1986 et le 31 octobre 1986 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 BARBIER, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA, Auguste CAZALET, Marcel DAUNAY, Robert PONTILLON et Michel MIROUDOT,

Membres du bureau.

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — *Accord multifibres (AMF) - Aides à l'industrie charbonnière - Aides communautaires aux régions - Budget - CEEA - C.E.E./Etats-Unis - Charbon - Contentieux agricole - Exportations agricoles - FEDER (Fonds européen de développement régional) - FEOGA - Industries du textile et de l'habillement - Politique agricole commune (PAC) - Politique charbonnière - Politique énergétique - Politique régionale - Portugal - Ressources propres - Viande bovine.*

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Politique agricole		3
La réforme de l'organisation commune du marché de la viande bovine (Conclusions adoptées le 26.11.1986)	M. Marcel Daunay	3
CHAPITRE II. — Questions budgétaires		13
A. — L'avant-projet de budget rectificatif et supplé- mentaire pour 1986 (Conclusions adoptées le 02.07.1986)	M. Bernard Barbier	13
B. — Le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1987 (Conclusions adoptées le 06.11.1986)	M. Bernard Barbier	24
CHAPITRE III. — Politique industrielle		35
La politique charbonnière de la Commu- nauté (Conclusions adoptées le 02.07.1986)	M. Jean-François Le Grand .	35
CHAPITRE IV. — Politique régionale		53
Bilan et perspectives du F.E.D.E.R. (fonds européen de développement régional) (Conclusions adoptées le 27.06.1986)	M. Amédée Bouquerel	53
CHAPITRE V. — Relations extérieures		73
A. — Le renouvellement de l'accord multifibres (AMF) (1987-1990) ; directive de négociation du Conseil (Conclusions adoptées le 04.06.1986)	M. Michel Miroudot	73
B. — Le contentieux agricole C.E.E./Etats-Unis à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté (Conclusions adoptées le 27.06.1986)	M. Jacques Genton	87

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE AGRICOLE

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION COMMUNE DU MARCHÉ DE LA VIANDE BOVINE

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur

- I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUSCITENT DES RÉSERVES SUR LE FOND ET SUR LA FORME
- II. — LES VOIES D'UNE RÉFORME RESTENT A INVENTORIER
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 26 NOVEMBRE 1986

* * *

La réforme de l'organisation commune du marché de la viande bovine est un des objectifs que la Commission jugeait prioritaires dans le document « un avenir pour l'agriculture européenne » publié en décembre 1985 à la suite du Livre vert du 13 juillet 1985.

Un memorandum fut transmis au Conseil en décembre dernier et son contenu traduit dans deux propositions de règlement du 11 février 1986. La Commission entendait que la réforme proposée fut adoptée à l'occasion de la discussion sur les prix de la campagne 1986-1987 avec un train de mesures connexes présenté comme la contrepartie indissociable de ses propositions de prix jugées très conciliantes.

L'accord conclu le 26 avril 1986 sur les prix de campagne n'a cependant pas répondu à ces vœux, le Conseil a en effet reporté au 31 décembre prochain la conclusion des débats engagés sur le problème de la viande bovine. Il était incontestablement nécessaire de dissocier de la discussion des prix l'examen de la réforme radicale présentée par la Commission, afin que soit envisagé de manière approfondie l'avenir de ce secteur.

La hâte manifestée par la Commission et le caractère maximaliste de ses propositions sont en effet paradoxaux alors que se dessine vraisemblablement le renversement de la tendance à la surproduction enregistrée depuis 1973. En définitive, il apparaît que le secteur de la viande bovine n'est vraisemblablement pas le cas d'application le plus opportun des orientations restrictives esquissées dans les deux Livres verts du second semestre 1985.

I. — LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION SUSCITENT DES RÉSERVES SUR LE FOND ET SUR LA FORME

A. — Une logique univoque

Si le memorandum de la Commission s'ouvre sur une analyse, contestable comme nous allons le voir, de l'état de l'offre et de la demande dans le secteur de la viande bovine, il est manifeste que sa préoccupation centrale n'est pas économique mais financière. Il s'agit de

limiter au plus vite les dépenses. C'est l'objet de la mesure clé proposée, la quasi-suppression, à l'issue d'un démantèlement étalé sur deux ans, de l'intervention publique. Celle-ci constituait depuis l'instauration en 1968 de l'organisation commune du marché de la viande bovine, l'instrument central de régulation du marché et de garantie des revenus des producteurs. L'intervention permanente introduite en 1973 alors que se profilait la surproduction a été progressivement rendue de plus en plus restrictive. En 1977 a été instaurée l'intervention avec déclenchement et arrêt selon des seuils, par qualité et par État membre en fonction des cours. En 1981, les achats ont été dissociés selon les saisons (quartiers avant en été, quartiers arrière en hiver). En 1982 l'intervention a été limitée aux animaux mâles. En 1983 les délais de paiement ont été allongés.

La Commission entend porter cette évolution à son terme au motif que les stocks publics de viande d'intervention invendus, d'un volume égal à 672 000 tonnes à la fin de 1984 devaient s'élever à 750 000 tonnes à la fin de 1985 compte tenu des opérations de dégagement décidées en septembre 1985, les achats ayant porté sur 460 000 tonnes en 1985.

Ce mécanisme est extrêmement coûteux étant donné les quantités concernées, l'écart entre prix d'achat et prix du marché, la perte de valeur due au stockage de longue durée et la nécessité de revendre ces produits à bas prix. On peut estimer à 2 546,8 millions d'Écus (1) le coût de l'intervention en 1984, soit 12,3 % des dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie. L'ampleur des excédents est telle, le taux d'auto-provisionnement de la Communauté était de 110 % en 1985, que les moyens budgétaires disponibles n'ont pas permis d'effectuer assez d'achats pour soutenir le prix du marché au niveau des prix d'intervention.

Devant cette situation, la Commission, après avoir un moment songé à supprimer l'intervention, propose de réduire, au bout d'une période transitoire de deux ans, sa mise en œuvre à des « cas où des situations exceptionnelles perturbant gravement le marché se présentent, et cela, dans la mesure et dans la durée strictement nécessaires et en tenant compte des implications financières ».

Il ne paraît pas douteux que dans ce texte, les derniers mots sont les plus significatifs et rendent compte de l'esprit dans lequel est conçue la modification du régime de l'intervention.

Parallèlement à la modification draconienne du régime de l'intervention, serait instaurée à titre de compensation et comme moyen de soutien des revenus, une nouvelle prime unique au bénéfice des producteurs spécialisés en viande bovine, c'est-à-dire ne commercialisant pas de produits laitiers. Elle comprendrait deux éléments :

- un montant de base pour les cinquante premiers bovins de l'exploitation, à l'exclusion des veaux de moins de six mois, s'élevant à 20 Écus par tête) ;
- un montant octroyé à toutes les vaches allaitantes de l'exploitation pour un montant de 20 Écus par tête. Un montant complémentaire de 25 Écus par tête au maximum pourrait être alloué par les États membres.

Cette prime remplacerait la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes applicable dans l'ensemble de la C.E.E. et la prime complémentaire applicable en Irlande (y compris l'Irlande du Nord). Elle laisserait toutefois subsister la prime à la naissance des veaux qui s'applique en Italie, Grèce et Irlande (la prime variable à l'abattage qui existe au Royaume-Uni doit en principe disparaître à la fin de 1986).

Par ailleurs, les autres instruments de soutien existants, restitutions aux exportations et aide au stockage privé, seraient maintenus.

La finalité de ce dispositif apparaît clairement dans la dernière partie du memorandum consacrée à l'aspect financier des propositions. Dans une formulation révélatrice, la Commission annonce que « l'abolition finale de l'intervention publique, après une période de transition, devrait créer des économies (...) il semble raisonnable d'estimer les économies liées à l'adaptation de l'intervention à 660 millions d'Écus par an ».

(1) la valeur de l'Écu est actuellement de 6,80 F.

B. — Une analyse partielle

Le texte de la Commission ajoute à une analyse partielle des perspectives du marché de la viande bovine une méconnaissance des effets économiques et sociaux de l'adoption éventuelle des dispositions qu'elle préconise.

Au cœur de la démonstration du memorandum se situe la constatation qu'à la fin de 1985 un stock énorme de viande bovine, évalué à 750 000 tonnes, a été accumulé par le jeu de l'intervention sans que le marché en soit pour autant régulé puisque le prix des cotations est jusqu'à 20 % inférieur au prix d'intervention. Cela est dû au décrochage entre l'augmentation de la production et la stagnation de la consommation depuis le milieu des années 1970. Rien ne permettait selon la Commission d'envisager la disparition de l'excédent annuel qui atteignait plus de 10 % d'une production de 7,4 millions de tonnes en 1984 et s'établit à 6 % en 1986. On sait cependant que la production de viande bovine est soumise à un cycle de 6 ans environ lié au renouvellement du troupeau laitier. Or, le sommet du cycle en cours est en 1986, année que devrait suivre une décroissance de la production pendant cinq ans environ. La Commission n'en disconvient pas et situe en 1988 l'équilibre probable de l'offre et de la demande communautaires qui devraient en résulter, d'accord sur ce point avec les prévisions dont fait état un document que le gouvernement français a transmis au Conseil agricole le 15 septembre dernier. Elle prévoit cependant la reprise du cycle et la détérioration de la situation dès 1989-1990.

C'est négliger le fait que la mise en place des quotas laitiers a provoqué depuis 1984 des abattages massifs de bétail, les abattages supplémentaires ont porté sur 1,028 millions de têtes en 1984 soit une augmentation de 15 % par rapport à 1983. L'effet de la politique des quotas est double : les excédents actuels lui sont d'une part très largement dus, d'autre part, ce facteur momentanément perturbateur va briser le cycle de production et rendre improbable la constitution de nouveaux excédents : la production doit en effet diminuer à moyen terme du fait de la réduction du nombre des naissances de veaux (il faut rappeler que 75 à 80 % de la production de viande bovine provient de façon directe ou indirecte du troupeau laitier). Selon le document français cité, en partant de l'hypothèse que jusqu'en 1995 la consommation de la C.E.E. se stabilisera à 6,8 millions de tonnes par an, la production communautaire ne couvrira plus les besoins à partir de 1989, et en 1995 le déficit pourrait se situer entre 400 000 et 800 000 tonnes.

Obnubilée par la logique financière dans laquelle elle s'enferme, la Commission néglige de constater le caractère en fin de compte conjoncturel de la situation et se contente bien au contraire d'observer que la diminution de la production consécutive à l'évolution du cycle devrait être contrariée par les abattages dus à la politique des quotas laitiers.

Il est dès lors compréhensible qu'elle passe sous silence les implications économiques de ses propositions. La substitution de fait à l'intervention d'un système fondé sur l'aide au stockage privé laissera aux producteurs le soin de supporter l'essentiel des dérèglements du marché, inévitables dans le cas de cette production saisonnière en raison de la décharge des herbages à l'automne. Ce système prétend d'autre part compenser par des primes représentant un montant de 40 centimes par kilo de viande les conséquences d'effondrements probables des cours et il ne maintient les restitutions à l'exportation qu'avec un manque évident d'enthousiasme pour ce procédé fort coûteux. Cela ne manquera pas de provoquer la désorganisation de la production et, conjugué à la tendance basse qui se dessine actuellement, sera de nature à obérer durablement les capacités de production de la Communauté.

Le document de la Commission n'envisage pas ces perspectives, pas plus qu'il n'évoque l'évolution du revenu des trois millions de producteurs. Celui-ci est inférieur au revenu moyen des autres secteurs de production, et de manière plus marquée encore depuis 1982 en raison de la forte augmentation des coûts de production. Il est plus que douteux que le régime de la prime unique suffise à le maintenir sauf à être aussi coûteux que l'intervention. Il aurait été en tout état de cause souhaitable que la Commission évalue en termes de pertes de revenus et de disparitions d'emplois les implications de ses propositions.

C. — Une méthode critiquable

Les impératifs qui ont orienté l'élaboration des propositions de la Commission expliquent les conditions dans lesquelles celle-ci a engagé la négociation de la réforme de l'organisation du marché de la viande bovine. Il faut rappeler que la Commission a présenté ses propositions pour la fixation des prix de la campagne 1986-1987 sous forme de « paquet » indissociable. Au gel global des prix en Écus, considéré comme la mesure la plus bénigne qu'il était possible de prendre, devait s'ajouter une série de mesures connexes comportant pour la plupart une diminution des garanties offertes aux agriculteurs. Trois secteurs étaient particulièrement concernés, les céréales, les oléagineux et la viande bovine. La Commission demandait au Conseil d'arrêter avant le début des campagnes de commercialisation les dispositions proposées. Faute pour le Conseil de montrer la célérité désirée, la Commission prévoyait de se trouver « dans l'obligation de retirer tout ou partie de ses propositions concernant les prix et d'y substituer d'autres propositions basées sur l'acquis actuel et aboutissant aux résultats souhaités en ce qui concerne la maîtrise de la production et de la charge budgétaire. Ces nouvelles propositions s'avèreraient, en raison de la nature des dispositions actuellement en vigueur, pour certains secteurs, beaucoup moins satisfaisantes que les propositions actuelles en ce qui concerne les revenus des agriculteurs ».

Ainsi le Conseil était-il appelé à réformer des secteurs essentiels de l'agriculture communautaire sous la pression de la négociation des prix et sur la base d'un document d'orientation dont les développements précédents ont montré les lacunes et les insuffisances. Rien ne pouvait mieux qu'une telle méthode de travail manifester l'esprit dans lequel la Commission et certains États membres entendent mener la réforme de la P.A.C.

Il est vrai cependant que le bon sens a prévalu avec l'adoption du compromis du 26 avril qui reporte à la fin de l'année l'adoption des mesures de réforme du marché de la viande bovine. Encore serait-il nécessaire que ce délai supplémentaire permette d'inventorier les problèmes et en premier lieu fasse admettre l'idée fondamentale selon laquelle cette réforme ne peut être le sous-produit du débat budgétaire mais doit au contraire être envisagée de manière autonome compte tenu de toutes ses implications. C'est naturellement à la Commission qu'il appartiendrait de dresser le panorama de celles-ci. Il est cependant utile de dégager quelques lignes de force.

II. — LES VOIES D'UNE RÉFORME RESTENT A INVENTORIER

Les objectifs de la réforme ne peuvent que s'inspirer de ceux de la P.A.C. : assurer l'auto-approvisionnement de la Communauté, garantir un revenu équitable aux producteurs, maintenir l'exploitation familiale comme élément prédominant de la structure de production, contribuer aux échanges extérieurs de la C.E.E., et cela dans le respect des trois grands principes d'unité du marché, de solidarité financière et de préférence communautaire. Les premières négociations qui ont eu lieu à Bruxelles laissent cependant mal augurer du succès de cette approche.

A. — Privilégier le maintien du potentiel communautaire

Les considérations développées précédemment engagent à proposer l'inversion de la logique de la Commission en privilégiant le long terme par rapport au court terme, l'économique par rapport au financier.

Rien ne justifie en effet en ce moment que soit orienté vers la récession un secteur important de l'agriculture communautaire. Les productions animales représentent aujourd'hui 54,6 % de la valeur de la production agricole de la Communauté, et au sein des productions animales, la viande joue un rôle prépondérant : elle totalise plus de 37 % de la valeur de la production agricole. La viande bovine (15 % de la production finale agricole) figure au second rang pour le volume de production derrière la viande porcine et la France en livre plus de 26 % du total communautaire.

On ne peut considérer comme un objectif pertinent au regard du principe de sécurité des approvisionnements qui continue d'être inscrit à l'article 39 du Traité de Rome, le repli de la production communautaire, auquel tendent les propositions de la Commission, et l'apparition dès 1989 d'un déficit qui ne pourra être résorbé que lentement compte tenu de la longueur du cycle de production de la viande.

On ne peut non plus considérer comme conforme à la vocation sociale de la P.A.C. la soumission des producteurs de viande bovine à un régime de primes insuffisant et d'aide au stockage qui leur transférerait la charge de la régulation conjoncturelle du marché.

Les propositions de la Commission impliquent dans ce secteur un désengagement de la Communauté non seulement financier, mais aussi économique qui ne peut que contribuer à une renationalisation de la P.A.C. contraire à l'idée même de communauté économique.

Il faut rappeler que ces perspectives sont dressées au nom d'un impératif de rigueur budgétaire qui prend une apparence relativement dérisoire appliqué à un secteur qui mobilise 12,3 % du F.E.O.G.A.-Garantie, lequel ne représente que 0,5 % du P.I.B. communautaire. La proposition de réforme de l'organisation du marché de la viande bovine pose donc en fait avec une acuité particulière la question de l'effort que la Communauté est disposée à consentir en faveur du maintien d'une agriculture forte.

Il convient cependant de ne pas nier l'évidence du dérèglement actuel du système de l'intervention. La Commission explique à juste titre que celle-ci a cessé de jouer son rôle de filet de sûreté pour devenir un débouché en soi, plus attractif que le marché et déversoir d'une production de qualité médiocre. L'incapacité du marché à réguler la production ne peut à la longue qu'avoir des effets pervers : développement de productions non demandées par les consommateurs, et par conséquent développement du rôle des importations.

Il est donc nécessaire de rendre au marché sa place naturelle en préservant le mécanisme irremplaçable de régulation conjoncturelle que constitue l'intervention.

En fin de compte il apparaît qu'une simple adaptation du dispositif existant permettrait de satisfaire cet objectif. Ce pourrait être le rapprochement des prix d'achat d'intervention et des prix du marché, solution préconisée par le gouvernement français et le C.O.P.A. Ainsi serait ménagée sans démantèlement imprudent la transition vers un fonctionnement plus équilibré du secteur de la viande bovine. Dans ces conditions, l'aide au stockage privé jouerait un rôle utile d'appoint. Par ailleurs, il est important de retenir le principe d'une revalorisation de la prime à l'élevage spécialisé, indispensable au maintien de l'élevage dans les zones difficiles et qui permet de maintenir une production de qualité non concurrentielle avec les sous-produits du lait responsables du dérèglement actuel du marché.

Il serait souhaitable que la Commission explore ces possibilités et présente les propositions correspondantes. De nombreux autres éléments perturbateurs du marché doivent aussi faire l'objet d'un examen attentif.

B. — Équilibrer les charges

Modérées dans leur ampleur, les propositions précédentes devraient cependant provoquer un certain nombre de réorientations dans la production de viande bovine. Elles seront d'application difficile pour une profession dont le niveau de revenu est particulièrement médiocre et tend à se détériorer. Il est nécessaire d'en tenir compte en recherchant un partage équitable du poids des ajustements. La réduction des distorsions dues aux concessions commerciales serait prioritaire à ce titre.

Il s'agirait en premier lieu de réduire les distorsions de concurrence qui affectent la production de viande bovine à l'intérieur de la Communauté. On peut en recenser trois. L'hétérogénéité, en voie de résolution, des prix d'achat à l'intervention d'un État membre à l'autre en raison des modalités de découpage des carcasses, favorise les producteurs de certains États membres. L'application de la grille communautaire du découpage des carcasses doit remédier

à ce problème. Le second élément est le système des montants compensatoires qui favorise les exportations des pays à devises fortes et explique largement l'importance des importations sur le marché français de viande bovine en provenance de la Communauté. Il faut enfin mentionner le problème des taux de T.V.A., évoqué dans d'autres enceintes que le Conseil agricole.

Il serait bon que la Commission se préoccupe selon ces axes d'approche de l'égalisation des conditions de concurrence sans laquelle le marché commun ne peut l'être que de nom.

Le second objectif à poursuivre afin d'équilibrer la charge de l'ajustement est la réduction de l'impact des concessions commerciales. En ce qui concerne l'implication de la Communauté dans le commerce international des produits agricoles, il convient de retenir l'idée fondamentale que l'un des buts de la P.A.C. est la sécurité des approvisionnements et que l'autosuffisance alimentaire est le degré le plus accompli de celle-ci. Il a été indiqué que l'autosuffisance devrait être atteinte en 1988 pour la viande bovine. Or, la Communauté importe en moyenne, depuis 1978, 400 000 tonnes par an de viande bovine dans le cadre de régimes préférentiels conclus quand elle était déficitaire et dans le cadre de quotas d'importation consolidés au G.A.T.T.

On justifie le maintien, dans la situation actuelle de surproduction, d'un tel niveau d'importation par la dépendance à l'égard de l'exportation dans laquelle se trouve la Communauté, premier exportateur mondial, pour écouler ses stocks, ce qui implique pour elle de participer de manière équilibrée au commerce international en s'ouvrant aux importations. On doit remarquer à cet égard que le capital de confiance recherché auprès des acteurs du marché international ne peut qu'être affecté par des opérations telles que la vente de 200 000 tonnes de viande bovine au Brésil en juillet et août derniers à des prix fixés entre 400 et 500 Écus la tonne alors que les cours mondiaux se situent autour de 600 à 650 Écus. L'argument de la bonne tenue perd dès lors de sa valeur. Plus sérieux sont ceux du respect des engagements contractuels et de la justification politique et économique des avantages consentis à certains pays en voie de développement. En ce qui concerne ceux-ci, il est bon d'observer qu'ils fournissent 65 % des importations, le reste provenant d'Europe orientale, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et d'Autriche. Une marge reste donc ouverte pour un aménagement des concessions tarifaires, dont les règles du G.A.T.T. permettent la renégociation. Il serait parfaitement conforme à la logique des dispositions du G.A.T.T. concernant les produits agricoles que les pays industriels partenaires de la Communauté participent à l'effort de remise en ordre du marché de la viande bovine en acceptant des restrictions momentanées à leurs exportations. Ainsi l'article XI de l'Accord admet l'application de restrictions contribuant à une politique de maîtrise de la production interne. Si ce texte n'est pas applicable aux concessions consolidées, il n'en est pas moins significatif de l'esprit dans lequel peuvent être abordés au G.A.T.T. les problèmes agricoles. Dans un contexte agricole international marqué par les statuts inégaux des membres du G.A.T.T. on pense à la dérogation permanente (waiver) qui permet aux États-Unis d'échapper aux disciplines communes, dominé d'autre part par les rapports de puissance, il ne convient pas que la Communauté s'enferme dans un angélisme dangereux. Il ne faut certes pas se leurrer sur la portée des résultats concrets à attendre, mais cette voie reste néanmoins à explorer et on peut légitimement attendre de la Commission qu'elle s'y emploie avec quelque conviction.

D'autres concessions commerciales doivent être prises en compte pour déterminer la juste répartition des charges de l'ajustement du marché. Il s'agit des produits de substitution des céréales, tels que les tourteaux de manioc, et des produits de complément tels que les tourteaux de soja, utilisés pour l'alimentation animale dans les élevages des pays du nord de la Communauté. Ces importations à bas prix favorisent un mode industriel de production qui explique une large part des problèmes actuels. Elles provoquent d'autre part une dépendance de l'Europe pour l'alimentation du cheptel, qui paraît antinomique avec l'importance de l'élevage bovin.

C. — Perspectives de la négociation

La Commission se montre, semble-t-il, déterminée à faire aboutir ses conceptions, et sa reddition en ce qui concerne les délais n'annonce sans doute pas des assouplissements de position sur le fond. Il paraît d'autant plus difficile de lui faire accepter un bouleversement de son

dispositif que toutes la France et l'Irlande ont jusqu'à présent montré une hostilité déterminée aux deux propositions de règlement en discussion. La Grande-Bretagne, qui exerce jusqu'à la fin de l'année la présidence du Conseil, épouse la logique de la Commission. Lors du premier Conseil « agriculture » qu'il a présidé le 14 juillet dernier, M. Michael JOPLING, ministre britannique de l'agriculture, a cité parmi les mesures absolument prioritaires à ses yeux l'écclement des excédents de viande bovine et indiqué qu'il fallait exclure toute proposition comportant une augmentation des dépenses agricoles, avant de présenter un bilan alarmant de la situation de l'organisation commune du marché. La Grande-Bretagne est de ce fait favorable à la suppression de l'intervention, appuyée par le Danemark et la Grèce.

Sans rallier ce point de vue radical, l'Allemagne, qui considère que la suproduction actuelle a un caractère structurel, souhaite que les apports à l'intervention soient limités à environ 250 000 tonnes par an et suspendus pendant certaines périodes de l'année. Cette proposition n'est pas sans lien avec la préférence marquée de la R.F.A. pour une réforme de la P.A.C. passant par l'instauration de quotas de production. Les Pays-Bas sont de leur côté globalement favorables à la réforme proposée. D'autres États membres (Italie, Portugal), sans être hostiles à la diminution de l'intervention, critiquent le système des primes jugé insuffisant.

La structure de l'élevage bovin dans la Communauté explique la diversité des positions. Les États membres dans lesquels la production est la plus concentrée et la mieux organisée, où les coûts de production sont les plus bas en raison du recours à des méthodes de production industrielle, pensent ne pas être affectés par une réforme draconienne de l'organisation commune de marché et font donc prévaloir les considérations budgétaires. Parmi les pays où la production est moins rationalisée, la R.F.A. est ouverte à l'idée de limitation de l'intervention, dans son souci de diminuer les dépenses sans altérer les revenus de ses producteurs par ailleurs favorisés par le régime des M.C.M.

STRUCTURE DES ELEVAGES BOVINS DANS LA COMMUNAUTE

Pays	Nombre moyen d'animaux par exploitation en 1983
R.F.A.	31
France	38
Italie	15
Royaume-Uni	78
Belgique	43
Luxembourg	66
Pays-Bas	67
Irlande	32
Danemark	55
Grèce	7

Dans ce contexte politique peu propice à la modération des propositions de la Commission, il est utile de rappeler que le Parlement européen a, le 12 juillet 1985, adopté sur le rapport de Mme MARTIN (L.D.R., F) une résolution qui contient de nombreux éléments positifs. Le Parlement se prononce en effet contre les distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, invite la Commission à examiner si les accords d'importation préférentielle ne peuvent pas être révisés compte tenu de l'évolution du marché européen de la viande bovine, constate l'effet nocif pour les revenus des producteurs de l'allongement des délais de paiement à l'intervention, appelle à promouvoir une politique d'exportation efficace, et met enfin la Commission en garde contre le risque de pénurie qui pourrait survenir à moyen terme sur le marché de la viande bovine.

Il est utile enfin de noter l'opposition des professionnels, tant au plan français qu'au plan communautaire, aux propositions de la Commission. Le Comité des organismes professionnels agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.) se prononce pour le maintien de l'intervention tout en étant prêt à accepter un rapprochement temporaire des prix d'intervention et des prix du marché.

Devant le blocage de la négociation dû aux divergences persistentes entre États membres, la Commission vient de présenter une interprétation de ses propositions de modification de l'intervention, qui a toutes les apparences du compromis puisqu'il s'agit à la fois de préciser les conditions de déclenchement des achats publics, et de rapprocher les prix publics des prix du marché.

Ainsi, les achats publics seraient ouverts si simultanément et par groupe de qualité, le prix moyen communautaire passait en dessous de 90 % du prix d'intervention et le prix moyen constaté sur un marché national passait au-dessous de 85 % du prix d'intervention.

Le prix d'achat communautaire ne pourrait être supérieur à 85 % du prix d'intervention ; il serait fixé en fonction de l'évolution du prix moyen du marché sur les marchés concernés.

Les achats pourraient être suspendus s'ils ne redressaient pas le marché et si d'autres mesures de soutien paraissaient mieux adaptées.

Il convient d'estimer qu'en fait le cumul de ces différentes restrictions aboutirait vraisemblablement à réduire le rôle de l'intervention dans des conditions draconiennes, ce que la situation de l'O.C.M. ne justifie pas, comme il a été vu. En dernière analyse, aucun progrès significatif n'a donc été obtenu dans la négociation.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 26 NOVEMBRE 1986

Ayant examiné les éléments du débat sur la réforme de l'organisation commune du marché de la viande bovine,

LA DÉLÉGATION,

En ce qui concerne les propositions de la Commission,

— constate que ces propositions sont fondées sur une analyse partielle de la situation du marché de la viande bovine qui met en relief le déséquilibre actuel entre la production et la consommation sans tenir compte du renversement de tendance que devraient impliquer à moyen terme les abattages consécutifs à la mise en œuvre des quotas laitiers ;

— note que ces abattages sont depuis 1984 à l'origine d'une part importante des excédents de production ;

— rappelle que la diminution du cheptel laitier qui en résultera aura nécessairement des répercussions sur la production de viande bovine dans la mesure où 75 % de celle-ci proviennent directement du secteur laitier ;

— estime que ces facteurs permettent de conclure au caractère conjoncturel des déséquilibres qui affectent le marché de la viande bovine ;

— regrette dans ces conditions que la Commission donne la priorité aux impératifs de rigueur budgétaire dans le choix des modalités proposées pour la réforme de l'organisation commune de marché ;

— considère que la mise en œuvre de ces propositions, en particulier la suppression de fait de l'intervention, aurait une influence récessive qui aggraverait la tendance à la diminution de la production qui se dessine en 1986, ce qui ne pourrait que provoquer une désorganisation durable de la production ;

— estime que pour envisager de manière pertinente la réforme en discussion, il convient de disposer d'une évaluation de ses conséquences économiques et sociales, que le document de la Commission élude ;

— juge donc nécessaire l'élaboration par la Commission, avant sa poursuite du débat, d'une réflexion approfondie sur ces problèmes.

En ce qui concerne les voies d'une réforme,

— affirme que les objectifs inscrits à l'article 39 du Traité de Rome, en particulier l'octroi d'un niveau de vie équitable à la population agricole et la sécurité des approvisionnements, doivent figurer parmi les considérations susceptibles d'inspirer la réforme discutée ;

— relève que tant en raison des tendances de fond du marché qu'en raison du caractère saisonnier de la production de viande bovine, il importe de maintenir intact le mécanisme de l'intervention tout en adaptant sa mise en œuvre aux circonstances actuelles ;

— admet en effet que l'intervention fonctionne, depuis l'apparition du phénomène de surproduction, de manière dérégulée dans la mesure où elle sert de débouché à des produits de qualité médiocre inadaptés à la demande, ce qui interdit au marché de jouer son rôle de guide de la production ;

— considère donc comme fondée la proposition française de rapprochement des prix d'intervention et des prix du marché, qui devrait mettre un terme à ces effets pervers ;

— demande que la prime à l'élevage spécialisé soit revalorisée dans des proportions de nature à orienter la profession vers une production de qualité et à maintenir l'activité des zones difficiles ;

— souhaite que soient explorés les moyens d'équilibrer le poids de l'ajustement qui résulterait des mesures suggérées ci-dessus comme de celles que préconise la Commission, et que soit en particulier réexaminé le problème des concessions à l'importation aussi bien en ce qui concerne les contingents d'importation de viande bovine qu'en ce qui concerne les importations de produits de substitution des céréales utilisés pour l'alimentation du bétail.

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

CHAPITRE II

QUESTIONS BUDGÉTAIRES

A. — L'AVANT PROPOS DE BUDGET RECTIFICATIF ET SUPPLÉMENTAIRE POUR 1986

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — LES CHIFFRES DE L'AVANT-PROJET.
- II. — LES SIGNIFICATIONS DE L'AVANT-PROJET.
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 2 JUILLET 1986

*
* *

C'est le 30 avril 1986 que la Commission des Communautés a arrêté un avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1986. Annoncé dès le mois de février, le besoin d'un supplément de crédits pour l'exercice en cours avait d'abord été chiffré à 790 millions d'écus, mais la baisse du cours du dollar et l'évolution de la conjoncture devaient finalement fixer à 2,517 milliards d'écus la somme demandée par la Commission pour couvrir les nouveaux besoins du présent exercice budgétaire.

On se souvient que le budget général des Communautés européennes avait été adopté au mois de décembre 1985 dans des conditions à ce point controversées que sa régularité a été contestée par un recours du Conseil et de cinq États membres (la R.F.A., la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) devant la Cour de Justice contre le budget arrêté en seconde lecture par le Parlement. Celui-ci avait fixé à 33,3 milliards d'écus le montant global du budget, dépassant de 629 millions d'écus le montant admis précédemment par le Conseil en seconde lecture. C'est cette différence qui est l'objet du litige en cours devant les juges communautaires, et qui devrait être tranché le 3 juillet 1986, d'après l'ordonnance en référé rendue par le président de la Cour le 17 mars 1986.

Le litige paraît maintenant paradoxal, sinon dérisoire, puisque la Commission a présenté une demande de « *ralonge* » de quatre fois supérieure à la somme qui oppose depuis le début de l'année les deux branches de l'autorité budgétaire.

En même temps qu'elle adoptait un avant-projet de budget supplémentaire pour 1986, la Commission arrêta l'avant-projet de budget général pour 1987. Les deux avant-projets épuisent les ressources propres jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., et la Commission a souligné qu'un lien direct existait entre les deux textes : le respect du plafond en 1987 n'est possible que si le budget supplémentaire de 1986 est accepté dans le montant qu'elle a arrêté. L'épuisement des ressources propres en 1986 est une condition nécessaire au respect du plafond de 1,4 % en 1987, le budget de 1987 ayant été élaboré avec pour hypothèse que le budget supplémentaire de 1986 sera adopté dans le montant proposé.

Les premiers échanges de vues déjà intervenus au Conseil et devant le Parlement européen laissent entendre que les prochains débats sur ces sujets feront apparaître de profondes divisions.

I. — LES CHIFFRES DE L'AVANT PROJET

Dans la présentation de son avant-projet de budget supplémentaire, la Commission indique qu'elle poursuit un double objectif :

— elle entend *rectifier, à la hausse, le montant de la compensation budgétaire* accordée au Royaume-Uni au titre de l'exercice 1985, suivant le mécanisme arrêté en juin 1984 au Conseil européen de Fontainebleau ;

— elle veut *renforcer les crédits des fonds structurels* (FEOGA-Orientation, FEDER et Fonds social) *et du FEOGA-Garantie*, c'est-à-dire le financement de la politique agricole commune, pour faire face, compte tenu des ressources propres disponibles, à des besoins supplémentaires de crédits liés, pour les fonds structurels, au « poids du passé » et, pour la gestion des marchés agricoles, à la modification de la conjoncture.

En raison du principe de neutralité budgétaire reconnu lors des négociations d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, l'existence même d'un budget supplémentaire entraîne un *réajustement des remboursements aux deux nouveaux États membres* au titre du versement T.V.A. pour l'Espagne et de la contribution financière pour le Portugal.

Signalant d'emblée, pour prévenir les réactions probablement critiques du Conseil, que l'avant-projet répond à la résolution adoptée le 13 mars 1986 par le Parlement européen sur la politique budgétaire des Communautés, la Commission donne les précisions suivantes :

— l'avant-projet est établi sur la base du budget pour 1986 *arrêté par le président du Parlement européen* le 18 décembre 1985, c'est-à-dire qu'il ne tient pas compte du recours devant la Cour de Justice. La Commission indique que l'arrêt qui sera finalement rendu pourrait nécessiter, le moment venu, une lettre rectificative à l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire ;

— l'avant-projet modifie l'état des dépenses mais laisse *inchangés les montants des ressources* propres traditionnelles et l'assiette de la T.V.A. C'est dire qu'en cas de moindre rentabilité des recettes, l'équilibre avec les dépenses serait rompu, avec des conséquences d'autant plus délicates que l'avant-projet utilise la totalité des ressources disponibles ;

— l'avant-projet ne couvre qu'*en partie* les besoins supplémentaires de crédits, car la totalité des ressources propres s'avère insuffisante pour couvrir la totalité des besoins. La différence entre les besoins nouveaux et les crédits demandés, soit 898 millions d'écus, serait, comme on le verra plus bas, reportée, en tout cas pour partie, sur l'exercice 1987.

Pour arrêter le montant de l'avant-projet de budget rectificatif, la Commission a procédé au calcul suivant :

a) ressources propres à l'intérieur du plafond de 1,4 % de T.V.A. 37 810,2 millions d'écus ;

b) compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni : 1 400 millions d'écus, soit, en équivalent de dépenses brutes 1 978,2 millions d'écus ;

c) ressources propres nettes disponibles (a - b) 35 832,0 millions d'écus ;

d) dépenses arrêtées par le Parlement européen en seconde lecture (décembre 1985) 33 314,8 millions d'écus ;

e) marge disponible (montant de l'avant-projet) 2 517,3 millions d'écus.

Dans la présentation de son avant-projet, la Commission se préoccupe de réévaluer le montant de la compensation britannique de 1985 avant de déterminer les nouveaux crédits destinés au financement de la politique agricole commune et aux fonds structurels.

A. — « L'ajustement de la correction des déséquilibres budgétaires ».

Le budget initial de 1986, tel qu'arrêté par le Parlement européen, fixe à 1,4 milliard d'écus nets, soit 1,978 milliard d'écus en équivalent de dépenses brutes, le montant de la compensation budgétaire accordée au Royaume-Uni en 1985 sous forme d'une réduction du taux de T.V.A. appelé dans ce pays.

Mais les prévisions qui avaient été faites au mois de mai 1985 pour établir cette « modulation » de la T.V.A. ont été précisées et révisées à la hausse, la Commission ayant d'ailleurs introduit, dès le 11 octobre 1985, une lettre rectificative à l'avant-projet de budget de 1986 pour proposer un complément de correction de 264 millions d'écus. Le Conseil avait alors jugé prématurée cette initiative et invité la Commission à présenter ultérieurement, le cas échéant, une rectification dans le cadre d'un budget supplémentaire.

D'octobre 1985 à avril 1986, les prévisions initiales ont encore été corrigées. L'état d'exécution des crédits pour paiements de 1985 indique maintenant que la part du Royaume-Uni dans la dépense répartie sera inférieure à ce qui avait été envisagé, et que la correction budgétaire au profit du Royaume-Uni devra être une nouvelle fois majorée, à un montant net que la Commission évalue à 500 millions d'écus, correspondant à 706,5 millions en équivalent de dépenses brutes.

Au total, le montant net de la compensation britannique, au titre de l'exercice 1985 pris en compte en 1986, devrait atteindre, d'après la Commission, 1,9 milliard d'écus (1 400 millions plus 500 millions d'écus), soit près de 6 % du budget initial de 1986.

On verra plus bas à quel point cet « allègement » de la participation britannique aux dépenses communes se traduit par une variation considérable des taux de T.V.A.

B. — Les nouveaux besoins et les dépenses supplémentaires.

Ce n'est qu'après avoir ajusté la « correction des déséquilibres budgétaires » que la Commission établit la marge disponible, jusqu'à l'épuisement des ressources propres, pour financer les dépenses supplémentaires. Compte tenu des ressources encore inutilisées (2 512,3 millions d'écus) et du supplément de compensation budgétaire britannique (706,5 millions d'écus), les dépenses supplémentaires, qui ne pourront couvrir qu'une partie des besoins nouveaux, peuvent s'élever à 1 810,8 millions d'écus.

La Commission, écartant des secteurs comme les P.I.M., les transports, l'industrie ou la recherche, attribue les dépenses supplémentaires au FEOGA-Garantie, aux fonds structurels et, en application des actes d'adhésion, aux remboursements à l'Espagne et au Portugal.

1. — Les besoins supplémentaires du FEOGA-Garantie.

Le budget initial de 1986 avait été établi sans que l'incidence des prix agricoles de la campagne 1986-1987 ne soit prise en compte. Ce n'est que le 10 février 1986, soit plusieurs mois après avoir arrêté l'avant-projet de budget initial, que la Commission a chiffré le coût des nouveaux prix agricoles et a prévu de l'introduire dans le budget communautaire.

Dans ses propositions du 10 février 1986 relatives aux prix agricoles et mesures connexes, en effet, la Commission s'était prononcée en faveur d'un « gel » des prix et estimé à 790 millions d'écus les besoins de crédits supplémentaires.

Après la fixation des prix de la prochaine campagne par le Conseil, le 25 avril 1986 — décision qui avait été favorisée par le réajustement monétaire du début du mois —, le supplément nécessaire de crédits s'élevait à 83 millions d'écus seulement par rapport au chiffre figurant dans les propositions de la Commission.

D'un total de 1 394 millions d'écus, les besoins politiques budgétaires nouveaux provoqués par le financement de la politique agricole commune en 1986 sont calculés par la Commission de la façon suivante :

Coût des prix agricoles proposés par la Commission le 10 février 1986.....	790 millions d'écus
Incidence de la fixation des prix agricoles par le Conseil le 25 avril 1986 par rapport aux propositions de la Commission	83 millions d'écus
Besoins supplémentaires constatés en avril 1986 :	
— baisse de la valeur du dollar	150 millions d'écus
— réalignement monétaire	388 millions d'écus
— évolution de la conjoncture	90 millions d'écus
— apurement des périodes antérieures.....	— 107 millions d'écus
Total	1 394 millions d'écus

Ainsi qu'elle l'avait annoncé, la Commission considère qu'il n'est pas possible de répondre à la totalité des besoins supplémentaires apparus dans la gestion des marchés agricoles et propose de limiter à *915,3 millions d'écus*, soit 65 % des besoins constatés, le montant des dépenses agricoles supplémentaires du présent exercice. Dans le budget initial, la dotation du FEOGA-Garantie s'élève à 21 012 millions d'écus.

Consciente de ce que la couverture partielle des besoins nouveaux pourra entraîner ultérieurement des difficultés, et étant posé comme postulat que le passage du plafond de T.V.A. à 1,6 % ne pourra intervenir avant le 1^{er} janvier 1988, la Commission évoque quatre réponses possibles aux besoins dépassant ultérieurement le budget supplémentaire :

- des « économies » nouvelles dans le FEOGA-Garantie ;
- le report de paiements à l'exercice 1987, ce qui supposerait des « économies » dans d'autres secteurs que celui de l'agriculture ;
- une modification du régime de financement actuel ;
- des contributions ad hoc des États membres, comme en 1984 et 1985 (les avances remboursables et non remboursables).

2. — Les besoins supplémentaires des fonds structurels.

Ainsi qu'elle l'avait indiqué dans son rapport sur les interventions structurelles en 1986 (document COM (86) 202 final, du 2 avril 1986), la Commission évalue à plus de 1 150 millions d'écus les crédits de paiement supplémentaires nécessaires aux fonds structurels au cours de l'actuel exercice, soit 176 millions d'écus pour le FEOGA-Orientation, 493 millions pour le FEDER et 500 millions pour le Fonds social européen.

Ne voulant pas accroître encore le « poids du passé », c'est-à-dire le montant des engagements restants à payer et non couverts par des crédits de paiement, la Commission juge indispensable d'augmenter les crédits de paiement des fonds structurels en 1986 d'un montant de *750 millions d'écus*, soit 65 % des besoins constatés. Cette somme, qui s'ajoute aux 4 991,7 millions d'écus en paiement inscrits dans le budget initial, serait répartie entre les fonds de façon non proportionnelle à leurs besoins :

- 100 millions d'écus au FEOGA-Orientation ;
- 150 millions d'écus au FEDER ;
- 500 millions d'écus au Fonds social.

La Commission indique que la répartition tient compte de l'urgence de certains paiements et de la contrainte réglementaire du Fonds social de verser des avances. Elle envisage,

toutefois, des « mesures supplémentaires de flexibilité », comme le report de paiement à des exercices ultérieurs, en raison de l'insuffisance des crédits pour faire face à la totalité des besoins existants. Elle ne mentionne pas, toutefois, les formules qu'elle a notées pour le FEOGA-Garantie en cas de dépassement nouveau des crédits.

3. — *Le réajustement des restitutions à l'Espagne et au Portugal.*

En proposant l'épuisement de la marge disponible des ressources propres après la « correction des déséquilibres budgétaires », la Commission doit également verser, conformément aux actes d'adhésion, une restitution complémentaire et consécutive au budget supplémentaire à l'Espagne et au Portugal égale à 87 % de leurs versements de T.V.A. pour l'un et de P.N.B. pour l'autre.

Le complément de remboursement, calculé en fonction du montant de l'avant-projet de budget supplémentaire, s'élève à 145,5 millions d'écus. Il est de 3 154,3 millions d'écus dans le budget initial.

C. — *L'incertitude sur les recettes.*

L'avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 ne modifie pas l'assiette de la T.V.A. ni les montants des ressources propres traditionnelles du budget 1986. La Commission en donne pour raison le fait qu'elle ne dispose pas, au mois d'avril, de tous les éléments d'information nécessaires pour établir l'état des recettes.

Cette constatation ne manque pas d'inspirer une certaine inquiétude si l'on sait que les recettes communautaires ont accusé, ces derniers temps, une moindre rentabilité qui tient à plusieurs facteurs : la crise économique mondiale, entraînant un ralentissement de la croissance du commerce international et de la consommation intérieure, a eu une incidence sur l'assiette de la T.V.A., qui n'a pas augmenté autant que prévu initialement. Indépendamment du taux maximal, les ressources propres T.V.A. n'ont pas eu la rentabilité escomptée. Il en va de même pour les droits de douane, dont l'importance a diminué à force d'être réduits ou même supprimés.

Les révisions que la Commission s'apprête à faire concerneront les points suivants :

— les estimations des ressources propres traditionnelles, qui résultent essentiellement de la baisse du dollar ;

— les estimations de l'assiette T.V.A., qui résultent des réalignements des taux de change au sein du S.M.E. et de la dépréciation des monnaies qui ne participent pas au mécanisme des taux de change ;

— les ajustements de T.V.A. relatifs à l'exercice 1985, opérés après la communication par les États membres de leurs relevés annuels ;

— le solde de l'exercice 1985.

En fonction des diverses échéances prévisibles, la Commission envisage de proposer une modification de l'état des recettes du budget de 1986 au mois de septembre prochain. Il y a lieu de craindre que, comme cela s'est déjà produit dans le passé, la Commission soit conduite à réviser à la baisse le montant des recettes, et, le plafond des ressources T.V.A. étant atteint, à réduire certaines dépenses qu'elle avait cru pouvoir proposer.

En définitive, si l'avant-projet de budget supplémentaire de la Commission est adopté dans son montant global et pour ce qui concerne la nouvelle correction budgétaire au profit du Royaume-Uni, l'exercice budgétaire de 1986 se traduira par des versements et des taux de T.V.A. figurant dans le tableau ci-dessous :

(en millions d'écus)

	Budget initial de 1986	Variation	Avant-projet de budget supplémentaire	Taux de T.V.A.
Belgique	653,3	72,6	725,9	1,4
Danemark	434,9	48,4	483,3	1,4
Allemagne	5 585,6	586,6	6 154,2	1,3370
Grèce	453,6	50,4	504,0	1,4
Espagne	1 901,2	211,4	2 112,6	1,4
France	4 608,7	512,5	5 121,2	1,4
Irlande	188,2	21,1	210,0	1,4
Italie	3 153,3	350,6	3 503,6	1,4
Luxembourg	52,9	5,9	58,8	1,4
Pays-Bas	1 029,3	114,5	1 143,8	1,4
Portugal (1)	189,9	21,1	211,0	—
Royaume-Uni	2 406,5	— 166,3 (2)	2 240,2	0,6767
Total	20 658,1	1 810,8	22 468,9	

La différence entre le taux de « droit commun », qui est le plafond de 1,4 %, et celui qui sera appelé au Royaume-Uni, qui n'est que de 0,6767 %, soit moins de la moitié du premier, ne peut manquer de surprendre. En chiffres absolus, on observe également que le Royaume-Uni participe presque autant que l'Espagne avant remboursement. *Le versement de la France*, pour sa part, représente 229 % du versement britannique, et celui de l'Allemagne 275 %.

II. — LES SIGNIFICATIONS DE L'AVANT-PROJET.

L'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1986 est révélateur de la grave crise financière que, encore une fois, traverse la Communauté. Il met, en effet, en évidence le fait que la formule trouvée au Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 pour résoudre les difficultés financières de la Communauté n'aura été que de courte durée, et que, dès le début de l'année 1986, le spectre de l'insuffisance des ressources propres est à nouveau réapparu.

Cette situation ne serait pas autrement préoccupante si elle était limitée au seul exercice 1986. Mais, comme l'indique un document récent de la Commission sur les prévisions financières à l'horizon 1990, le renchérissement des charges et la moindre rentabilité des recettes ne sont pas des phénomènes passagers. L'avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 n'est donc que la première manifestation des menaces qui pèsent sur la « paix budgétaire » conclue en 1984, et qui entraîneront avant la fin de l'année 1987 l'ouverture de nouvelles négociations sur le financement futur de la Communauté. Avec elles, les profondes divergences d'intérêts et de conceptions de la conduite des affaires communautaires apparaîtront inmanquablement entre les États membres.

Mises en sommeil pendant deux ans, les querelles traditionnelles devraient resurgir avec, d'un côté, le Royaume-Uni et l'Allemagne fédérale partisans, chacun à leur manière, d'une politique budgétaire restrictive ou mesurée et, de l'autre, l'Italie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, principaux bénéficiaires de fonds structurels, qui devraient précisément être les premiers atteints par la rigueur budgétaire. La France, pour sa part, se trouve maintenant dans une situation intermédiaire puisque, d'un côté, elle est devenue depuis 1983 contributrice nette au budget communautaire et qu'elle devrait donc être circonspecte à l'égard d'une augmentation des dépenses, mais que, d'un autre côté, elle bénéficie en même temps très largement des politiques agricole et structurelle de la Communauté.

L'avant-projet de budget supplémentaire de 1986 illustre parfaitement cette rupture d'équilibre entre les ressources et les charges de la Communauté.

(1) Contribution financière.

(2) Chiffre net résultant d'un versement supplémentaire de 333,7 millions d'écus et d'une diminution de 500 millions d'écus (correction des déséquilibres budgétaires).

A. — Le renchérissement des charges.

Plusieurs phénomènes ont alourdi considérablement les principaux secteurs de dépenses communautaires.

1. — Les dépenses agricoles.

L'avant-projet de budget supplémentaire accroît de 915,3 millions d'écus la dotation de 21 012 millions d'écus, en paiement, inscrite dans le budget initial au titre du FEOGA-Garantie. Les dépenses agricoles ont, en effet, largement souffert de la forte *baisse du cours du dollar* américain, qui a pour conséquence d'accroître le niveau des restitutions versées par la Communauté pour favoriser ses exportations agricoles. Leur coût, qui est mesurable par le montant des restitutions à l'exportation, s'est alourdi considérablement au cours des derniers mois et a déterminé, pour partie, le montant de l'avant-projet de budget. Il faut savoir, en effet, qu'une baisse de 10 % du cours du dollar se traduit par 800 millions ou 1 milliard d'écus de charges supplémentaires pour le budget communautaire.

En outre, *l'élargissement* de la Communauté à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal, a eu pour effet d'alourdir également les dépenses agricoles, les États de l'Europe du Sud entendant, à juste raison, bénéficier de la politique agricole commune autant que ceux de l'Europe du Nord.

Avec les variations du cours du dollar et les élargissements aux pays du Sud de l'Europe, les *stocks agricoles* expliquent largement l'augmentation importante des dépenses agricoles. Ayant atteint une valeur comptable de plus de 10 milliards d'écus, les stocks, qui concernent principalement les produits laitiers et la viande bovine, entraînent à la fois des frais de stockage et des coûts dus à la dévalorisation des produits à mesure que s'allonge le temps de stockage. En 1985, la valeur réelle des stocks agricoles représentait moins de la moitié de leur valeur comptable (4,85 milliards d'écus par rapport à 10,5 milliards), ce qui est incontestablement peu compatible avec une saine gestion budgétaire.

Le poids du financement de la politique agricole commune est critiqué sans relâche par nombre d'États membres — et principalement par le Royaume-Uni — et, depuis une date récente, par le Parlement européen. La Commission considère également que la croissance des dépenses agricoles constitue l'élément le plus préoccupant des finances communautaires.

La discipline budgétaire a voulu freiner ce phénomène, et il est indéniable que l'agriculture est le secteur qui a été jusqu'à présent le plus exposé à cette nouvelle rigueur. La maîtrise de la politique agricole commune est une nécessité si l'objectif est de développer les autres politiques existantes et elle est indispensable si la Communauté veut inaugurer des nouvelles politiques auxquelles l'Acte unique européen, lorsqu'il sera ratifié, a donné des bases juridiques plus précises. Les efforts engagés depuis quelques années pour rationaliser la politique agricole commune constituent un acquis important qui ne doit pas être remis en cause, et l'accent doit être mis notamment sur la gestion des marchés et des stocks.

Mais il est également indéniable que la compression des dépenses agricoles a atteint un point critique et que toute nouvelle mesure d'économie dans ce secteur déboucherait sur une « renationalisation » des politiques agricoles, dont chacun s'accorde à reconnaître les inconvénients.

C'est d'ailleurs bien ainsi que l'entendait M. Jean-Bernard RAIMOND, ministre des affaires étrangères, lorsqu'il déclarait devant le Sénat le 27 mai 1986 que le gouvernement français serait particulièrement attentif à ce que les crédits agricoles ne soient pas indûment amputés ou sous-évalués dans le cadre des ressources existantes, c'est-à-dire sous un plafond de T.V.A. de 1,4 % dont il ne serait par ailleurs pas réaliste d'envisager un relèvement avant 1988. Le ministre déclarait que le gouvernement avait été déçu des deux avant-projets de la Commission des Communautés de budget rectificatif pour 1986 et de budget général pour 1987, les propositions ne permettant pas, et de loin, le financement de tous les besoins agricoles.

2. — *Les fonds structurels.*

Les fonds structurels constituent un autre secteur où la progression des dépenses communautaires risquent de subir un ralentissement. Comme le montre l'avant-projet de budget supplémentaire pour 1986, la poursuite des efforts de maîtrise de la politique agricole commune ne permettra pas de répondre à toutes les demandes, notamment celles de l'Irlande et surtout celles des régions de l'Europe du Sud. En ne répondant qu'à hauteur de 65 % des besoins prévus, l'avant-projet illustre le fait que les impératifs financiers empêchent les fonds structurels de donner, comme il conviendrait, une plus grande cohésion économique et sociale entre les États membres. Or, il n'est pas douteux que le fonctionnement des fonds structurels doit être préservé tout autant que d'autres politiques, nouvelles ou anciennes. Mais, dans les arbitrages que devra rendre au cours des mois qui viennent l'autorité budgétaire de la Communauté, les fonds structurels risquent d'être les premiers atteints par la rigueur financière.

3. — *Le « poids du passé »*

Les engagements que les fonds structurels n'ont pas encore honorés sont inséparables de la notion de « poids du passé », apparue récemment et utilisée par la Commission dans son avant-projet de budget initial comme dans son avant-projet de budget supplémentaire. Le « poids du passé », qui représente les dépenses décidées au cours des années précédentes sous forme d'engagements mais qui n'ont pas encore été effectuées, est un autre facteur, non permanent jusqu'ici et moins « structurel », d'alourdissement des charges de la Communauté.

Dans son dernier rapport annuel sur l'exercice 1984, la Cour des Comptes de la Communauté souligne l'inquiétante accumulation des charges qui restent encore à honorer par la Communauté. A la fin de l'année 1985, elles représentaient 17 milliards d'écus, soit environ la moitié du montant total du budget initial de 1986. Le « poids du passé » se divise en trois chapitres : 11 milliards d'engagements pour les trois fonds structurels, 1 milliard d'écus au titre des avances remboursables aux États membres, et 5 milliards d'écus au titre des charges et pertes potentielles liées au stockage agricole. Le président de la Cour des Comptes ajoutait que la couverture de ces 17 milliards d'écus devait être étalée sur les exercices à venir et appelait une solution urgente en raison de la vitesse avec laquelle le « poids du passé » s'accroît : de 11 milliards en 1983, la charge avait déjà atteint 14 milliards en 1984.

L'avant-projet de budget supplémentaire s'efforce, tout comme le budget initial, de participer à la résorption d'une partie du « poids du passé ». Mais les chiffres indiquent que plusieurs années seront nécessaires pour honorer tous les engagements que la Communauté a eu — l'imprudence ? — de contracter. Car les crédits engagés pour les fonds structurels constituent des obligations juridiques de la Communauté au même titre que les dépenses résultant des règlements agricoles.

Mais si l'objectif est de réduire progressivement la disparité croissante entre crédits d'engagement et crédits de paiement qui affecte notamment les fonds structurels depuis 1980, la sagesse, pour ne pas dire la logique, est de veiller à ce que les prochains projets de budget ne comportent pas, en crédits d'engagement, des montants exagérés. A l'avenir, la Communauté devra veiller à pourchasser le déséquilibre entre crédits de paiement et crédits d'engagement car, en cas contraire, le « poids du passé », que l'on prétend vouloir réduire, ne pourrait qu'augmenter.

B. — *La moindre rentabilité des recettes.*

La rupture d'équilibre entre les dépenses et les recettes communautaires vient également, comme on l'a indiqué plus haut, de ce que l'alourdissement des charges n'a pas été accompagné d'un accroissement correspondant des recettes, celles-ci ayant au contraire marqué une moindre rentabilité. Les recettes communautaires n'ont pas augmenté comme l'avaient prévu, il y a vingt ans, les créateurs des ressources propres.

1. — *Les droits de douane.*

La Commission n'a pas voulu aborder dans son avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 la question du rendement des ressources traditionnelles de la Communauté, mais il se pourrait qu'elle doive opérer ultérieurement des corrections à la baisse.

Les droits de douane, qui représentaient 30 % des recettes en 1985, n'ont pas apporté le volume de ressources escompté à l'origine. En outre, leur importance a diminué dans la mesure où ils ont été progressivement supprimés ou réduits. Le « Kennedy round » au sein du G.A.T.T. a entraîné pour la Communauté, à partir de 1967, une réduction de 30 % des droits de douane, à laquelle il faut ajouter les nouvelles diminutions, de l'ordre de 33 % en moyenne, décidées lors du « Tokyo round » et applicables progressivement de 1973 à 1978. De plus, le système des préférences tarifaires généralisées (S.P.G.) appliqué aux courants d'échange avec les pays en développement a entraîné la suppression ou la réduction de nombreux droits de douane. Le même phénomène s'est produit dans le cadre des accords multilatéraux, comme la convention de Lomé III, et des accords préférentiels bilatéraux, comme ceux qui sont passés avec les pays méditerranéens. En définitive, l'augmentation en volume et en valeur des importations communautaires n'a pas suffi à compenser la diminution du produit des droits de douane enregistrée depuis plusieurs années, et la Communauté a trouvé avec l'ensemble de ces facteurs un nouveau « manque à gagner ».

2. — *Les prélèvements agricoles.*

Le produit des prélèvements agricoles, qui représentait 8 % du total des ressources communautaires en 1985, est soumis à des fluctuations qui peuvent être très fortes et qui le rend largement imprévisible. Là non plus, la Communauté ne peut escompter de disposer d'un moyen financier d'un volume sûr et important.

3. — *La T.V.A. et sa « modulation ».*

Le rendement, déjà évoqué, des ressources provenant de la T.V.A. a été plus faible que prévu, et la Commission se réserve la possibilité, comme chaque année et après le budget supplémentaire pour 1986, de corriger cette source de revenus dont *l'assiette pourrait se révéler moins importante que prévu*. Une mutation structurelle s'est d'ailleurs produite dans les recettes communautaires, la T.V.A. représentant maintenant environ les deux-tiers de celles-ci, alors que cette proportion était environ le tiers en 1971 lors de la première application de la décision sur les ressources propres.

Mais c'est aussi, et surtout, *la « modulation » de la T.V.A.* décidée par le Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et organisée par la décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres, qui réduit considérablement le produit de cette recette. Avec ce système, fonctionnant au profit du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, de l'Allemagne fédérale, chaque État membre ne fournit plus les recettes T.V.A. sur la base d'un même taux. Dans le budget initial de 1986, alors que le taux moyen et fictif de T.V.A. était de 1,15 %, le taux effectivement pratiqué par le Royaume-Uni était de 0,72 %, celui de la R.F.A. de 1,21 % et celui des autres États membres de 1,26 %. Avec l'avant-projet de budget supplémentaire, cette modulation des taux s'est, comme on l'a vu, considérablement aggravée, sauf pour le Royaume-Uni : *chaque État membre contribue à hauteur de 1,4 %*, la R.F.A. se voyant affecter pour sa part le taux très voisin de 1,337, *alors que le taux applicable au Royaume-Uni est de 0,6767 % seulement*. Cette « correction des déséquilibres budgétaires », même si elle trouve un fondement sur lequel se sont accordés les chefs d'État et de gouvernement, puis le Conseil, a pour résultat évident et regrettable de *priver la Communauté d'un volume important de ressources*.

En 1986, si l'avant-projet de la Commission est adopté sans modification sur ce point, c'est une somme de 1,9 milliard d'écus, restituée au Royaume-Uni par le biais des recettes, qui lui échappera. Les rectifications opérées par l'avant-projet de budget supplémentaire ont, en outre, ceci de *choquant qu'il donne la priorité au remboursement au Royaume-Uni* plutôt qu'à l'attribution de crédits nouveaux aux fonds structurels ou au FEOGA-Garantie. Plusieurs membres du Parlement européen ont, d'ailleurs, critiqué cette façon de faire lors du débat du 15 mai 1986 et des voix se sont également élevées contre cette mesure au sein de la commission des budgets de l'Assemblée.

La plus grande incertitude sur l'équilibre du budget communautaire concerne l'estimation de l'assiette T.V.A., dont l'avant-projet de budget supplémentaire ne traite pas mais dont les prochains mois diront peut-être que son volume aura pour conséquence de réduire de plusieurs millions d'écus les recettes communautaires. Une autre raison de cette moindre rentabilité est la réduction du *taux d'inflation* dans la Communauté qui, du point de vue économique, constitue un succès incontestable et encourageant mais, du point de vue budgétaire, a dans l'immédiat des effets défavorables.

Les débats budgétaires prochains s'annoncent difficiles, peut-être plus que de coutume parce que la crise financière de la Communauté porte cette fois-ci sur des sommes considérables.

Mais, et ainsi que le déclarait M. Jean-Pierre COT, président de la commission des budgets du Parlement européen, le 23 avril 1986 devant la Délégation, il n'est pas sain que les Communautés européennes ne cessent de « courir après leur budget ». L'avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 en donne malheureusement une illustration qui ne sera certainement pas la dernière.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 2 JUILLET 1986

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget rectificatif et supplémentaire pour 1986 présenté par la Commission le 30 avril 1986, la Délégation observe que la nouvelle crise financière des Communautés est particulièrement grave car elle porte sur des sommes considérables.

Elle considère que le recours dont la Cour de Justice est saisie sur le budget initial de 1986 a ceci de paradoxal, voire de dérisoire, que la rallonge budgétaire demandée par la Commission pour répondre aux nouveaux besoins est de quatre fois supérieure à la somme contestée devant la Cour.

Elle juge que, si la Cour devait annuler le budget de 1986 arrêté par le Parlement européen au mois de décembre 1985, la solution la plus logique et la plus convenable serait d'incorporer le budget supplémentaire au nouveau budget général pour 1986, dans son montant fixé par les deux branches de l'autorité budgétaire.

Elle rappelle qu'il est de mauvaise politique budgétaire de demander des suppléments de crédits en cours d'exercice au lieu de prévoir dès l'origine des dotations suffisantes, même si les prévisions à court terme ne peuvent pas prendre en compte avec précision les incidences de certains facteurs de renchérissement, telle la baisse du cours du dollar.

Sur l'épuisement des ressources propres

La Délégation constate que l'avant-projet de budget supplémentaire épuise la totalité des ressources propres et que le plafond de 1,4 % de T.V.A. est atteint dès la première année de sa mise en œuvre.

Elle prend acte de ce que le passage au nouveau taux maximum de 1,6 % n'est pas envisageable avant le 1^{er} janvier 1988, et que tous les besoins financiers de l'exercice en cours ne pourront être satisfaits.

Elle exprime la crainte que le ralentissement de la rentabilité des recettes communautaires ne soit pas un phénomène passager et que la Commission soit appelée dans les prochains mois à corriger une nouvelle fois les prévisions de ressources, notamment celles provenant de la T.V.A.

Elle note que, dans l'état actuel des choses, de nouvelles catégories de ressources propres, telles la taxe sur la consommation d'énergie ou la taxe sur les matières grasses, puissent être créées.

Elle considère que le recours à l'emprunt pourrait répondre à certains besoins financiers de la Communauté mais que cette technique n'est utilisable que pour quelques types d'opérations bien définies, dans le secteur industriel et technologique notamment.

Elle ne voit d'autres solutions aux difficultés de financement de la Communauté, sous réserve du système de « correction des déséquilibres budgétaires », qu'une poursuite des efforts en vue de maîtriser le coût de la politique agricole commune, notamment pour améliorer la gestion des marchés et réduire les stocks, à condition que cet acquis principal de la Communauté soit préservé et échappe à des mesures de « renationalisation ».

Elle juge par ailleurs que le lien établi par la Commission entre son avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 et son avant-projet de budget général pour 1987, qui atteint lui aussi le plafond des ressources propres, tend à nier le principe de l'annualité budgétaire.

Elle insiste également sur cette vérité d'évidence, qui paraît pourtant mal partagée, que le « poids du passé », qui atteint en 1986 la somme considérable de 17 milliards d'Écus, soit la moitié du budget de l'exercice, ne pourra disparaître que si les crédits d'engagements des exercices ultérieurs n'atteignent pas des montants exagérés.

Sur la « correction des déséquilibres budgétaires »

La Délégation relève que l'avant-projet de budget supplémentaire tend à accroître encore la compensation budgétaire accordée au Royaume-Uni au titre de 1985 et que la Communauté se trouve ainsi privée, par le biais des recettes, de la somme considérable de 1,9 milliard d'Écus, soit environ 6 % du budget en cours.

Elle juge choquant que l'avant-projet donne la priorité à l'accroissement de la compensation britannique au lieu de fournir des moyens financiers nouveaux à la politique agricole commune ou aux fonds structurels.

Elle observe que la situation récente de la France, qui est devenue contributrice nette au budget communautaire, devrait poser dans des termes nouveaux les négociations qui s'ouvriront dans un proche avenir sur le financement futur de la Communauté.

Sur le coût de la politique agricole commune, les fonds structurels et les politiques nouvelles

La Délégation rappelle que le budget initial de 1986 avait été établi sans que les incidences des décisions ultérieures sur les prix agricoles soient prises en compte.

Elle constate que le surcoût consécutif aux mesures prises le 25 avril 1986 par le Conseil pour la prochaine campagne agricole ne représente, à la faveur du réajustement monétaire, qu'une somme relativement modique.

Elle est consciente du poids du financement de la politique agricole commune dans le budget communautaire, mais rappelle que certaines dépenses imputées au F.E.O.G.A.-Garantie n'ont qu'un lointain rapport avec l'agriculture.

Elle souligne que les fonds structurels sont un instrument nécessaire à une meilleure cohésion économique et sociale au sein de la Communauté, et que les enjeux financiers dont ils sont l'objet ne peuvent qu'attiser l'opposition entre les pays et les régions de l'Europe du Nord, fortement industrialisés, et ceux de l'Europe du Sud, aux structures encore largement agricoles.

Elle relève que l'avant-projet de budget supplémentaire pour 1986 ne comporte aucun crédit pour les politiques nouvelles, les actions dans les domaines technologique et de la recherche-développement déterminant pourtant l'avenir de la Communauté.

Elle souligne également la nécessité de parvenir à une meilleure connaissance et à une meilleure articulation des interactions entre le budget communautaire et les budgets nationaux pour donner aux initiatives de la Communauté et des États toute leur efficacité.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense des Forces armées, et de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

B. — LE PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1987

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur

- I. — LES CONTRAINTES DE LA COMMISSION POUR L'ÉTABLISSEMENT
DE L'AVANT-PROJET DE BUDGET**
- II. — DE NOUVEAUX CLIVAGES AU SEIN DU CONSEIL ?**
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 NOVEMBRE 1986**

Présenté par la Commission des Communautés le 30 avril 1986 conjointement avec un avant-projet de budget supplémentaire pour 1986, l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1987 avait alors été considéré comme inséparable du budget, non encore définitif au mois d'avril dernier, de l'exercice 1986. Tout refus de crédits supplémentaires pour 1986 aurait eu pour conséquence un report des crédits demandés sur l'exercice suivant, et sans doute un dépassement du plafond des ressources T.V.A.

Après le dénouement du contentieux budgétaire avec l'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice des Communautés et l'adoption définitive, le 10 juillet, d'un budget général pour 1986 (J.O.C.E. n° L 214 du 4 août 1986), la préparation du budget de l'exercice 1987 présente encore de nombreuses similitudes avec celle du budget de 1986.

Cette fois-ci comme l'an dernier, les ressources propres communautaires devaient en effet être utilisées jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1986 seulement. Concernant la procédure d'élaboration du budget, un « cadre de référence » a été fixé par le Conseil mais la Commission a proposé un avant-projet qui dote les politiques structurelles et certaines actions communes de moyens budgétaires qui dépassent largement les limites tracées par le Conseil. Celui-ci, après un échec de sa session des 21-22 juillet, est parvenu le 9 septembre à arrêter un projet de budget dont le Parlement sera saisi en première lecture au cours de sa période de session du mois de novembre 1986.

Pour parvenir à un accord et trouver une majorité qualifiée rompant le front des pays de l'Europe du Sud, auxquels s'était joint l'Irlande, le Conseil avait dû donner à l'Espagne et à la Grèce certaines satisfactions limitées pour faire admettre les réductions de crédits que les pays de l'Europe du Nord entendaient opérer dans les fonds structurels et certaines autres politiques. Il a maintenu les crédits de financement de la politique agricole commune au niveau qu'avait proposé la Commission en retenant, comme elle, une hypothèse de stabilité des prix agricoles.

Le Parlement européen, pour sa part, a déjà fait connaître au mois de septembre son opposition aux mesures de réduction de crédits décidées par le Conseil dans les dépenses non obligatoires. Conforté dans ses attributions budgétaires par l'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice, il ne manquera pas de faire valoir sa volonté d'offrir aux politiques structurelles des moyens financiers suffisants.

Le débat budgétaire qui va s'ouvrir au mois de novembre devra également tenir compte de ce qu'un « trou financier » de 6 à 700 millions d'Écus affecte dès maintenant l'exercice 1986, deux mois seulement après l'adoption définitive du budget. La cause en vient principalement de la moindre rentabilité des recettes communautaires, phénomène que l'autorité budgétaire ne devra pas non plus méconnaître pour arrêter le budget de 1987.

En définitive, le projet de budget de 1987 a des caractéristiques qui rappellent largement le budget de 1986 arrêté en juillet. Même si le Conseil a fait preuve cette fois-ci d'un plus grand réalisme en première lecture que l'an dernier, les similitudes se retrouvent tant dans l'avant-projet que dans l'actuel projet de budget tel qu'il ressort des délibérations de la session du Conseil du mois de septembre 1986.

I. — LES CONTRAINTES DE LA COMMISSION POUR L'ÉTABLISSEMENT DE L'AVANT-PROJET DE BUDGET

Pour établir un avant-projet de budget général pour 1987, la Commission des Communautés ne pouvait méconnaître le « cadre de référence » établi par le Conseil ni les nombreuses contraintes particulières qui, dans les circonstances actuelles, pèsent sur la définition d'un budget communautaire.

A. — Les données de base

Dans l'introduction générale de son avant-projet (COM (86) 200 du 13 juin 1986), la Commission énumère les principales données qui ont présidé à l'établissement de ses propositions budgétaires.

1. — *L'obligation de rester à l'intérieur du plafond de 1,4 % de T.V.A.*

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau en juin 1984 et à la décision sur les ressources propres du 7 mai 1985, la Commission rappelle que le passage du plafond de T.V.A. à 1,6 % ne peut être envisagé avant le 1^{er} janvier 1988 et que l'exercice budgétaire de 1987, comme celui de 1986, doit impérativement rester dans cette limite. Au demeurant, la décision d'élever à nouveau le plafond de T.V.A. relève des chefs d'État et de gouvernement. C'est pourquoi la Commission s'apprête à présenter, sans doute avant la fin de l'année, le rapport prévu au Conseil européen de Fontainebleau sur les différentes questions de financement futur (résultats de la discipline budgétaire, besoins financiers de la Communauté et corrections budgétaires au profit de certains États membres) en vue d'engager l'initiative portant le plafond de T.V.A. à 1,6 %.

2. — *La moindre rentabilité des recettes*

La progression des ressources propres provenant de la T.V.A. est, indépendamment du taux maximum d'appel, freinée par la maîtrise de l'inflation dans la plupart des États membres. La maîtrise de l'inflation se traduit en effet par un « manque à gagner » sur le plan budgétaire pour la Communauté et présente ce paradoxe que, si elle est économiquement nécessaire, elle a des effets défavorables à court terme sur les finances communautaires. La baisse des prix pétroliers et du dollar américain participent du même phénomène, et les experts estiment maintenant qu'une fluctuation du dollar américain de 10 % entraîne une variation de recettes douanières d'environ 400 millions d'Écus.

3. — *La marge de manœuvre*

Comme l'indique la Commission, le budget doit réserver à l'intérieur des ressources propres disponibles, c'est-à-dire jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., une marge de manœuvre qui revêt une double signification :

— au sens général, la marge de manœuvre doit permettre à l'autorité budgétaire et à la Commission de pratiquer certains ajustements en cours d'exercice pour faire face à des variations concernant autant les recettes que les dépenses. Côté recettes, la marge permet de répondre à la baisse du cours du dollar ou de certains prix mondiaux, tout comme à l'augmentation de la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni, qui s'analyse par le biais des recettes, et non plus des dépenses, depuis le « paquet financier » de Fontainebleau et la décision du 7 mai 1985. Côté dépenses, la marge permet de financer éventuellement des opérations supplémentaires qui résultent, malgré la discipline budgétaire, de la volonté de l'autorité budgétaire. Il ne semble pas que la fixation des prix agricoles, qui devraient connaître une stabilisation comme en 1986, puisse entrer dans les dépenses supplémentaires rendues possibles par l'existence d'une marge. Au sens général, la marge de manœuvre s'exprime par la différence entre le montant global du budget finalement arrêté et les prévisions de recettes pour l'exercice budgétaire considéré ;

— au sens de l'article 203 § 9 du Traité C.E.E., la marge de manœuvre s'entend de la faculté qu'a le Parlement européen d'augmenter les dépenses non obligatoires (les D.N.O., qui intéressent essentiellement les dépenses du Fonds régional, du Fonds social et du F.E.O.G.A.-Orientation) jusqu'à la moitié d'un taux maximum arrêté chaque année par la Commission en fonction de trois paramètres (évolution du P.N.B. en volume dans la Communauté, variation moyenne des budgets des États membres et évolution du coût de la vie). L'augmentation porte sur « les dépenses de même nature » de l'exercice précédent et donne lieu à des divergences d'appréciation de la part des deux branches de l'autorité budgétaire. Pour 1987, le taux maximal a été fixé à 8,1 %. Conformément à l'article 203 C.E.E., le taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires peut être modifié à la hausse par accord entre le Conseil statuant à la majorité qualifiée et l'Assemblée statuant à la majorité des membres et des trois-cinquièmes des suffrages exprimés.

4. — *Le « cadre de référence » et la discipline budgétaire*

On sait que la discipline budgétaire recouvre, outre la limitation de la progression des D.N.O. par un taux maximum, le maintien de l'augmentation des dépenses agricoles au-dessous du taux d'accroissement des ressources propres. Inspiré par la notion de discipline budgétaire, le « cadre de référence » arrêté chaque année par le Conseil depuis l'exercice 1986 lie le Conseil lui-même pour ses propres délibérations de caractère budgétaire, mais la Commission entend ne l'observer que pour ce qui concerne le secteur agricole tandis que le Parlement européen ne se sent pas lié, estimant que le « cadre de référence » ne constitue qu'une discipline interne au Conseil. Pour l'année 1987, le Conseil avait arrêté le 28 avril 1986 le « cadre de référence » aux montants suivants (crédits de paiements) :

— dépenses agricoles	22 960,8 millions d'Écus
— autres dépenses obligatoires	4 393,3 millions d'Écus
— dépenses non obligatoires	7 950,1 millions d'Écus
Total général	35 304,2 millions d'Écus

La marge qui resterait disponible avant l'épuisement complet des ressources propres en 1987 serait d'un milliard d'Écus.

La Commission, toutefois, n'a jamais masqué ses réticences à l'égard de la discipline budgétaire. Si elle la juge nécessaire pour les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie, elle se déclare convaincue qu'une application mécanique de la discipline budgétaire « s'oppose à l'esprit des promesses faites pour un développement nouveau de la Communauté et à l'exécution des politiques existantes ». Cette façon de voir s'oppose assurément à celle du Conseil mais elle rencontre très nettement un écho au Parlement européen, autre branche de l'autorité budgétaire.

5. — *Les perspectives financières*

La Commission avait voulu, dans le but d'éviter les graves inconvénients nés de la nécessité de supporter le « poids du passé », insérer l'exercice budgétaire de 1987 dans le cadre de perspectives financières quadriennales. Elle avait communiqué au Conseil des « Perspectives financières 1987-1990 » (COM (86) 201 du 2 avril 1986) qui fixaient, pour l'exercice 1987, le montant des dépenses agricoles à 23 012 millions d'Écus et celui du budget total à 36 843 millions d'Écus. Dans la présentation de l'avant-projet, la Commission reprend l'idée de planification pluriannuelle des dépenses et l'applique à la résorption partielle du « poids du passé », qui constituait, avec les effets de l'élargissement, le principal sujet de discorde entre les deux branches de l'autorité budgétaire l'an dernier. Voulant « organiser les dépenses en vue d'assainir à terme la situation budgétaire de la Communauté », la Commission a dû tenir compte dans son avant-projet de budget pour 1987 de la nécessité de maîtriser la charge croissante résultant de l'accumulation des stocks agricoles (la valeur comptable des stocks agricoles serait de 10,5 milliards d'Écus, mais leur valeur réelle serait inférieure de moitié) et des engagements restant à liquider, principalement dans les trois grands fonds structurels.

B. — Les principaux chiffres (1)

Avec un montant global de 36 677,4 millions d'Écus en crédits de paiement, l'avant-projet de budget de 1987 est en augmentation de 4,27 % par rapport au budget de 1986 tel qu'il avait été définitivement arrêté le 10 juillet 1986 à la suite de l'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice des Communautés.

1. — Les recettes

Alors qu'elle estimait à 39 945 millions d'Écus à la fin du mois d'avril 1986 le montant global des ressources propres disponibles en 1987 jusqu'au plafond de 1,4 % de T.V.A., la Commission a évalué ce montant à 39 069,5 millions d'Écus dans son avant-projet daté du 13 juin 1986. L'évolution de la conjoncture économique l'a en effet conduite à réviser à la baisse les prévisions de recettes qu'elle avait faites initialement.

La correction des déséquilibres budgétaires, qui est opérée par la recette avec l'application de taux d'appel de T.V.A. réduits pour le Royaume-Uni et l'Allemagne Fédérale, a pour effet de priver la Communauté d'un volume de recettes potentielles de 2 366 millions d'Écus. Elle établit à 36 980 millions d'Écus les crédits effectivement disponibles en 1987.

La Commission ayant fixé à 36 711,6 millions d'Écus le montant global de l'avant-projet, il reste une *marge de 268,4 millions d'Écus seulement* avant que le plafond des ressources propres soit atteint.

En application de la décision du Conseil du 7 mai 1985, les taux de T.V.A. sont les suivants :

— le taux uniforme est de 1,2563 %. Il n'a d'autre valeur que de constituer un instrument de calcul pour l'établissement des taux réels et compensés. Le taux uniforme du budget de 1986 était sensiblement le même (1,246 % dans l'avant-projet et 1,2505 % dans le budget définitivement adopté) ;

— les taux « compensés » s'établissent à 0,8176 % pour le Royaume-Uni, à 1,3296 % pour l'Allemagne Fédérale, et à 1,3837 % pour les autres États (à l'exception du Portugal qui verse provisoirement une contribution financière basée sur sa quote-part dans le P.N.B. de la Communauté).

Tels qu'ils se présentent dans l'avant-projet de budget, les taux compensés varient sensiblement par rapport aux taux effectivement retenus dans le budget définitif de 1986 : ils sont en effet en 1986 de 0,6766 % pour le Royaume-Uni, 1,3369 % pour la R.F.A., et 1,3999 % pour les autres États membres. Toutefois, compte tenu du caractère quasi-inévitable de l'épuisement complet des ressources propres au cours du prochain exercice comme en 1986, il faut prévoir que les taux d'appel seront les mêmes en 1987 qu'en 1986.

2. — Les dépenses

Le montant total de l'avant-projet (36 711,6 millions d'Écus en crédits de paiement) doit être rapproché de deux autres montants :

— le « cadre de référence » fixé par le Conseil au mois d'avril, qui limitait à 35 304,2 millions d'Écus l'enveloppe budgétaire de 1987. Les propositions de la Commission dépassent de 1 407,4 millions d'Écus le « cadre de référence » du Conseil ;

— les perspectives financières 1987-1990 établies par la Commission, qui fixaient à 36 843 millions d'Écus le budget communautaire de 1987. La Commission, logique avec elle-même, a respecté cette prévision en présentant un avant-projet légèrement inférieur pour tenir compte de la moindre rentabilité des recettes.

(1) voir, ci-dessous, le tableau récapitulatif.

Concernant les dépenses obligatoires, elles atteignent 27,204 milliards d'Écus en crédits d'engagement et 27,067 milliards d'Écus en crédits de paiement, soit une hausse de 1,6 % par rapport à 1986. Les dépenses de soutien des marchés agricoles (F.E.O.G.A.-Garantie) s'élèvent, en crédits de paiement, à 22 960,8 millions d'Écus, soit une augmentation de 3,8 % par rapport au budget définitif de 1986. Mais la Commission précise que cette faible progression s'explique par le fait que l'avant-projet ne *couvre pas les besoins supplémentaires réels du F.E.O.G.A.-Garantie* qui sont consécutifs à la chute du dollar et *qu'elle est me à environ 1,8 milliard d'Écus.* (1). La Commission a voulu s'en tenir sur ce point au cadre de référence fixé par le Conseil, qui avait évalué à 22 960,8 millions d'Écus (le chiffre retenu par la Commission) l'enveloppe du F.E.O.G.A.-Garantie en 1987. Cette somme représente 62,6 % du budget total.

Concernant les dépenses non obligatoires, la Commission s'est très largement écartée du cadre fixé par le Conseil. Elles s'élèvent à 10 874,6 millions d'Écus en crédits d'engagement et à 9 644 millions d'Écus en crédits de paiement, soit une hausse d'environ 13 % par rapport à 1986, et le quart du budget total. En crédits de paiement, le F.E.O.G.A.-Orientation se voit attribuer 895 millions d'Écus (+ 21,3 %), le F.E.D.E.R. 2 495 millions (+ 5,14 %) et le Fonds social 2 589 millions (+ 2,21 %). Au total, les crédits des politiques structurelles s'élèvent à 6 765,6 millions, en augmentation de 9,46 % par rapport au budget définitif de 1986. Les dépenses du titre 7 (recherche, énergie, industrie, marché intérieur) sont, avec 1 054,7 millions d'Écus, en hausse de 42,4 % par rapport à 1986 et l'aide à la coopération représente 1 259,6 millions d'Écus (+ 10,4 %).

La Commission explique en effet que le « développement des politiques pour l'Espagne et le Portugal » et l'assainissement du « poids du passé » pesant sur les fonds structurels, la recherche et l'aide au développement l'obligent à dépasser le taux maximal d'augmentation des D.N.O., fixé à 8,1 % pour 1987. Elle propose en conséquence, ainsi que l'article 203 § 9 du Traité C.E.E. lui en donne le droit, l'application d'un nouveau taux d'augmentation. Elle précise également qu'un montant important des ressources propres est affecté à des actions nouvelles et que, sans elles, la hausse des D.N.O. serait de 8,9 % en crédits de paiement.

*
* * *

Observant la discipline budgétaire, la Commission a retenu un taux d'augmentation des dépenses agricoles (+ 3,8 %) qui est inférieur à celui des ressources propres, lui-même évalué à 4,1 % pour 1987. Mais ses propositions concernant les dépenses non obligatoires, sur lesquelles le Parlement a le dernier mot, risquent de préfigurer les oppositions qui devraient apparaître une nouvelle fois entre le Conseil et le Parlement européen au cours de la procédure budgétaire.

II. — DE NOUVEAUX CLIVAGES AU SEIN DU CONSEIL ?

C'est à la majorité qualifiée que le Conseil a adopté, en première lecture le 9 septembre 1986, le projet de budget général des Communautés européennes pour 1987. Les blocages qui étaient apparus lors de la session du Conseil-budget des 21-22 juillet ont pu être surmontés, mais on observe que, avec l'appartenance de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, une « nouvelle ère budgétaire » se serait ouverte.

A. — Les deux groupes de pays

Deux minorités de blocage sont apparues pour la première fois dans l'histoire du Conseil-budget lors de ses sessions de juillet et septembre. L'une, constituée par la France, l'Allemagne Fédérale, le Royaume-Uni, le Danemark et les pays du Benelux, estime que la priorité doit être donnée aux dépenses agricoles et que, en restant à l'intérieur du taux maximum d'aug-

(1) plus récemment, de nouvelles évaluations ont porté à 3 milliards d'Écus, voire 4 milliards, ce dépassement.

mentation des dépenses, des réductions doivent être opérées dans les dotations des politiques structurelles. L'autre minorité, constituée par l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande, considère que les dépenses non obligatoires, parce qu'elles représentent les dépenses d'avenir de la Communauté, ne doivent pas être sacrifiées mais doivent au contraire connaître une augmentation supérieure au taux maximum de l'article 203 § 9 du Traité C.E.E., les dépenses agricoles pouvant, pour leur part, être comprimées.

Ces deux minorités correspondent à un clivage qui était déjà apparu lors de la discussion du budget de 1986 et qui opposait les pays de l'Europe du Nord à ceux de l'Europe du Sud, auxquels se joignait l'Irlande. Avec le dernier élargissement, la présence de l'Espagne et du Portugal a conforté une tendance déjà visible dans le passé et a provoqué un rééquilibrage des forces au sein du Conseil.

D'une façon générale, l'existence de deux groupes à peu près équivalents d'États membres qui disposent chacun d'une minorité de blocage ne rend plus possible, comme par le passé, l'adoption d'un projet de budget à la majorité contre les voix de l'Italie, de l'Irlande et de la Grèce. Dorénavant, l'Espagne et le Portugal renforcent le groupe des pays qui s'opposent aux réductions des dépenses structurelles, et le Conseil doit définir des compromis entre les deux groupes de pays. Cette nécessité est devenue un élément permanent du débat budgétaire communautaire.

Ces divisions, déjà perceptibles mais confirmées très clairement maintenant, appellent deux observations particulières. D'une part, le fait que le Royaume-Uni se range parmi les États qui défendent le financement de la politique agricole commune constitue une nouveauté intéressante... D'autre part, la ligne de partage entre les partisans d'une réduction des dotations des fonds structurels et ceux qui préfèrent accroître les dépenses non obligatoires ne correspond pas à la répartition entre États qui bénéficient peu des fonds structurels et ceux qui en tirent avantage. L'Italie, la Grèce et l'Irlande profitent des fonds structurels, et il paraît logique que ces pays s'opposent à la réduction de leurs moyens financiers. La France et le Royaume-Uni, par contre, qui reçoivent aussi des concours importants des fonds, donnent pourtant la priorité aux dépenses agricoles.

Lors du Conseil budget du mois de juillet, les pays septentrionaux, dont la France, avaient estimé que la marge de ressources disponibles était trop étroite pour faire face aux imprévus. Devant l'impossibilité de réduire les dépenses agricoles, qui sont obligatoires, ces pays voulaient comprimer les dépenses non obligatoires pour constituer une réserve d'au moins un milliard d'Écus qui serait destinée à faire face aux répercussions de la chute du dollar dans le domaine agricole.

En sens inverse, les pays méridionaux voulaient préserver les crédits structurels et, devant le caractère inconciliable des deux points de vue et la nécessité de rester à l'intérieur des ressources disponibles, l'Irlande, la Grèce et les Pays-Bas avaient suggéré — ce qui fut sans suite — d'entamer la procédure convenue au Conseil européen de Fontainebleau pour augmenter le volume des ressources.

B. — Les principaux arbitrages rendus par le Conseil

L'arrêt du 3 juillet 1986 de la Cour de Justice a eu également pour effet d'engager dès la première lecture un débat au Conseil sur le fond des questions posées, telles les grandes options de la politique budgétaire, l'ampleur possible des dépenses ou les réductions qu'il sera nécessaire d'opérer dans les propositions de la Commission.

Dans le passé, le Conseil avait au contraire eu tendance à laisser un caractère « tactique » à la première lecture dans la perspective des négociations qu'il devait mener ultérieurement avec le Parlement européen. Cette attitude allait parfois, comme en 1985, jusqu'à un quasi-renoncement par le Conseil de l'initiative budgétaire que lui confèrent les Traités.

L'adoption d'un projet de budget le 9 septembre a pu intervenir grâce à la défection de la Grèce et de l'Espagne du groupe des pays méridionaux, le Portugal et l'Irlande ayant continué de s'opposer aux propositions de la présidence et l'Italie s'étant abstenue.

Les États septentrionaux ont obtenu que les crédits proposés par la Commission soient réduits dans une mesure suffisante pour qu'une marge de 665 millions d'Écus reste disponible. Cette marge est destinée, sans qu'on sache encore si elle sera suffisante, à couvrir le supplément de dépenses agricoles consécutif à la baisse du dollar. Elle s'ajoute à la marge de manœuvre d'environ 300 millions d'Écus que le Conseil reconnaît au Parlement européen et que celui-ci utilisera sans doute pour augmenter d'autres crédits. C'est au total une *marge de près de 1 milliard d'Écus* qui devrait subsister en 1987 entre le projet du Conseil et le plafond des recettes disponibles, à condition toutefois que les prévisions de recettes ne soient pas ultérieurement révisées à la baisse.

Les États méridionaux, pour leur part, ont obtenu que les crédits structurels soient réduits dans une proportion limitée. Des concessions particulières ont également été faites à l'Espagne et au Portugal, qui ont obtenu l'inscription dans une réserve budgétaire de 100 millions d'Écus leur assurant qu'elles ne seront pas « débiteurs nets » en 1987 du fait des dépenses agricoles, ainsi qu'à la Grèce, qui bénéficiera d'une augmentation de 50 millions d'Écus au titre des programmes intégrés méditerranéens.

Pour obtenir ce résultat, le Conseil a dû réduire d'autres propositions de dépenses, et principalement celles de l'aide au développement et de la recherche. Pour atteindre la marge de crédits disponibles qu'il s'était fixé, il a dû encore réduire certaines dotations (quelques aspects du F.E.D.E.R. et du Fonds social notamment) et pratiquer une coupe « linéaire » de 1,33 % sur tous les crédits, à l'exception des crédits administratifs.

En définitive, comme l'indique le tableau récapitulatif ci-après, le projet de budget issu de la première lecture par le Conseil comporte les principaux montants suivants :

— *volume total* : 36 944,8 millions d'Écus en crédits d'engagement et 35 945,6 millions d'Écus en crédits de paiement, soit, en paiement, une augmentation globale de 2,2 % par rapport à 1986 et une réduction de 766 millions d'Écus par rapport à l'avant-projet ;

— *F.E.O.G.A.-Garantie* : 22 960,8 millions d'Écus en crédits de paiement, c'est-à-dire la dotation proposée par la Commission. La hausse par rapport à 1986 est de 3,8 %, inférieure au taux d'augmentation des ressources disponibles (4,1 %) conformément à la discipline budgétaire. Les dépenses agricoles représentent 63,8 % du projet de budget global ;

— *le F.E.D.E.R.*, avec 2 422 millions d'Écus, marque une progression de 2 % par rapport à 1986, et le *Fonds social*, avec 2 499 millions d'Écus, une baisse de 1,3 % (1). Le *F.E.O.G.A.-Orientation*, par contre, enregistre une hausse de 12,5 % par rapport à 1986 avec une dotation de 828 millions d'Écus (2) ;

— *les dépenses obligatoires* s'élèvent à 27 090,1 millions d'Écus en crédits d'engagement et 27 064,2 millions d'Écus en crédits de paiement, et restent dans les limites du « cadre de référence » fixé par le Conseil au mois d'avril ;

(1) en 1986, les crédits du F.E.D.E.R. étaient en augmentation de 47,4 % par rapport à ceux de 1985 et ceux du Fonds social de 79,6 %.

(2) on note avec étonnement que la présentation du projet de loi de finances pour 1987 en France fait état des retours importants du F.E.O.G.A.-Orientation pour justifier la diminution des dotations des S.A.F.E.R., des crédits d'adaptation de l'appareil agricole et des aides du F.A.S.A.S.A.

LA PRÉPARATION DU BUDGET DE 1987
CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'écus)

	Budget 1986 (1)	Avant projet 1987 (2)		Projet 1987 (Conseil - 1 ^{re} lecture)		
		Montants	Variation par rapport à 1986	Montants	Diff. avec l'avant projet	Variation par rapport à 1986
Total	35 174,1	36 711,6	+ 4,37 %	35 495,6	- 766	+ 2,2 %
dont :						
— F.E.O.G.A.-Garantie	22 112	22 960,8	+ 3,8 %	22 960,8	—	+ 3,8 %
— F.E.O.G.A.-Orientation	736	895	+ 21,3 %	828,3	- 66,7	+ 12,5 %
— Pêche	189,6	221	+ 16,5 %	208	- 13	+ 9,7 %
— F.E.D.E.R.	2 373	2 495	+ 5,14 %	2 422,3	- 73	+ 2 %
— Fonds social	2 533	2 589	+ 2,21 %	2 499,2	- 90	- 1,3 %
— P.I.M.	133	240	+ 80,45 %	175,6	- 64,4	+ 32 %
— Transports	26,8	34	+ 30,7 %	20,7	- 13,3	- 22,7 %
— Autres crédits de poli- tiques structurelles	229,6	291,6	+ 27 %			
— Energie	45,9	87,6	+ 90,84 %	81	- 6,6	+ 76,4 %
— Recherche	622,2	822	+ 32,1 %	725	- 97	+ 16,5 %
— Autres crédits titre 7	72,7	145,1	+ 99,6 %	84,5	- 60,6	+ 16,2 %
— Frais de perception des ressources propres	1 239,9	1 305,9	+ 5,32 %			
— Restitutions Espagne- Portugal	1 809	1 279	(3)			
— Coopération	1 141,5	1 259,6	+ 10,4 %	1 060,3	- 199,3	- 7,1 %
— D.O.	26 638,3	27 067,6	+ 1,6 %	27 064,2	- 3,4	+ 1,6 %
— D.N.O.	8 536,1	9 644,0	+ 12,9 %	8 881,4	- 762,6	+ 4,05 %
— Taux de T.V.A. :						
• Uniforme	1,2505 %	1,2563 %		1,2171 %		
• Royaume-Uni	0,6766 %	0,8176 %		0,7784 %		
• R.F.A.	1,3369 %	1,3296 %		1,2904 %		
• Autres	1,3999 %	1,3837 %		1,3445 %		

(1) Budget adopté le 10 juillet 1986 (J.O.C.E. n° L 214 du 4 août 1986) à la suite de l'arrêt du 3 juillet 1986 de la C.J.C.E.

(2) Y compris la lettre rectificative n° 1 du 3 septembre 1986.

(3) Conformément aux actes d'adhésion, le taux de remboursement passe de 87 % à 70 % en 1987.

— les dépenses non obligatoires s'élèvent à 9 854,7 millions d'Écus en crédits d'engagement et 8 881,4 millions d'Écus en crédits de paiement. Leur taux d'augmentation, en paiement, est de 4,05 %, c'est-à-dire la moitié du taux maximal statistique arrêté pour 1987, conformément à l'article 203 § 9 du Traité C.E.E.

Le Conseil souligne également que, conformément au Conseil européen de La Haye de juin 1986, il a inscrit en paiement un crédit de 13 millions d'Écus pour les « actions positives » en faveur de la population noire d'Afrique du Sud.

*
*

Les premières réactions du Parlement européen au projet de budget arrêté par le Conseil en première lecture indiquent que le débat qui aura lieu au cours de sa session de novembre, et non celle d'octobre comme prévu initialement, sera une nouvelle fois animé et sans doute difficile.

Les critiques adressées d'ores et déjà par le Parlement européen portent sur la réduction des crédits de recherche et d'aide au développement et, d'une façon plus générale, sur le fait que le projet de budget arrêté par le Conseil ne suffirait pas à lancer des politiques nouvelles ni à exécuter les politiques existantes.

Inquiets à juste titre de l'incertitude pesant sur le montant effectif des ressources communautaires, la plupart des intervenants se sont prononcés en faveur d'une utilisation complète en 1987 de toutes les ressources propres, et plus précisément pour l'affectation aux politiques nouvelles de la marge disponible estimée actuellement à un milliard d'Écus. Certains membres ont également réclamé l'augmentation sans attendre du plafond de T.V.A.

Il y a lieu de noter une évolution du Parlement européen à l'égard de la politique budgétaire de la Communauté. Alors qu'il y a deux ans le Parlement s'était battu pour le financement de la politique agricole commune et que l'an dernier il lui avait fallu défendre les dépenses permettant de faire face à l'élargissement, il semble qu'il veuille pour 1987 mettre l'accent sur les politiques nouvelles, qu'il appelle « les politiques de l'avenir ». Cette évolution est préoccupante pour le financement de la politique agricole commune dont les crédits ont été calculés au plus juste en 1987 par la Commission comme par le Conseil et qui court des risques dont le Parlement européen ne semble pas s'émouvoir.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 NOVEMBRE 1986

Ayant pris connaissance de l'avant-projet de budget général des Communautés européennes pour 1987 présenté par la Commission et du projet de budget adopté en première lecture par le Conseil le 9 septembre 1986, la Délégation observe que, comme en 1986, les dépenses communautaires risquent d'absorber en 1987 la totalité des ressources propres communautaires disponibles malgré le passage à 1,4 % du plafond de T.V.A.

Elle constate que la Commission a, dans son avant-projet, largement dépassé le taux maximal d'augmentation des dépenses non obligatoires et que le Conseil a pris en première lecture une position plus conforme à l'esprit de la procédure budgétaire que l'an dernier, où il avait sous-estimé dans un premier temps les effets de l'élargissement.

Elle est d'avis que, malgré ses réserves sur le financement de la politique agricole commune, le projet de budget qui a été transmis au Parlement européen constitue une base convenable pour engager le débat budgétaire.

Sur les recettes communautaires

La Délégation s'inquiète de l'infléchissement du produit des recettes communautaires et des effets de la baisse du dollar sur le montant des dépenses car, comme en 1986, l'équilibre final du budget communautaire risque d'en être rompu.

Elle constate que la compensation budgétaire admise en 1987 au profit du Royaume-Uni prive la Communauté, par le biais des recettes, d'une somme considérable qui, évaluée à 2,3 milliards d'Écus, représente plus de 6 % du projet de budget.

Elle déclare une nouvelle fois que la pratique des compensations budgétaires au profit des États qui se disent « contributeurs nets » constitue un détournement du budget communautaire dont le rôle est de financer les dépenses communes et non d'assurer un prétendu « juste retour » au profit de certains États membres.

Elle rappelle que la situation de la France, qui est devenue récemment contributrice nette, à l'égard du budget communautaire devra poser dans des termes différents les négociations futures sur le financement de la Communauté.

Sur le financement de la politique agricole commune

La Délégation se dit préoccupée que la dotation du F.E.O.G.A.-Garantie prévue pour l'an prochain ait été calculée au plus juste par la Commission comme par le Conseil dans les limites étroites du « cadre de référence ».

Elle exprime la crainte que les crédits de soutien des marchés ne suffisent pas à financer l'ensemble des dépenses agricoles et que de nouvelles difficultés apparaissent l'an prochain en fin d'exercice.

Elle observe que les évaluations les plus récentes de la Commission sur le montant des dépenses agricoles en 1987 font apparaître un déficit potentiel considérable.

Elle note que la part des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie dans le budget général total diminue progressivement sous l'effet de la discipline budgétaire et qu'elle atteint 63,9 % du budget en 1987 dans le projet du Conseil.

Elle est consciente que l'amélioration de la gestion des marchés et la réduction des stocks agricoles est une des conditions de l'assainissement des finances communautaires, mais elle déplore que, comme en 1986, la rigueur dont la Commission et le Conseil ont voulu faire preuve pour appliquer la discipline budgétaire n'ait prévalu qu'à l'encontre de la politique agricole commune.

Sur les dépenses non obligatoires

La Délégation constate que les réductions de crédits opérées par le Conseil dans les propositions de la Commission portent surtout sur la politique des transports et l'aide au développement.

Elle souligne que les autres dépenses non obligatoires figurant dans le projet de budget du Conseil, et notamment celles du F.E.O.G.A.-Orientation, de la politique de la pêche, des programmes méditerranéens, de l'énergie et de la recherche marquent une augmentation parfois très sensible par rapport au budget de 1986.

Elle considère que la progression réduite de la dotation du F.E.D.E.R. et la faible régression de celle du Fonds social en 1987 par rapport à 1986 doivent être considérées à la lumière des augmentations, respectivement de près de 50 % et 80 %, enregistrées sur ces postes l'an dernier par rapport à 1985.

Sur certains aspects de la gestion des finances communautaires

La Délégation estime que les problèmes budgétaires de la Communauté ne doivent pas être limités à la seule question du volume des ressources disponibles mais qu'ils intéressent aussi les méthodes de gestion des crédits.

Elle observe que certaines pratiques actuelles faussent l'appréciation exacte des besoins et l'efficacité des crédits ouverts, certains crédits restant inutilisés en fin d'exercice.

Elle relève que la croissance des crédits d'engagement dépasse dans certains cas celle des crédits de paiement, ce qui aboutit au résultat absurde d'aggraver encore un « poids du passé » que la Communauté entend précisément résorber depuis l'an dernier.

Elle fait remarquer que la prise en charge partielle par les États membres des frais de perception des ressources propres pourrait accroître sensiblement le volume des ressources disponibles et mériterait d'être étudiée.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, et de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

CHAPITRE III

POLITIQUE INDUSTRIELLE

LA POLITIQUE CHARBONNIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ

Rapporteur : M. Jean-François LE GRAND, Sénateur.

I. — LE CHARBON DANS LA COMMUNAUTÉ

II. — LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU CHARBON

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 2 JUILLET 1986

*
* * *

Moteur de la révolution industrielle, le charbon a joué un rôle fondamental dans les économies de l'Europe occidentale depuis la fin du XVIII^e siècle. Mais après avoir assuré durant plus d'un siècle la presque totalité des besoins énergétiques, il s'est incliné devant les hydrocarbures et, dans une moindre mesure, devant l'énergie d'origine nucléaire. En 1958, sept ans seulement après la signature du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.), l'industrie charbonnière de la Communauté connaissait une première crise, qui fut suivie de deux décennies de déclin ininterrompu.

Aujourd'hui, le charbon bénéficie d'un regain d'intérêt qui ne semble pourtant que tout relatif. Les coûts d'extraction dans les bassins de la Communauté font, en effet, du charbon européen une matière première non rentable par rapport aux charbons importés des États-Unis, d'Afrique du Sud, de Pologne ou d'Australie. En outre, le charbon représente une part modeste du bilan énergétique communautaire. La crise pétrolière, les hausses brutales et répétées du prix du brut, puis la chute toute récente du prix du baril pétrolier ont entretenu l'incertitude sur la place du charbon dans la stratégie énergétique communautaire. Le nucléaire, pour sa part, est l'autre concurrent du charbon. Il est considéré comme une source d'énergie peu élastique et jugée dangereuse par certains, qui voient dans l'accident de la centrale de Tchernobyl en U.R.S.S., au printemps 1986, la confirmation de leurs craintes. L'énergie d'origine nucléaire contribue également à entretenir les désaccords entre États membres, agents économiques et consommateurs, sur le rôle que doit jouer le charbon communautaire et le charbon international dans les économies des pays de l'Europe communautaire.

Devant le déclin du charbon comme facteur de la puissance économique de la Communauté, les autorités de la C.E.C.A. ont été amenées, après la période faste des années cinquante, à adopter des plans de lutte contre la crise et des mesures sociales d'accompagnement.

Malgré les nouvelles données, liées au prix du pétrole, du problème de l'approvisionnement énergétique de la Communauté, les tentatives de relance des activités charbonnières ont été contrariées au cours des douze dernières années. La recherche d'une « politique énergétique » communautaire a donné lieu à nombre de réflexions et de programmes qui laissent une place honorable au charbon mais qui se traduisent, en définitive, tout au plus par une stabilisation, et non par une relance, de la production et de l'industrie charbonnières.

Concernant les aides des États, qui ont fait l'objet depuis 1964 de régimes successifs permettant de concilier les nécessaires interventions publiques avec les règles de concurrence inscrites dans le traité C.E.C.A., le système mis en place en 1976 arrivait à échéance au 31 décembre dernier. Les propositions de la Commission pour définir un nouveau régime communautaire d'aides d'États en faveur de l'industrie charbonnière n'ont pu se traduire à temps par un accord au sein du Conseil des Ministres, obligeant à proroger pendant six mois le régime antérieur.

I. — LE CHARBON DANS LA COMMUNAUTÉ

Dépendante de l'extérieur en matière énergétique, la Communauté européenne dispose pourtant d'un important potentiel dans les secteurs du charbon, des hydrocarbures et de l'énergie nucléaire.

Ses réserves charbonnières techniquement et économiquement exploitables sont évaluées à près de 55 milliards de tonnes équivalent pétrole et dépassent les potentialités des gisements pétroliers de la mer du Nord. La géographie européenne du charbon révèle de grandes disparités entre les pays membres et même entre les bassins, rendant plus difficile encore la définition d'une politique charbonnière par les autorités communautaires. Depuis 1960, c'est-à-dire après la « période faste » des premières années de la C.E.C.A., la production charbonnière de la Communauté a été réduite de plus de moitié tandis que la demande restait à peu près stationnaire et était de plus en plus satisfaite par des importations.

A. — Une production en repli

La production charbonnière annuelle de la Communauté s'est stabilisée entre 1975 et 1982 à un niveau de 240 à 250 millions de tonnes et a atteint, en 1985, un peu plus de 200 millions de tonnes, plaçant la Communauté au quatrième rang mondial après la Chine, les États-Unis et l'U.R.S.S., alors qu'elle occupait la première place jusqu'en 1960.

1) Au niveau mondial

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, la part communautaire dans la production mondiale a fortement régressé depuis 1960. Cette année-là, la production européenne représentait 22 % du total, alors qu'elle n'en représente plus maintenant qu'environ 7 %.

LA PRODUCTION MONDIALE DE CHARBON

(en millions de tonnes)

Pays	1960	1980	1984
Etats-Unis	392	710	738
Chine	397	596	743
U.R.S.S.	356	493	555
C.E.E.	438	251	160 (1)
Pologne	104	193	192
Afrique du Sud	38	117	161
Inde	52	109	142
Total mondial	1 944	2 735	3 041

(1) La grève des mineurs britanniques, qui a duré près d'un an et a pris fin en mars 1985, a réduit en 1984 la production communautaire d'un volume estimé à 65-70 millions de tonnes.

L'évolution de la production communautaire est contraire à celle des autres grandes puissances charbonnières qui ont accru l'exploitation de leurs mines, tels les États-Unis (+ 88 %), la Chine (+ 87 %) ou l'U.R.S.S. (+ 56 %) de 1960 à 1984, tandis que la Communauté réduisait sa production de plus de la moitié dans le même temps.

2) Au niveau communautaire

En intégrant la production charbonnière de l'Espagne (11,2 millions de tonnes pour la houille et 7 millions de tonnes pour le lignite en 1983), la production communautaire totale de houille s'est élevée à 218 millions en 1985.

Si le déclin de la production communautaire est général, il ne revêt pas partout la même ampleur, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

LA PRODUCTION CHARBONNIERE DANS LA COMMUNAUTE

(en millions de tonnes)

Pays	1960	1980	1985
Royaume-Unis	196,8	128,2	100 (1)
R.F.A.	148	94,5	80
France	56	18,1	16
Belgique	22,5	6,3	6

(1) Production réduite à cause de la grève des mineurs, achevée au mois de mars.

Deux groupes distincts apparaissent parmi les quatre premiers producteurs de la Communauté, l'Irlande ayant une faible production, et l'Italie, en 1973, et les Pays-Bas, en 1975, ayant pratiquement cessé d'exploiter leurs ressources.

Le premier groupe est formé par le Royaume-Uni et la R.F.A., le second par la France et la Belgique. Entre 1960 et 1980, le recul des productions britannique et allemande s'établit autour de 35 %, tandis qu'il atteint en France et en Belgique les chiffres records de 67 et 72 %. *Schématiquement, la diminution a été d'un tiers pour le Royaume-Uni et la R.F.A., et des deux tiers pour la France et la Belgique, alors que c'est dans ces deux pays que les aides nationales par tonne de charbon sont les plus élevées.* Les causes de ce phénomène tiennent principalement à la meilleure qualité des charbons anglais et allemand, à des possibilités et des techniques d'extraction plus faciles et à des rendements très supérieurs dans ces deux pays.

En R.F.A., la production vient pour l'essentiel de la Ruhr et de la Sarre. Le bassin de la Ruhr fournit plus de 80 % de la production nationale et, avec des réserves considérables, renferme une grande diversité de charbons : charbons maigres du Sud, charbons gras aptes à la cokéfaction sous le Hellweg, flambants au nord de l'Emscher.

Au Royaume-Uni, la production provient aussi pour l'essentiel de deux bassins dont la prépondérance est moins marquée qu'en R.F.A. : les Midlands et le Yorkshire, qui devancent l'Opencast, le Nord-Est et le Nord-Ouest.

En France, le bassin lorrain conforte une suprématie gagnée sur celui du Nord-Pas-de-Calais en 1974. Les bassins dispersés du Centre-Midi approchent maintenant la production du bassin septentrional. En Belgique, la Campine assurait plus de 95 % de la production nationale en 1981, contre 41 % en 1960.

A cette production communautaire de charbon, s'ajoute la production de lignite et de tourbe, qui était de 160 millions de tonnes en 1983, la majeure partie venant du bassin de Cologne en R.F.A. et le reste se répartissant entre la Grèce, l'Irlande, la France et l'Italie. Le total communautaire représentait en 1983 16 % d'une production mondiale dominée par la R.D.A. et l'U.R.S.S.

Concernant les stocks de charbon et de coke, ils s'élevaient à la fin de l'année 1984 à 53 millions de tonnes, dont 25 millions de tonnes en R.F.A. et 23 millions au Royaume-Uni.

3) Des rendements très bas

Les gisements charbonniers de la Communauté souffrent de coût d'exploitation souvent très élevés qui sont dus à de mauvaises conditions géologiques. Les rendements communautaires sont pour cette raison principale très inférieurs à ceux des pays fournisseurs, notamment des États-Unis ou de l'U.R.S.S. qui ont des mines à ciel ouvert. *Le coût moins élevé du charbon étranger est une circonstance dissuasive de tout effort de relance de la production communautaire.* Les fournisseurs de la Communauté appartiennent, comme les États membres, au même groupe des pays industrialisés à économie de marché (à l'exception de la Pologne), où les salaires, les prestations sociales et les charges de toute nature sont chez certains fournisseurs aussi élevés qu'en Europe. En outre, les coûts de transports devraient lourdement grever le charbon en provenance de pays lointains. Mais ces éléments ne parviennent pas à inverser la tendance, et le coût du transport pèse peu en raison des bas tarifs du frêt maritime et de l'utilisation de grands minéraliers. Il a été calculé que le transport d'une tonne de charbon d'Australie en Europe (22 000 km) sur un minéralier géant ne revenait pas plus cher qu'un transport ferroviaire de 400 km en R.F.A. C'est ainsi qu'en 1982 une tonne de charbon rendue à Duisburg coûte 243 DM lorsqu'il s'agit de charbon allemand, mais simplement 180 DM pour le charbon australien, 150 DM pour le charbon polonais, 149 DM pour l'américain et 138 DM pour le charbon d'Afrique du Sud.

Exprimés en écus à la tonne les coûts des charbons communautaires et les prix des charbons d'importation marquent des écarts comparables :

Année	Coûts de production des charbons communautaires	Prix à l'importation des charbons	
		à coke	pour les centrales électriques
1975	36 écus/tonne	50 écus/t.	—
1977	45 " "	55 " "	28 écus/t.
1980	69 " "	50 " "	37 " "
1982	88 " "	83 " "	63 " "
1984	93 " "	84 " "	57 " "

Des différences de rendement existent également d'un pays de la Communauté à l'autre. En 1982, il était, par homme et par heure, de 545 kg en R.F.A., de 400 kg en Grande-Bretagne, de 360 kg en France et de 285 kg en Belgique. La résistance à la crise étant naturellement plus grande dans les bassins à haut rendement, la R.F.A. et le Royaume-Uni sont mieux placés que la France et la Belgique pour contenir la concurrence étrangère.

Mais la tendance à la meilleure rentabilité du charbon étranger pour l'utilisateur communautaire paraît profonde et durable. Les prix du marché mondial sont orientés à la baisse et la dépréciation du dollar américain depuis avril 1985 accentue progressivement l'écart entre les prix des charbons importés et les coûts de production dans la Communauté.

Il reste que l'utilisation du charbon dans la production d'électricité a enregistré une pression considérable dans les dernières années. Mais si le charbon s'avère plus compétitif que le pétrole ou le gaz naturel pour la production d'électricité, il risque de rencontrer la concurrence de l'énergie nucléaire, par laquelle un kilowatt/heure coûte 30 à 40 % moins cher que le même kilowatt/heure produit à partir du charbon.

B. — Une consommation stabilisée

Le bilan énergétique global de la Communauté et les projections établies par les experts indiquent que les prévisions optimistes faites pour le charbon après le premier choc pétrolier de 1973 ne se sont guère vérifiées et que, loin de connaître un second souffle, la consommation de charbon s'est stabilisée au cours de la décennie écoulée.

1) Les tendances

En 1973, le pétrole représentait 59 % de la consommation totale d'énergie contre 23 % pour le charbon. Tandis qu'en 1972 les experts, se fondant sur les tendances d'avant le premier choc pétrolier, prophétisaient que les chiffres seraient de 64 % pour le pétrole et 10 % pour le charbon en 1985, la réalité a été tout autre et le quasi-monopole du pétrole comme la marginalisation du charbon ne se sont pas révélés des phénomènes irréversibles. En 1981, en effet, le bilan énergétique réel de la Communauté se traduisait par les pourcentages suivants : le pétrole occupait 51 % de la consommation totale d'énergie et le charbon 23,6 %. Les prévisions pour 1990 donnent 42,4 % au pétrole et 24,7 % au charbon, c'est-à-dire une stabilisation de la structure de consommation. En définitive, et sous réserve d'événements difficilement prévisibles, le déclin du charbon a été enrayé mais aucune remontée significative de sa part n'a été constatée ni envisagée par les experts.

Le tableau ci-dessous indique, en pourcentage et pour trois pays producteurs de la Communauté, la part du charbon dans la consommation totale d'énergie primaire de 1975 à 1983 :

	1975	1980	1981	1982	1983
France	19,0 %	20,9 %	20,7 %	21,8 %	20,3 %
Royaume-Uni ...	38,7 %	37,6 %	38,0 %	36,4 %	35,8 %
R.F.A.	32,7 %	32,4 %	34,4 %	34,9 %	34,2 %

En valeur absolue, les fournitures de charbon faites aux consommateurs se sont stabilisées et tournent maintenant autour d'un niveau annuel de 300 millions de tonnes. La consommation charbonnière globale n'a pas connu de grands changements depuis la première crise pétrolière de 1973 : elle était de 310 millions de tonnes cette année-là et de 302 millions en 1982. Plusieurs raisons expliquent cette stabilisation :

- les produits charbonniers nécessitent une manutention et des moyens de transport plus coûteux que ceux des hydrocarbures, qui sont acheminés par oléoducs, gazoducs, et peuvent faire l'objet d'un stockage souterrain ;

- entre l'extraction du charbon et sa consommation par les industries ou les particuliers, la « chaîne » est plus longue qu'en matière d'hydrocarbures ;

- la production, le stockage et l'utilisation des produits charbonniers créent des problèmes de pollution plus importants ;

- l'incertitude pesant sur les prix des hydrocarbures, dont la baisse amorcée en 1981 s'est très largement accentuée en 1985, les rend plus concurrentiels et réduit l'attrait des produits charbonniers ;

- le fait que les installations industrielles et les appareils de chauffage sont équipés pour le mazout depuis plusieurs années et que leur reconversion pour les combustibles solides entraîne des difficultés et des coûts importants.

La situation de la sidérurgie européenne, l'avenir de la demande globale d'électricité et du développement du parc nucléaire détermineront la consommation future de charbon dans la Communauté.

En se fondant sur une croissance économique annuelle moyenne de 2,5 %, la Commission des Communautés avait évalué en 1982 que la consommation de charbon serait au total d'environ 360 millions de tonnes en 1990 et de 500 millions de tonnes en l'an 2000 chez les États membres. Mais ces prévisions ne peuvent être considérées comme certaines, car la consommation charbonnière dépend largement de l'évolution de la situation économique et du prix du fuel lourd, chaque variation constatée par rapport aux hypothèses modifiant très sensiblement le volume de la consommation.

2) La structure de la consommation

A l'heure actuelle, ce sont les *centrales thermiques* qui sont les premières utilisatrices de produits charbonniers. L'utilisation du charbon dans la production d'électricité a même fait un bond considérable, passant de 15 % en 1955 à 57,8 % en 1985.

Par secteur, les chiffres sont, en effet, les suivants (en millions de tonnes) :

	1981 (à Dix)	1985 (à Douze)
— Centrales thermiques	179,5 (59,2 %)	188 (57,8 %)
— Cokeries	84,7 (27,9 %)	81 (24,9 %)
— Industrie (dont sidérurgie)	16,2 (5,3 %)	32 (9,9 %)
— Secteur domestique et divers	23,4 (7,6 %)	24 (7,8 %)
Total	303,8	325

Les chiffres ci-dessus indiquent que les centrales thermiques assurent largement plus de la moitié de la consommation de charbon dans l'ensemble de la Communauté. Le charbon fournit en moyenne 48 % de leur consommation énergétique pour l'ensemble de la Communauté, contre 25 % pour les produits pétroliers, 14 % pour la tourbe et le lignite, 10 % pour le gaz naturel et 3 % pour les autres sources. Les pourcentages varient toutefois considérablement d'un État membre à l'autre puisqu'au Royaume-Uni et au Danemark la part de la houille atteint 87 % de la consommation énergétique des centrales thermiques, alors qu'en France l'énergie nucléaire assure plus de la moitié de cette consommation. La houille n'intervient pratiquement pas dans les centrales grecques et irlandaises, tandis que le lignite et la tourbe occupent une place importante en Grèce (64 %), en R.F.A. (35 %) et en Irlande (24 %).

Concernant les cokeries, la crise de la sidérurgie, qui utilise plus des 4/5 du coke livré, et notamment la baisse très sensible de la production de fonte, ont réduit leur consommation de charbon au cours des dernières années. De plus, en dépit de légères remontées exceptionnelles, la recherche de la rentabilité a engendré des techniques permettant l'utilisation d'une moindre quantité de coke pour la coulée d'une tonne de fonte (la mise au mille). Alors qu'en 1955, 34 % du total de la production charbonnière servait à la production de fonte, ce pourcentage est tombé à 26,3 % en 1982.

Les *autres industries*, au contraire, ont accru leur consommation de charbon en raison d'une reconversion relativement rapide des usines grandes consommatrices qui étaient équipées pour le fuel. C'est notamment le cas pour les *cimenteries*, en R.F.A., en Belgique et au Royaume-Uni. Mais la part de consommation de charbon par les industries autres que sidérurgiques ne représentait qu'à peine 5 % du total en 1981.

Quant aux usages domestiques du charbon, ils représentaient 22 % de la production en 1955 et ne figurent plus qu'à raison de 5 % aujourd'hui.

Différente d'un secteur à l'autre, la consommation charbonnière l'est aussi d'un État membre à l'autre. Elle dépasse 1 800 kg par habitant en R.F.A. et au Royaume-Uni contre 940 kg en France, 385 kg aux Pays-Bas et 276 kg en Italie. C'est le Royaume-Uni qui figure au premier rang des pays consommateurs avec, en 1982, 36,9 % du total des Dix contre 30,6 % pour la R.F.A., 14,6 % pour la France et 6,1 % pour l'Italie.

C. — Des importations en croissance

Une relance effective de la production intérieure de charbon paraît bien difficile en raison de l'invasion de la Communauté par le charbon étranger. La production communautaire est, en effet, insuffisante pour répondre aux besoins de consommation (en 1985 : 218 millions de tonnes de houille produites pour un total de livraison de 325 millions de tonnes), et la Communauté doit importer de très grandes quantités de charbon des pays tiers. Ces importations s'ajoutent aux flux intracommunautaires qui résultent de l'inégalité des situations énergétiques nationales.

1) Les échanges intracommunautaires

Les échanges intracommunautaires de charbon concernent principalement les fournitures de charbon à coke et de coke de la R.F.A. (53 % des échanges) et les fournitures de charbon vapeur du Royaume-Uni (38,7 % des échanges). Les échanges ont largement décliné de 1960 à 1975 et se sont stabilisés autour de 16 millions de tonnes à partir de cette année-là. De 1975 à 1985, les fournitures intracommunautaires de coke, faites essentiellement en provenance de la R.F.A., ont diminué de moitié pour atteindre environ 3 millions de tonnes en 1985.

2) Les échanges extracommunautaires

Alors que les exportations communautaires n'ont qu'un caractère symbolique (2,6 millions de tonnes en 1982, par le Royaume-Uni et la R.F.A.), les importations charbonnières de la Communauté n'ont, au contraire, pas cessé de se développer depuis 25 ans. Comme l'indique le tableau ci-dessous, elles représentent en 1985 près de 30 % de la consommation totale, contre 9,7 % en 1960 et 24 % en 1982, les importations ayant augmenté de 80 millions de tonnes depuis 1960.

Les importations sont pour l'essentiel constituées de charbon vapeur (53 millions de tonnes en 1985) et de charbon à coke (26 millions de tonnes).

La Communauté figure, d'ailleurs, au premier rang mondial des importateurs de charbon, devant le Japon (68,2 millions de tonnes en 1980), le Canada (16,1 million de tonnes) et l'U.R.S.S. (15,2 millions de tonnes).

LES IMPORTATIONS EXTRACOMMUNAUTAIRES DE CHARBON

Année	Millions de tonnes
1960	18,8
1965	30,1
1970	32,8
1975	41,1
1980	74
1981	71,1
1982	72,1
1983	61,3
1984	78,9
1985	97 (1)

Sur une consommation annuelle en 1985 de 325 (1) millions de tonnes de charbon, le taux d'auto-provisionnement de la Communauté s'élève à 70 %, alors qu'il était de 77 % en 1982. Cette proportion est très supérieure à celle du pétrole, pour lequel la Communauté n'assurait en 1982 son auto-provisionnement que pour 26,3 %. Le taux pour le charbon

(1) Rapport annuel de la Commission sur les combustibles solides (86/C 117/76, mai 1986).

traduit néanmoins une pénétration étrangère croissante, mais il masque les disparités entre les deux sous-groupes de pays producteurs : la R.F.A. et le Royaume-Uni atteignent pratiquement l'autosuffisance charbonnière alors que les autres États membres absorbent les importations. Pour la France, l'importation représente environ 60 % de la consommation totale.

L'étude de la provenance des importations étrangères révèle que les États-Unis arrivent au premier rang des fournisseurs avec 26 millions de tonnes importées en 1985. Leur part, cependant, diminue très nettement puisqu'ils n'assurent plus qu'environ le tiers des importations contre 68 % en 1960. L'Afrique du Sud est le second fournisseur de la Communauté, avec 19,5 millions de tonnes en 1985. Viennent ensuite la Pologne (13,6 millions de tonnes) et l'Australie (13 millions de tonnes).

LES PRINCIPAUX FOURNISSEURS DE LA COMMUNAUTÉ (en millions de tonnes)

Pays	1960	1975	1980	1985 (1)
Etats-Unis	12,8	13,8	28,3	26
Afrique du Sud	0,1	1,6	19,7	19,5
Pologne	3,6	14,6	13,7	13,6
Australie	0	5,8	8,5	13
Canada	—	-	0,7	2,5
U.R.S.S.	1,7	3,7	2,7	0,7

(1) Estimations.

Les principaux importateurs de la Communauté sont des pays industrialisés, pour la plupart occidentaux, et non des pays en voie de développement. Cette constatation, conjuguée à un degré d'auto-approvisionnement encore convenable, *apaise les craintes d'une dépendance charbonnière en cas de nouvelle réduction de la production communautaire* : il semble que la diversité géographique et politique des fournisseurs en charbon de la Communauté puisse garantir sa sécurité d'approvisionnement. De ce point de vue, le charbon contraste nettement avec d'autres sources d'énergie comme le pétrole ou le gaz naturel, dont les principaux fournisseurs européens sont les pays en voie de développement ou certains pays socialistes. Pour le charbon, au contraire, la carte des fournisseurs étrangers n'incite guère à un effort de la relance de la production européenne.

II. — LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DU CHARBON

Passée la période faste, de 1951 à 1958, de l'industrie charbonnière, la Communauté, bien que surprise par la gravité et la soudaineté de la crise, ne resta pas inactive et proposa plusieurs plans de lutte en sollicitant tous les instruments juridiques et économiques que lui offrait le traité de Paris. Cependant, les tentatives de résorption échouèrent devant le Conseil et les États membres entreprirent de mener des politiques charbonnières en liaison avec les autorités communautaires, qui prirent de leur côté des mesures sociales accompagnant le repli de la production. Celle-ci ne put être maintenue qu'au prix d'importantes aides nationales, dont le renouvellement a occupé le Conseil pendant plus de six mois.

A. — Les tentatives de résorption

1) *Les plans de lutte anti-crise et le régime des aides nationales*

Pour lutter contre la crise naissante à partir de 1958, la Haute autorité de la C.E.C.A. a choisi dans un premier temps la voie de l'adaptation, sur la base de l'article 95 du traité C.E.C.A. Par cette procédure, elle commença par autoriser en 1958 une aide communautaire exceptionnelle de 7 millions d'unités de compte en faveur d'opérations de stockage, et une aide de 3 millions en faveur des charbonnages belges pour remédier au chômage partiel. Au

printemps 1959, devant la persistance de la crise, la Haute autorité proposa un plan d'ensemble sur la base de l'article 58 du traité C.E.C.A., relatif aux mesures de crise. Le plan prévoyait l'introduction de quotas de production et, sur la base de l'article 74 du traité C.E.C.A., une réduction importante des importations. Mais, devant le caractère drastique de ce plan, le Conseil refusa de l'adopter et les États membres préférèrent alors agir par la voie de mesures nationales. La Haute autorité fera une ultime tentative en 1961 dans le but de favoriser, par des mesures communautaires, les regroupements, les accords, les concentrations, les restructurations dans le secteur charbonnier, c'est-à-dire de modifier le régime des ententes. Une « révision mineure » du traité était indispensable (article 95, alinéas 3 et 4 du traité C.E.C.A.), procédure moins solennelle que celle de la « révision majeure » (article 96 du traité) et permettant d'obtenir certains ajustements aux règles en vigueur sans que l'unanimité des États au Conseil soit requise. Mais la proposition de la Haute autorité pour modifier le régime des ententes se heurta à l'opposition de la Cour de Justice, dont l'intervention est prévue dans la procédure de la « révision mineure ». Pour la Cour, le projet aboutissait à une trop grande extension des pouvoirs de la Haute autorité. Il portait également atteinte à l'article 4 d du traité C.E.C.A. qui condamne les « pratiques restrictives tendant à la répartition ou à l'exploitation des marchés », et nécessitait le recours à l'article 96 et à la « révision majeure ».

N'étant pas parvenus à s'accorder sur une solution communautaire, les États membres ont dû faire face par leurs propres moyens aux tensions de plus en plus fortes qui se manifestaient, menaçant ainsi les règles du marché commun inscrites dans les traités. En 1964, un protocole put pourtant être conclu pour rendre les interventions nationales compatibles avec les dispositions du traité. Le protocole du 21 avril 1964 relatif aux problèmes énergétiques, qui constitue l'embryon d'une politique énergétique coordonnée, prévoyait notamment la restructuration de l'industrie charbonnière par des aides d'États, que l'article 4 c du traité C.E.C.A. prohibait jusqu'alors. Par une décision du 25 février 1965, la Haute autorité définissait, sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité et sur la base de l'article 95 alinéa 1 du traité C.E.C.A., un régime d'aides au charbon qui était la suite du protocole conclu l'année précédente. Le régime d'aides (décision 3/65) retenait des critères garantissant que les aides répondraient à l'intérêt commun et se limiteraient « à ce qui est strictement nécessaire », et faisait obligation aux États membres de demander l'autorisation préalable de la haute autorité avant de verser une aide. Elle fixait les objectifs et prévoyait les mesures suivantes :

- adaptation de la production de charbon à la situation du marché ;
- aides aux investissements dans le cadre de la rationalisation, aides destinées à couvrir les coûts sociaux et aides destinées à permettre l'échelonnement dans le temps des fermetures de mines.

Bien que la Haute autorité ait souhaité mettre fin à cette situation aussi rapidement que possible, la décision 3/65, qui ne devait être appliquée que jusqu'à la fin 1967, a été reconduite pour trois ans, et prolongée par la décision 3/71, dont la durée de validité était de 5 ans, jusqu'au 31 décembre 1975.

Après le premier choc pétrolier, la Communauté a voulu orienter la politique charbonnière davantage sur la sécurité de l'approvisionnement que sur l'adaptation aux besoins du marché. Le Conseil, en juillet 1975, a adopté deux résolutions sur les objectifs de la politique énergétique pour 1985 dans le cadre d'une « nouvelle stratégie ». C'est sur cette base que la Commission a adopté la décision 528/76 du 25 février 1976, relative au régime communautaire des interventions des États membres en faveur de l'industrie houillère, qui venait à expiration le 31 décembre 1985. C'est ce régime qui, prorogé de six mois, a été négocié devant le Conseil au cours du premier semestre.

En définitive, les instances communautaires ne sont pas parvenues à élaborer pour l'industrie charbonnière un plan analogue au plan Davignon pour l'industrie sidérurgique. *Les objectifs que la Communauté s'est fixés en matière d'approvisionnement énergétique font, certes, une place notable au charbon, mais, en l'absence d'une véritable politique communautaire de l'énergie, la Communauté ne dispose pas des moyens réglementaires ni financiers pour imposer le respect de ces objectifs, dont la réalisation reste largement tributaire des politiques nationales.* Ainsi, en matière d'aides, les États membres peuvent poursuivre leur politique financière à l'égard de l'industrie charbonnière sans souscrire, comme pour le secteur sidérurgique, d'engagements au niveau communautaire.

2) Les mesures sociales d'accompagnement

Les interventions sociales prévues à l'origine par le traité C.E.C.A. n'étaient pas destinées à faire face à une crise grave de l'appareil de production. Or le nombre de fermetures de sièges d'extraction et la diminution des effectifs employés dans l'industrie charbonnière depuis 1960 montrent bien que la crise était durable et profonde. S'agissant des sièges d'extraction, leur nombre est passé sur l'ensemble de la Communauté de 1 038 en 1960 à 331 en 1975, et à 229 en 1984. La R.F.A., qui comptait 182 sièges en 1953, n'en compte plus que 34 en 1983. Au Royaume-Uni, le nombre de sièges exploités passait pendant la même période de 875 à 181, en France de 137 à 21. *C'est dire l'ampleur de la crise que les autorités nationales, à défaut de mesures communautaires d'ensemble, ont eu à affronter.* Concernant les effectifs, la diminution de la main-d'œuvre charbonnière est tout aussi significative. L'effectif de mineurs de fond était de 951 000 personnes en 1960 dans l'Europe des Six. Il est tombé à 431 000 personnes en 1970 et à 336 000 en 1982, soit une réduction de presque le tiers en deux décennies. Le nombre total d'ouvriers employés dans l'industrie houillère de la Communauté, pour sa part, marque le fléchissement suivant : il est tombé de 507 200 en 1975 à 395 200 en 1983, soit une diminution de 22 %. La chute des effectifs a été variable d'un pays à l'autre et se répartit comme suit :

	1975	1983	Diminution
R.F.A.	168 800	149 200	- 11,6 %
Belgique.....	24 500	17 100	- 30,2 %
France	68 700	42 900	- 37,6 %
Royaume-Uni	245 200	186 000	- 23,9 %

La C.E.C.A. n'était pas plus adaptée pour affronter la crise sur le plan social qu'elle ne l'était sur le plan économique. L'article 56 du traité n'autorisait l'octroi d'aides qu'aux seuls travailleurs victimes de mutations technologiques, et la procédure de la « révision mineure » permit en 1960 de modifier le régime d'aides initialement prévu. Le nouveau texte a subordonné l'octroi d'aides communautaires à trois conditions :

- des « changements profonds des conditions d'écoulement » doivent se produire dans le secteur du charbon et de l'acier ; c'est la notion de réduction de la demande qui est retenue, et non celle de situation de surproduction ;
- les changements profonds ne doivent pas être « directement liés à l'établissement du Marché commun » ; les causes doivent être externes, et non liées aux mécanismes de la C.E.C.A. ;
- les changements doivent placer « certaines entreprises dans la nécessité de cesser, de réduire ou de changer leur activité de façon définitive ».

Si ces conditions sont réunies, la Communauté peut concourir à la création d'activités nouvelles, de sa seule initiative s'il s'agit d'activités relevant des secteurs du charbon et de l'acier, après avis conforme du Conseil s'il s'agit d'autres secteurs économiques. Elle peut également octroyer des aides à la reconversion, au reclassement, à la réinstallation des travailleurs victimes de la crise. L'État intéressé doit verser une subvention au moins équivalente à celle de la Communauté. Dans la pratique, l'action sociale de la C.E.C.A. s'est révélée très importante puisque la Haute autorité, paralysée dans sa lutte économique contre la crise, tourna ses efforts sur le terrain social dans trois directions principales. De 1953 à 1970, elle accorda des aides à la reconversion et à la réadaptation professionnelle qui ont bénéficié à 440 000 ouvriers pour un montant de 156 millions d'unités de compte. Elle versa aussi des aides à la création de nouveaux postes de travail pour 100 000 personnes et 250 millions d'unités de compte. Elle assura surtout, sur la base de l'article 56 § 2 du traité C.E.C.A., et pour une somme d'un milliard d'unités de compte, le cofinancement de programmes de modernisation des entreprises et d'implantation de nouvelles industries sur les lieux d'extraction frappés par les fermetures.

Plus récemment, au cours de la période 1976-1984, la Communauté n'a pas relâché ses efforts financiers pour contribuer à résoudre les problèmes sociaux nés du déclin du charbon. Dans le cadre des mesures de réadaptation, elle a versé 280 millions d'écus en faveur de

110 000 anciens travailleurs de l'industrie charbonnière communautaire. En 1984, dans le cadre du « volet social I », le Conseil a, en outre, versé un crédit supplémentaire de 60 millions d'écus, par un transfert du budget général de la Communauté à la C.E.C.A. Au total, le récapitulatif des prêts accordés par la Commission entre 1975 et 1984 sur la base de l'article 56 § 2 a du traité C.E.C.A. fait apparaître un montant de 2 milliards d'écus, dont 715 millions (35,8 %) pour le Royaume-Uni, 568 millions (28,4 %) pour la R.F.A., 268 millions (13,4 %) pour la France, 243 millions (12,1 %) pour l'Italie et 143 millions (7,2 %) pour la Belgique.

Mais, comme on le verra plus bas, les aides communautaires n'ont qu'un caractère d'appoint et sont très inférieures aux aides nationales dont bénéficie l'industrie charbonnière.

B. — Le charbon et la recherche d'une politique énergétique

A plusieurs reprises dans les années récentes, la Commission a tenté de définir la place du charbon dans une politique commune de l'énergie qu'il restait encore à préciser et à mettre en œuvre. Parmi les nombreux documents et propositions présentés à ce sujet par la Commission, deux communications retiennent principalement l'attention : « le rôle du charbon dans une stratégie énergétique communautaire », du 10 février 1982, et les « nouveaux objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995 », du 28 mai 1985.

1) *Le plan de développement du marché charbonnier*

Dans sa communication au Conseil du 10 février 1982, sur le rôle du charbon dans une stratégie énergétique communautaire (doc. COM (82) 31 final), la Commission avait défini les perspectives d'évolution de la demande et de l'offre du charbon à l'horizon 1990 et 2000.

En 1980, la Commission avait estimé, dans l'hypothèse d'une croissance moyenne, que la demande de charbon dans la Communauté pourrait passer de 300 millions de tonnes en 1980 à 310 millions en 1990 et 580 millions de tonnes en l'an 2000. Révisant ses estimations, et en prenant pour base une croissance économique moyenne de 2,5 % par an, la Commission a estimé que le besoin global de charbon devrait, d'ici à l'an 2000, augmenter de 60 % et aboutir à un maximum de 500 millions de tonnes par an, en raison notamment des centrales électriques qui absorberaient 64 % du total de la consommation. La Commission prévoyait un plafonnement du marché à coke en raison du ralentissement de la sidérurgie communautaire, mais n'était pas en mesure d'estimer les nouveaux marchés que la production de combustibles liquides ou gazeux pourrait ouvrir au charbon.

Concernant l'offre de charbon, malgré les objectifs définis par le Conseil dans sa résolution du 17 décembre 1974 de rétablir et de maintenir la production communautaire au niveau atteint en 1973 (270 millions de tonnes) jusqu'en 1985, les résultats n'ont pas répondu aux prévisions puisque, comme on l'a vu, la production communautaire a été d'environ 200 millions de tonnes en 1985. Suivant les estimations — très générales — de la Commission, les besoins en charbon importé pourraient atteindre le triple ou le quadruple du niveau actuel.

Les perspectives de l'industrie charbonnière communautaire n'étaient guère favorables telles que la Commission les a exposées dans sa communication du 10 février 1982. En effet, sur l'ensemble de la production de 1980 (251 millions de tonnes), la Commission estimait qu'une partie, évaluée de 50 à 60 millions de tonnes (20 à 25 % du total) seulement, était rentable et compétitive avec le charbon importé, qu'une autre partie de 140 à 150 millions de tonnes (60 à 65 %) était non rentable et qu'une partie évaluée à 40 millions de tonnes (15 %) était très déficitaire et non compétitive, les coûts de production pouvant excéder de plus de 100 % le coût rendu des importations. Le maintien des capacités non rentables n'a été rendu possible que par l'important système de soutien développé dans les pays producteurs. La Commission observait en 1982 que le coût de ce soutien avait triplé en valeur nominale et doublé en valeur réelle depuis 1975, passant de 1,35 milliard d'écus à 3,8 milliards, représentant 23 % du produit moyen des ventes. Enfin, la Commission prévoyait que la part des importations dans la

consommation communautaire de charbon passerait de 23 % en 1980 à 45 % ou plus en l'an 2000. Avec la baisse du prix du pétrole depuis la communication de la Commission, ces estimations devraient être révisées dans un sens encore plus défavorable au charbon.

La Commission estimait aussi que, dans l'intérêt d'une diminution de la dépendance de la Communauté à l'égard du pétrole, et afin de favoriser la poursuite de l'utilisation du charbon dans la Communauté, il était nécessaire d'améliorer la transparence des prix du charbon communautaire ou importé, de mettre en place des incitations supplémentaires aux investissements propres à promouvoir l'utilisation du charbon, ainsi que des mesures visant à perfectionner les technologies d'emploi du charbon, et de rechercher des solutions satisfaisantes aux problèmes d'environnement liés à une utilisation croissante du charbon.

Pour améliorer la compétitivité du charbon communautaire, elle suggérait notamment une généralisation de la technologie moderne, un accroissement du taux d'utilisation de l'équipement, une amélioration de la technologie existante par un effort centré sur la recherche appliquée, et la poursuite de la rationalisation de la structure industrielle.

Compte tenu du caractère extrêmement onéreux des investissements dans l'industrie minière, la Commission invitait également les États membres à concentrer leur aide dans la mesure du possible sur les processus de modernisation et de rationalisation.

Les objectifs définis par le Conseil en 1974 ne parlaient d'ailleurs du maintien de la production charbonnière communautaire à un niveau constant que « dans des conditions économiques satisfaisantes ». De même, la Commission indiquait son intention de continuer à canaliser l'aide communautaire disponible vers le soutien des objectifs de modernisation et de rationalisation.

En raison de la nécessité de recourir davantage à des importations de charbon pour couvrir les besoins à long terme de la Communauté, la Commission traitait la question de savoir comment les problèmes liés à cette nécessité d'importer pouvaient être résolus de façon optimale. Estimant que les forces de la concurrence, du fait de la répartition de l'offre sur différents pays producteurs, étaient, d'une façon générale, de nature à assurer la sécurité de l'approvisionnement de la Communauté, elle demandait que la liberté des échanges charbonniers soit maintenue.

2) Les nouveaux objectifs de politique énergétique communautaire pour 1995

L'amélioration d'au moins un quart du rendement énergétique dans la Communauté, des importations nettes de pétrole représentant moins d'un tiers de la consommation énergétique, *le maintien et, si possible, l'accroissement de la part du gaz naturel et des combustibles solides*, une limitation à 10 % au maximum de la part de l'électricité produite à partir des hydrocarbures, une production d'électricité assurée à 40 % environ par le nucléaire, un triplement d'ici à la fin du siècle de la production des sources d'énergie nouvelles et renouvelables : tels sont les principaux objectifs sectoriels que la Commission propose dans son projet de « nouveaux objectifs énergétiques communautaires pour 1995 » du 28 mai 1985 (doc COM (85) 245 final).

On observe que, si la part relative laissée au charbon est modeste, la Commission ne souhaite pas une réduction de celle-ci mais plutôt un maintien dans la production énergétique totale. La Commission recommande également, pour les combustibles solides, la poursuite de la restructuration des industries communautaires de production. Elle considère, toutefois, qu'« un certain nombre de facteurs pourraient freiner l'accroissement de la consommation de charbon et d'autres combustibles solides si un effort soutenu n'était pas fait ». Elle recommande notamment l'exploitation des possibilités offertes par le chauffage urbain et les centrales électriques alimentées au charbon.

**C. — Le renouvellement des aides nationales
à l'industrie charbonnière**

Si l'industrie charbonnière européenne reçoit des aides de la Communauté, leur montant est incomparablement inférieur à celui des aides nationales versées par chaque État à leurs propres industries. La Communauté intervient pour financer des investissements, dans le cadre de l'article 54 du traité C.E.C.A., dans une proportion qui a atteint de 1978 à 1983 le quart des investissements totaux de l'industrie houillère. Depuis 1980, la Commission fait également bénéficier certains de ses prêts aux entreprises d'une bonification d'intérêts communautaire, qui représente en moyenne 5 à 9 millions d'écus chaque année pris sur le budget C.E.C.A. La Communauté finance aussi des actions de recherche, sur la base de l'article 55 du traité (17 millions d'écus en 1982) et des aides à la reconversion sur la base de l'article 56 (42 millions d'écus en 1982).

Mais, comparées aux aides nationales, les aides communautaires paraissent bien modestes.

1) Des montants en hausse continue

Les charges financières des États membres en faveur du charbon ont été les suivantes depuis 1965 :

(en milliards d'écus)

	1965-1973	1975-1983	Augmentation
Systèmes de sécurité sociale et « charges héritées du passé »	36,4	53,6	+ 47 %
Aides à la production courante	15,8	26,9	+ 70 %
Total	52,2	80,5	+ 54 %

Le régime communautaire actuellement en vigueur (1), et dont le Conseil a délibéré au cours du semestre écoulé en vue de son renouvellement, découle de la décision de la Commission 528/76/CECA du 25 février 1976 qui venait à échéance à la fin 1975. La décision de 1976 faisait, en effet, une distinction entre :

- les aides qui ne sont pas liées à la production courante, c'est-à-dire les aides sociales et la couverture des charges héritées du passé ;
- les aides à la production courante.

Les interventions financières des États membres doivent s'inscrire dans les objectifs qui ont été fixés par le Conseil et qui sont de deux natures : d'une part, maintenir, étendre, rationaliser les capacités de production des sièges d'extraction et des bassins qui apparaissent les plus aptes à assurer dans des conditions économiques satisfaisantes un approvisionnement à long terme de la Communauté ; d'autre part, adapter, sans entraîner de troubles économiques et sociaux graves, la production des sièges et bassins peu rentables.

Quatre contraintes pèsent ainsi sur les États membres pour maintenir un certain niveau de production : les orientations de la politique énergétique, les impératifs sociaux, les particularités régionales et l'équilibre budgétaire. Il appartient à la Commission des Communautés de vérifier si les conditions d'application de la décision de 1976 sont bien respectées et d'auto-riser les aides.

(1) Il est question ici des aides à l'industrie charbonnière, et non des aides au charbon à coke destiné à la sidérurgie.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les *aides sociales* versées par les États ont augmenté de 80 % entre 1976 et 1983. Les montants enregistrés au Royaume-Uni sont inférieurs à ceux de la R.F.A., de la France et de la Belgique, en raison des règles particulières de la protection sociale britannique.

Les aides destinées à couvrir les « *charges héritées du passé* » bénéficient aux entreprises qui ont procédé au cours des années antérieures à des fermetures de puits. Bien que 90 puits aient été fermés dans la Communauté de 1975 à 1983, les charges n'ont guère augmenté jusqu'en 1982, mais ont marqué un doublement en 1983 par rapport à l'année précédente.

Quant aux *aides à la production*, elles ont augmenté de 327 % de 1976 à 1983. Elles reflètent la situation financière de l'industrie charbonnière, et indiquent que cette situation n'a cessé de se détériorer. Mais le montant des aides ne suffit pas à déterminer à lui seul la charge que représente pour l'État la couverture des coûts de production courante. De ce point de vue, la situation est notablement différente d'un pays producteur de la Communauté à l'autre. En effet, le pourcentage des aides nationales dans les coûts de production des entreprises n'était, en 1983, que de 10,5 % en R.F.A. (où fonctionne le régime du « *Kohlenpfenning* », versé par le consommateur) et de 14 % au Royaume-Uni, alors qu'il était de 23,9 % en Belgique et de 33,4 % en France.

Même corrigées des facteurs inflationnistes, les aides ont connu une progression continue. Depuis 1976, elles ont atteint, en milliards d'écus « courants », les montants suivants :

Année	Aides sociales	« Charges héritées du passé »	Aides à la production courante (mesures directes)	Total
1976	3,1	0,2	0,6	3,9
1978	4,1	0,3	1,2	5,6
1980	4,7	0,3	1,3	6,3
1982	5,2	0,4	1,7	7,3
1984	5,5	0,9	4,7	11,1

2) La proposition de la Commission

Le « *nouveau régime communautaire d'aides d'États en faveur de l'industrie charbonnière* » (doc COM(85)525 final), présenté par la Commission le 25 septembre 1985, est très voisin du régime antérieur mis en place en 1976. Quant au fond, les mesures sociales, les « *charges héritées du passé* », les aides aux investissements et les aides à la couverture des pertes sont les mêmes que celles du régime qui arrive à échéance.

Seuls trois types d'aides autorisés dans le régime précédent ne sont plus repris dans le projet de nouveau régime : l'aide au stockage conjoncturel, l'aide au stockage stratégique et les aides au recrutement ne devraient plus être accordées, à l'exception de la « *Bergmannsprämie* » (prime de productivité accordée par le gouvernement allemand aux mineurs de fond).

Les procédures d'autorisation du projet de régime sont également très voisines de celles du régime en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 1986.

Concernant les objectifs proposés par la Commission dans son nouveau régime d'aides, ils sont triples :

- amélioration de la compétitivité de l'industrie charbonnière par l'optimisation de la capacité de production en vue d'adapter l'extraction aux conditions du marché de l'énergie ;
- création de nouvelles capacités rentables ;
- solutions aux problèmes sociaux et régionaux résultant des ajustements opérés.

A condition qu'elles répondent à ces critères, les aides nationales accordées à l'industrie charbonnière seront « considérées comme compatibles avec le marché commun ». Par rapport au régime de 1976, les conditions de compatibilité ne sont pas exactement les mêmes puisque les critères étaient alors la cohérence du niveau de production avec les prévisions quantitatives, la neutralité des aides à l'égard des prix aux consommateurs, l'adaptation, le développement ou la rationalisation des capacités de production et la présentation de troubles graves dans la vie économique et sociale d'une région.

Se prononçant le 13 mars 1986 sur la proposition de la Commission, le Parlement européen a rappelé que le charbon était la seule source d'énergie domestique dont les réserves étaient importantes et a regretté que l'élargissement de la part du charbon sur le marché de l'énergie ne soit pas prévu par la Commission. Il a demandé que les aides nationales soient appréciées en fonction de critères économiques (parmi lesquels la sécurité de l'approvisionnement), sociaux (notamment la reconversion des emplois) et financiers (pour la rentabilité future de l'industrie charbonnière). Il a proposé que la durée d'application du nouveau régime soit portée de cinq à dix ans et qu'une révision puisse intervenir après cinq ans, la période transitoire étant elle-même prolongée jusqu'au 31 décembre 1987.

Dans son avis du 4 novembre 1985, le Comité consultatif de la C.E.C.A., pour sa part, mettait notamment l'accent sur la sécurité d'approvisionnement, sur la transparence des aides et sur l'amélioration de la compétitivité. Il souhaitait également que le nouveau régime ait une durée de 10 ans et, d'une façon générale, s'étonnait que la proposition de la Commission ne mentionne pas « l'éventualité d'un développement de la part du charbon dans le marché énergétique en général et dans le marché de la chaleur plus particulièrement ».

Le Conseil a délibéré à plusieurs reprises au cours du 1^{er} semestre de l'année pour adopter le nouveau régime avant la date du 1^{er} juillet 1986. Deux points particuliers avaient bloqué les négociations et empêché qu'un accord soit conclu au cours du Conseil « Énergie » du 3 juin et du Conseil « Affaires générales » du 17 juin 1986. Les États membres s'étaient d'abord opposés sur la notion de « sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Communauté », que la délégation allemande voulait voir reconnue comme l'un des critères d'attribution des aides nationales. La durée du régime était un autre motif de désaccord : alors que la France voulait la limiter à 5 ans, la R.F.A. et le Royaume-Uni demandaient qu'elle soit portée à 10 ans. Un compromis fixant la durée du nouveau régime à 7 ans et demi a finalement été décidé par le Conseil le 25 juin 1986, avec quelques modifications aux propositions faites par la Commission.

*
* *

Les perspectives de valorisation du charbon se sont-elles à ce point détériorées que l'on ne puisse considérer qu'il soit, comme l'affirmait M. Alain MADELIN, Ministre de l'Industrie, devant le Sénat le 24 juin 1986, une énergie d'avenir ? Le Ministre nuancait, toutefois, son propos en distinguant selon les qualités de charbon et les quantités produites, mais il affirmait que la production charbonnière devra être interrompue s'il existe une source d'énergie moins chère et qui économise la peine des mineurs. Avec les économies ainsi réalisées, de vrais emplois, sains et durables, pourront être créés, affirmait le Ministre.

La question doit être posée de savoir s'il n'existe vraiment plus d'avenir pour le charbon dans le bilan énergétique global de la Communauté, et si l'option nucléaire, qui a été retenue en France, a vraiment la durabilité qu'on lui prête. En outre, la Communauté est-elle certaine d'être à l'abri d'un troisième choc pétrolier ? Si le charbon communautaire est trop cher pour être économiquement supportable — ce qu'il serait vain de nier dans la situation actuelle — le charbon importé pourrait pallier les inconvénients d'approvisionnements énergétiques insuffisamment diversifiés entre les différentes sources. En participant à une stratégie charbonnière au niveau mondial, la Communauté éviterait l'isolement, garantirait la sécurité de ses approvisionnements et bénéficierait de retombées économiques dans de nombreux secteurs d'activités, qu'ils soient industriels, technologiques ou de services.

Les récents procédés de gazéification et de liquéfaction pourraient offrir au charbon de nouvelles chances, à condition que la volonté existe d'exploiter ces nouvelles techniques et que des crédits de recherche leur soient ouverts en quantité suffisante. On pourrait même suggérer que des projets de recherche de ce type, ainsi que tous ceux qui pourraient concourir à expliciter toutes les potentialités économiques du charbon, soient intégrés dans le programme EUREKA pour qu'ils trouvent toute leur efficacité.

Il n'est pas douteux qu'une telle orientation n'est envisageable que dans un cadre communautaire. De ce point de vue, il est déterminant que les instances communautaires définissent une véritable stratégie énergétique qui retienne des critères à long terme, et non, comme c'est le cas actuellement, des options à court terme qui placent l'approche des problèmes charbonniers dans un cadre conjoncturel. Il est contraire aux intérêts des pays membres que les interventions de la Communauté favorisent simplement les politiques nationales au lieu de constituer une véritable politique communautaire de l'énergie. C'est dans cette perspective que le charbon européen et importé pourrait trouver sa juste place dans le bilan énergétique global.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 2 JUILLET 1986

Ayant examiné l'évolution de la situation charbonnière dans la Communauté européenne et ayant pris connaissance de la proposition de la Commission tendant à proroger le régime des aides nationales à l'industrie charbonnière, la Délégation déplore qu'une véritable politique énergétique qui fasse une juste place aux combustibles solides n'ait pas encore été mise en œuvre par les instances communautaires.

Sur la situation actuelle de la production et de la consommation charbonnières dans la Communauté

La Délégation observe que les contraintes économiques comme les caractéristiques naturelles des gisements charbonniers en Europe de l'Ouest ont nécessité une réduction de moitié en 25 ans du volume de la production communautaire totale.

Elle rappelle que le repli de la production charbonnière dans la Communauté s'est traduit par des coûts sociaux et régionaux particulièrement lourds, l'effectif de mineurs de fond ayant été réduit d'un tiers en l'espace de 25 ans et le nombre de sièges d'extraction ayant diminué des trois-quarts pendant la même période.

Elle constate que les deux chocs pétroliers n'ont pas eu pour conséquence d'accroître notablement la consommation de charbon dans la Communauté, et que celle-là s'est peu à peu stabilisée à un niveau qui nécessite des importations sans cesse croissantes en provenance de pays tiers.

Elle rappelle que les faibles rendements du charbon communautaire nécessitent de la part des ÉTATS producteurs des aides publiques nationales qui atteignent des montants considérables et à côté desquelles les aides communautaires paraissent très modestes.

Elle relève avec inquiétude que, d'après les calculs de la Commission, la production communautaire devrait être encore réduite d'environ un tiers pour rendre convenables les coûts de revient européens par rapport à ceux du charbon importé.

Elle souligne que la carte mondiale des ressources charbonnières est suffisamment diversifiée, contrairement à celle des hydrocarbures, pour que la sécurité d'approvisionnement de la Communauté soit garantie dans l'avenir, quel que soit le volume de ses importations en charbon.

Elle se dit préoccupée que, en France, l'option nucléaire en matière énergétique ait écarté les possibilités que recèlent les produits charbonniers, qu'ils soient communautaires ou importés, dans la production d'énergie.

Sur l'avenir des produits charbonniers dans la Communauté

La Délégation estime que les potentialités économiques du charbon sont suffisamment riches pour qu'une réflexion approfondie soit engagée en vue d'accroître sa place dans le bilan énergétique de la Communauté.

Elle voudrait être certaine que le volume des ressources énergétiques fourni par le nucléaire a la durabilité qu'on lui prête, et que la menace d'un troisième choc pétrolier est totalement à exclure.

Elle est consciente de ce que les coûts d'exploitation de nombreux gisements communautaires sont trop élevés et les possibilités de valorisation trop étroites, notamment en France, pour permettre le maintien à son niveau actuel de la production charbonnière globale en Europe.

Elle préconise, en conséquence, l'accroissement des importations charbonnières en provenance des pays tiers pour répondre dans l'avenir à une demande accrue.

Elle est convaincue que, si elle participait de la sorte à une stratégie charbonnière mondiale, la Communauté assurerait la sécurité de ses approvisionnements et tirerait les bénéfices des retombées économiques engendrés dans plusieurs secteurs communautaires d'activités, notamment industriels, technologiques et de services.

Elle considère, en toute hypothèse, que les interventions de la Communauté devraient mettre en œuvre une véritable politique communautaire de l'énergie au lieu de favoriser, comme c'est le cas actuellement, des politiques nationales.

Elle demande que des crédits de recherche suffisants soient ouverts pour exploiter les possibilités offertes par les techniques de gazéification et de liquéfaction des combustibles solides, qui, si elles pouvaient devenir opérationnelles, donneraient à l'Europe un fantastique potentiel énergétique.

Elle juge que ces actions de recherche, tout comme celles qui seraient orientées vers un accroissement de la part du charbon dans le bilan énergétique de la Communauté, mériteraient d'entrer dans le cadre du programme EUREKA.

Elle appelle de ses vœux la définition d'une véritable stratégie énergétique communautaire qui reconnaisse au charbon la place qu'il peut occuper dans le bilan énergétique global et qui substitue des critères à long terme à l'approche trop souvent conjoncturelle des problèmes charbonniers dans la Communauté.

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 IV

POLITIQUE RÉGIONALE

BILAN ET PERSPECTIVE DU F.E.D.E.R.

Rapporteur : M. Amédée BOUQUEREL, Sénateur

- I. — LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : BILAN DE DIX ANNÉES D'ACTIVITÉ
- II. — LA RÉFORME DE 1985 ET LES CONSÉQUENCES DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL
- III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 27 JUIN 1986

* * *

I. — LE FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL : BILAN DE 10 ANNÉES D'ACTIVITÉ (1)

A. — De l'institution du F.E.D.E.R. à la réforme de 1985

1. — *Les principes*

Associant des pays connaissant des disparités internes comme des disparités entre eux, la Communauté ne pouvait atteindre ses objectifs de création d'un espace sans frontières et de développement économique commun, sans se préoccuper non seulement de corriger les disparités initiales mais aussi de l'impact régional des politiques communautaires.

Ces orientations sont fixées à l'origine par le préambule du traité de Rome qui indique qu'il convient de « renforcer l'unité des économies des États membres et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées. »

(1) Cf. les conclusions antérieurement adoptées par la Délégation :

- du 24 janvier 1980 sur les propositions en matière de politique des structures agricoles, M. Jean CLUZEL, rapporteur ;
- du 20 janvier 1981 sur le règlement portant création du FEDER, M. Amédée BOUQUEREL, rapporteur ;
- du 14 avril 1982 sur la modification du règlement portant création du FEDER, M. Amédée BOUQUEREL, rapporteur ;
- du 25 janvier 1984 sur la révision des fonds structurels de la Communauté.

2. — *Les disparités régionales*

Dans chaque pays de la Communauté européenne, il existe entre les régions des différences de niveau de développement et de richesse. Ces disparités régionales, liées à une répartition déséquilibrée des activités économiques, sont beaucoup plus accusées quand on considère l'ensemble du territoire de la Communauté. Les écarts en termes d'emploi et de production entre la région la moins développée et la plus prospère varient par exemple de 1 à 1,4 en Allemagne, de 1 à 2,4 en France, de 1 à 3,3 au Royaume-Uni et de 1 à 3,8 en Italie, mais de 1 à 5,1 à l'échelle de la Communauté.

Les régions où se posent les problèmes les plus graves sont souvent situées à la périphérie de la Communauté. Prises ensemble, elles comptent plus de 50 millions d'habitants, soit presque un cinquième de la population de la Communauté. Schématiquement, on peut les répartir en deux groupes principaux :

— il s'agit d'une part, de zones rurales sous-développées, dont l'économie dépend largement de l'agriculture. Ces régions, caractérisées par de faibles niveaux de revenus, par des taux élevés de chômage et, souvent, par la déficience des infrastructures, se trouvent surtout en Grèce, dans le Mezzogiorno italien, en Irlande, en Irlande du Nord et, pour la France, en Corse et dans les départements d'outre-mer ;

— d'autre part, il s'agit de régions dont la richesse passée était fondée sur des industries maintenant en déclin, comme les charbonnages, la sidérurgie, la construction navale ou le textile. Ces zones d'ancienne industrialisation, caractérisées par une structure industrielle vieillie et par des taux de chômage élevés, sont nombreuses au Royaume-Uni ainsi qu'en France et en Belgique.

Depuis quelques années, la crise économique a aggravé les problèmes régionaux traditionnels, à la fois dans les régions prospères et dans les régions pauvres. Le chômage s'est accru partout et, si le retard des régions défavorisées ne s'est guère comblé, le déclin de certaines régions industrielles s'est accéléré.

Les disparités régionales seront encore plus importantes dans la Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal : les régions considérées comme les moins développées auront alors une population d'environ 100 millions d'habitants, soit près du tiers de la population de l'Europe des 12.

3. — *Orientations et instruments de la politique régionale communautaire*

La politique régionale de la Communauté comporte trois axes d'action principaux. Tout d'abord, elle introduit une dimension régionale dans les autres politiques menées par la Communauté. En second lieu, elle poursuit un effort de coordination des politiques régionales des États membres. Enfin, elle comprend une large gamme de soutiens financiers à des actions de développement intéressant les régions défavorisées de la Communauté.

Pour pouvoir évaluer les conditions d'une action efficace dans chacun de ces trois domaines, les instances communautaires doivent évidemment connaître exactement la gravité des problèmes régionaux dans le contexte européen. En effet, une région jugée défavorisée d'après les critères d'un pays prospère peut être considérée comme moyennement riche dans le contexte d'un autre pays. Des critères communautaires sont donc nécessaires pour procéder à des comparaisons valables et pour fixer des priorités d'action. A cette fin, la Commission européenne prépare périodiquement un rapport sur la situation économique et sociale de toutes les régions de la Communauté et elle propose au Conseil des ministres des priorités et des principes d'action pour l'avenir.

Parallèlement à d'autres sections (prêts C.E.C.A., prêts de la Banque Européenne d'Investissements et au titre du Nouvel Instrument Communautaire, bonifications d'intérêts dans le cadre du S.M.E., aides du Fonds social et enfin, aides au titre de la section « orientation » du F.E.O.G.A.), la correction des disparités économiques régionales est la vocation essentielle du Fonds européen de Développement régional, F.E.D.E.R. inscrite par un règlement du 18 mars 1975.

Alimenté initialement par une dotation inscrite au budget de la Communauté et qu'il ne faisait que répartir au profit de projets nationaux (1), selon des quotas déterminés pour chaque pays, le F.E.D.E.R. a été réformé une première fois en 1979, sur proposition de la Commission pour accentuer le caractère communautaire de la politique régionale. Ainsi, à côté du mécanisme traditionnel, une section « hors quotas » a été créée pour soutenir des programmes spécifiquement communautaires. Cette première réforme a en outre abouti au renforcement de la responsabilité de la Communauté dans la définition des priorités régionales et enfin à l'institution d'un rapport périodique d'évaluation et d'orientation, adressé par la Commission au Conseil.

B. — 1975-1984 : Bilan de dix années d'interventions

En dix années d'existence, de 1975 à 1984, les ressources budgétaires allouées au F.E.D.E.R. ont été multipliées par huit. A son origine, la dotation du F.E.D.E.R. fut très modeste, presque symbolique : l'équivalent de 275 millions d'Écus en 1975 et de 378 en 1977. La barre d'un milliard fut dépassée en 1980 et celle de deux milliards atteinte en 1983, la dotation de 1984 s'élève à 2,14 milliards et, pour l'avenir, le Conseil européen a décidé en principe des augmentations significatives en termes réels. La dotation du F.E.D.E.R. a progressé plus vite que les dépenses générales de la Communauté, si bien que sa part dans le budget, en augmentation constante, a atteint 7,5 % en 1985.

- Évolution des engagements de 1975 à 1985 et part dans le budget de la C.E.E.

Année	Montants (Mio Ecu)	Augmentation annuelle en %)	Part dans le budget total des C.E. en %
1975	257,6	—	4,8
1976	394,3	53,1	5,6
1977	378,5	— 4,0	4,9
1978	581,0	53,5	4,6
1979	945,0	62,7	6,1
1980	1 165,0	23,3	6,7
1981	1 540,0	32,2	7,3
1982	1 759,5	14,3	7,6
1983	2 010,0	14,2	7,6
1984	2 140,0	6,5	7,3
1985	2 289,9	7,0	7,5

La répartition des concours du F.E.D.E.R. dans la Communauté européenne fait apparaître une forte concentration sur un certain nombre d'États membres en fonction du système de quotas en vigueur de 1975 à 1984. C'est ainsi qu'au cours de cette première décennie, 70 % des concours du F.E.D.E.R. sont allés vers l'Italie, le Royaume-Uni, la Grèce et l'Irlande, pays dans lesquels se situent les régions qui ont les problèmes les plus graves. Si on rapporte l'ensemble du concours octroyé par le Fonds au cours de cette décennie à la population habitant les zones éligibles pour les aides du Fonds dans chaque État membre, l'Irlande vient en tête (211 Écus/habitant), suivie de près par l'Italie (192 Écus/habitant), le Danemark (177 Écus/habitant), la Grèce (173 Écus/habitant) et le Royaume-Uni (143 Écus/habitant). La moyenne pour la Communauté s'élève à 113 Écus/habitant).

Dans le Mezzogiorno, les concours du F.E.D.E.R. représentent jusqu'à 10 % des dépenses publiques d'infrastructures ; en Irlande et en Grèce jusqu'à 20 %.

(1) soit sous forme de concours s'ajoutant aux aides nationales, soit sous forme de remboursement aux États d'une fraction de ces aides.

• La ventilation des actions de soutien par État membre s'établit ainsi :

MONTANTS OCTROYÉS PAR ÉTAT MEMBRE (1975-1984)

État membre	Industrie, services et artisanat		Infrastructures		Études		Total	
	Monnaie nationale	Écus	Monnaie nationale	Écus	Monnaie nationale	Écus	Monnaie nationale	Écus
B	1 345,46	32,48	3 404,51	80,00	87,00	1,93	4 836,97	114,41
DK	96,57	12,66	877,86	113,48	45,96	5,74	1 020,38	131,88
D	739,41	302,60	595,22	245,15	0,11	0,05	1 334,74	544,79
GR	2,81 (*)	39,18	79,30 (*)	1 052,26	0,02 (*)	0,26	82,13 (*)	1 091,70
F	2 028,13	336,58	8 425,84	1 348,91	41,17	6,02	10 495,14	1 683,51
IRL	141,20	205,06	352,26	507,74	0,43	0,64	493,89	713,44
I	526,58 (*)	437,93	4 940,40 (*)	3 910,69	26,28 (*)	20,12	5 493,26 (*)	4 368,73
L	—	—	508,35	11,97	—	—	508,35	11,97
NL	61,64	22,98	354,92	133,14	0,17	0,07	416,73	156,18
UK	423,81	690,00	1 242,94	2 085,49	3,85	6,52	1 670,59	2 782,01
EUR 10	—	2 079,47	—	9 477,83	—	41,33	—	11 598,63

(*) En milliards.

MONTANTS ENGAGÉS EN 1985 PAR ÉTAT MEMBRE

(Mio)

État membre	Industrie, services et artisanat		Infrastructures		Études		Programmes n.i.c.		Total	
	Mon. nat.	Écu	Mon. nat.	Écu	Mon. nat.	Écu	Mon. nat.	Écu	Mon. nat.	Écu
B	238,83	5,32	845,20	18,84	11,21	0,25	—	—	1 095,24	24,41
DK	23,07	2,89	82,46	10,31	—	—	—	—	105,53	13,20
D	114,59	51,93	47,70	21,62	—	—	—	—	162,29	73,55
GR	—	—	53,61 (*)	409,46	—	—	—	—	53,61 (*)	409,46
F	193,66	28,78	1 697,61	252,27	—	—	194,02	28,83	2 085,29	309,88
IRL	27,26	38,17	82,10	114,94	—	—	—	—	109,36	153,11
I	292,92 (*)	194,79	1 015,45 (*)	675,30	1,42 (*)	0,95	—	—	1 309,79 (*)	871,04
L	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
NL	24,41	9,84	17,75	7,16	0,19	0,08	—	—	42,35	17,08
UK	50,84	86,26	231,71	393,18	0,44	0,75	61,97	105,15	344,96	585,34
Commun.	—	—	—	—	—	0,04	—	—	—	0,04
Eur 10 ...	—	417,98	—	1 903,08	—	2,07	—	133,98	—	2 457,11

• En milliards.

• Pour la France, la ventilation de ces crédits s'établit ainsi :

Action de soutien
RÉPARTITION RÉGIONALE DES CONCOURS OCTROYÉS DE 1975 A 1984

Etat membre Région	Industrie, services et artisanat		Infrastructures		Etudes		Total	
	Mio FF	Mio Ecus	Mio FF	Mio Ecus	Mio FF	Mio Ecus	Mio FF	Mio Ecus
France	2 028,12	336,58	8 425,82	1 340,91	41,17	6,02	10 495,11	1 683,51
Haute-Normandie ..	10,46	1,57	—	—	—	—	10,46	1,57
Basse-Normandie ...	45,35	7,45	119,94	19,07	—	—	165,30	26,52
Picardie	16,59	2,55	2,40	0,35	—	—	18,99	2,90
Champagne-								
Ardenne	45,34	7,55	25,15	3,67	—	—	70,49	11,22
Bourgogne	4,13	0,71	—	—	—	—	4,13	0,71
Centre	10,09	1,66	13,71	2,03	—	—	23,80	3,69
Nord Pas-de-Calais	438,19	75,11	149,45	22,74	—	—	587,64	97,85
Bretagne	132,50	21,62	1 576,14	255,84	—	—	1 708,65	277,46
Pays-de-la-Loire ...	232,07	37,36	352,06	58,24	—	—	584,13	95,61
Poitou-Charentes ...	94,42	15,46	260,93	42,67	—	—	355,36	58,13
Lorraine	296,60	50,28	210,40	32,89	—	—	507,00	83,17
Alsace	36,90	6,21	5,02	0,74	—	—	41,92	6,95
Franche-Comté	0,48	0,08	—	—	—	—	0,48	0,08
Limousin	33,31	5,44	458,50	73,78	—	—	491,81	79,22
Aquitaine	145,70	23,81	474,85	76,05	—	—	620,55	99,86
Midi-Pyrénées	120,57	19,33	1 072,07	166,66	—	—	1 192,64	185,99
Auvergne	74,96	11,94	616,94	100,46	—	—	691,20	112,40
Rhône-Alpes	120,66	20,11	99,60	14,78	—	—	220,27	34,89
Languedoc-								
Roussillon	69,55	11,41	499,98	79,46	—	—	596,54	90,87
Provence								
Côte-d'Azur	11,39	1,89	18,78	2,74	—	—	30,17	4,63
Corse	4,18	0,63	301,64	49,16	—	—	305,71	49,79
Martinique	20,43	3,46	501,93	79,81	—	—	522,36	83,27
Guadeloupe	23,40	4,02	506,31	80,45	—	—	529,72	84,47
Guyane française ...	23,16	3,95	246,84	38,49	—	—	269,99	42,44
Réunion	17,68	2,99	697,04	108,11	41,17	6,02	755,89	117,12
Multirégionaux	—	—	216,24	32,73	—	—	216,24	32,73
	Mio IRL	Mio Ecus	Mio IRL	Mio Ecus	Mio IRL	Mio Ecus	Mio IRL	Mio Ecus

Répartitions régionale des montants engagés en 1985 :

Etat membre Région	Industrie, services et artisanat		Infrastructures		Etudes		Programmes n.i.c.		Total	
	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU	Mio FF	Mio ECU
France	193,66	28,78	1 697,61	252,27	—	—	194,02	28,83	2 085,29	309,88
Haute-Normandie ..	0,60	0,09	—	—	—	—	—	—	0,60	0,09
Basse-Normandie ..	6,08	0,90	61,93	9,20	—	—	—	—	68,01	10,10
Picardie	3,67	0,55	—	—	—	—	—	—	3,67	0,55
Champagne- Ardenne	0,46	0,07	33,12	4,92	—	—	—	—	33,58	4,99
Centre	3,33	0,50	—	—	—	—	—	—	3,33	0,50
Nord Pas-de-Calais	33,86	5,03	151,09	22,45	—	—	41,14	6,16	226,38	33,64
Bretagne	19,39	2,88	46,41	6,90	—	—	—	—	65,80	9,78
Pays-de-la-Loire ...	19,53	2,90	19,86	2,95	—	—	—	—	39,39	5,85
Poitou-Charentes ..	13,39	1,99	30,07	4,47	—	—	—	—	43,46	6,46
Lorraine	30,90	4,59	253,35	37,65	—	—	44,67	6,64	328,92	48,88
Alsace	2,97	0,44	—	—	—	—	—	—	2,97	0,44
Limousin	3,76	0,56	106,67	15,85	—	—	42,40	6,30	152,83	22,71
Aquitaine	16,42	2,44	104,69	15,56	—	—	—	—	121,11	18,00
Midi-Pyrénées	10,39	1,54	157,65	23,42	—	—	44,08	6,55	212,12	31,51
Auvergne	11,31	1,68	43,08	6,40	—	—	21,43	3,18	75,82	11,26

Depuis la création du F.E.D.E.R., on observe un déclin relatif des opérations dans les secteurs productifs (industrie, services et artisanat) au profit du développement des infrastructures (essentiellement transports et télécommunications, puis, récemment, infrastructures énergétiques) (1). Cette évolution peut être regrettée mais, dans certaines zones, il est indispensable de créer, d'abord, les conditions nécessaires (routes, eau, électricité) pour que les investissements industriels deviennent possibles. En outre, la crise économique a raréfié les occasions d'investissements productifs. Du moins, le F.E.D.E.R. aura-t-il permis d'améliorer les infrastructures de certaines régions particulièrement défavorisées et d'y créer ainsi les conditions d'un développement économique futur.

• Projets nationaux et programmes communautaires

A partir de 1980, certaines actions communautaires spécifiques de développement régional ont été engagées sous forme de programmes, préfigurant en cela certaines grandes orientations désormais retenues pour le fonctionnement du F.E.D.E.R. Ces actions visent à prévenir les effets défavorables qui pourraient résulter, pour certaines régions, de l'élargissement de la Communauté ou à accompagner les politiques communautaires poursuivies dans les secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, du textile-habillement et des énergies alternatives.

(1) Ainsi, en 1985, sur un total de 2 321,4 millions d'Écus, 82 % de ces concours ont été destinés à des projets d'infrastructure, 18 % à des projets dans le secteur de l'industrie et des services. Quant aux nouveaux pays bénéficiaires, la totalité de la dotation du Portugal en 1986 ira aux infrastructures, et l'Espagne emploiera 132 millions d'Écus aux infrastructures et 2,5 aux projets industriels.

Depuis l'institution des programmes communautaires, la ventilation entre ces actions et les projets nationaux s'établit ainsi :

	Projets	Programmes
	Millions d'Écus	Millions d'Écus
B	114,38	0,98
DK	131,75	—
D	544,78	0,90
GR	1 093,51	6,73
F	1 683,60	38,38
IRL	712,87	11,72
I	4 352,83	38,85
L	11,96	—
NL	156,16	0,23
UK	2 735,62	42,36
CEE	11 537,46	140,15

**Les principaux programmes communautaires sont les suivants :
Actions communautaires spécifiques : Engagements 1981-1984**

Programmes	Enveloppe globale sur cinq ans	Engagements (Mio)		
		1981-1984		
	Ecu	Mon. nat.	Ecu	% (*)
<i>Première série</i>	216		116,78	54,1
Belgique				
— Zones sidérurgiques (*)	6	43,47	0,98	16,3
France				
— Élargissement (*)	55	248,73	38,38	69,8
Irlande				
— Zones frontalières(*)	16	8,36	11,72	73,3
Italie				
— Énergie (*)	16	6 610,53	5,03	31,4
— Élargissement (*)	65	45 614,33	33,82	52,0
Royaume-Uni				
— Zones frontalières (*)	8	2,14	3,65	45,6
— Zones sidérurgiques (*)	33	7,37	12,76	38,7
— Zones construction navale (*)	17	6,13	10,45	61,5
<i>Deuxième série</i>	235		23,37	9,9
RF d'Allemagne				
— Zones sidérurgiques (*)	13	2,01	0,90	6,9
Grèce				
— Élargissement (*)	40	499,05	5,48	13,7
— Énergie	20	113,83	1,25	6,3
Pays-Bas				
— Zones textile (*)	7	0,58	0,23	3,3
Royaume-Unis				
— Zones sidérurgiques (*)	33	1,98	3,30	10,0
— Zones construction navale (*)	17	1,02	1,70	10,0
— Zones textile (*)	105	6,31	10,50	10,0
Total	451		140,15	31,1

(*) Pourcentage par rapport à l'enveloppe globale.

**II. — LA RÉFORME DE 1985 ET LES CONSÉQUENCES
DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL**

A. — Les nouveaux mécanismes d'intervention

Décidée par le Conseil européen de Stuttgart, l'action engagée par la Communauté pour une réforme en profondeur de l'ensemble de sa politique socio-structurelle, de façon à permettre une meilleure convergence et une meilleure cohérence des politiques communautaires a abouti, en ce qui concerne le F.E.D.E.R., à l'adoption d'un règlement, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985.

Outre l'accroissement de la part des crédits réservés aux programmes communautaires, qui atteindra 20 % en 1987 (programmes spécifiquement communautaires, proposés par la Commission et arrêtés par le Conseil à la majorité qualifiée, et « programmes nationaux d'intérêt communautaire » présentés par les États membres à la Commission), l'augmentation du taux de participation du Fonds en financement des projets et programmes, porte de 30

à 50 % et, pour les opérations exceptionnelles, de 40 à 55 % (1) ; et l'exclusion de certains travaux : écoles, hospices, crèches et hôpitaux, bâtiments administratifs, publics et logements. La réforme substitue à l'ancien système, rigide, des quotas, une répartition plus souple selon des « fourchettes ». La limite inférieure de la marge de ces « fourchettes » constitue le minimum des ressources du F.E.D.E.R. garanti à chaque État membre, à condition qu'un volume adéquat de demandes de concours éligibles soit adressé à la Commission européenne. La variation des ressources accordées entre les limites inférieure et supérieure de la marge est déterminée par l'intérêt communautaire des actions présentées au concours du F.E.D.E.R.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985, le système a été modifié par le Conseil le 18 décembre 1985 pour tenir compte de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

• Répartition par pays des ressources du F.E.D.E.R. (fourchettes inférieures et nouvelles fourchettes décidées par le Conseil le 18 décembre 1985 pour chaque État membre)

Etat membre	1985		1986	
	Fourchettes antérieures (%)		Nouvelles fourchettes décidées (%)	
	Limite inférieure	Limite supérieure	Limite inférieure	Limite supérieure
B	0,90	1,20	0,61	0,82
DK	0,51	0,67	0,34	0,46
AM	3,76	4,81	2,55	3,40
E	—	—	17,97	23,93
GR	12,35	15,74	8,36	10,64
F	11,05	14,74	7,48	9,96
IR	5,64	6,83	3,82	4,61
I	31,94	42,59	21,62	28,79
L	0,06	0,08	0,04	0,06
N	1,00	1,34	0,68	0,91
P	—	—	10,65	14,20
UK	21,42	28,56	14,50	19,31

(1) Le Conseil des Ministres a également décidé le 18 décembre 1985 une dérogation à cette règle pour le Portugal, à savoir la possibilité d'appliquer des taux de participation du F.E.D.E.R. allant jusqu'à 70 % pour une période allant jusqu'à la fin 1990. Cette dérogation tient compte du volume réduit des dotations budgétaires que le Portugal peut destiner aux investissements et, par conséquent, de la capacité limitée de ce pays à financer les actions nécessaires à son développement.

On constate ainsi que la part de la France, qui était comprise entre 11,05 et 14,74 % de la dotation, a sensiblement diminué pour être comprise désormais entre 7,48 et 9,96 %.

Pour 1985, les dotations réparties en six tranches successives se sont distribuées ainsi :

(en millions d'Écus)

Etat membre	Concours octroyés 1985				Paie- ments 1985	Concours octroyés 1985			
	Projets	Pro- gramme	Études	Total		Projets	Pro- gramme	Études	Total
Belgique	24,2	—	0,3	24,5	12,3	134,7	10,0	2,2	137,9
Danemark	13,2	—	—	13,2	7,8	137,7	—	5,7	143,4
RFA	73,6	10,1	—	83,7	61,7	621,1	11,0	0,1	632,2
Grèce	409,0	—	—	409,0	309,0	1 530,2	6,7	0,3	1 537,2
France	281,1	28,8	—	309,0	233,2	1 926,8	67,2	6,0	2 000,0
Irlande	153,8	3,4	—	157,2	118,2	864,2	15,1	0,6	879,9
Italie	870,1	—	1,0	471,1	381,1	5 144,2	38,8	20,7	5 203,7
Luxembourg	—	—	—	—	0,6	11,8	—	—	11,8
Pays-Bas	17,0	1,8	—	18,8	16,4	173,9	2,0	0,1	176,0
Royaume-Unis	479,4	127,7	1,0	608,1	483,7	3 285,6	170,1	7,5	3 463,2
Communauté	2 321,4	171,8	2,3	2 495,5	1 624,0	13 830,2	311,9	43,3	14 185,3

Pour prévenir les réticences de certains États devant la diminution de leur part relative à la suite de la réforme et surtout de l'élargissement, la Commission avait affirmé qu'aucun État membre ne verrait sa part diminuer, en valeur absolue, par rapport à 1985, compte tenu de l'augmentation projetée du budget du Fonds.

En effet, la Commission avait proposé qu'en 1986 le F.E.D.E.R. soit doté de 3 433 millions d'Écus, en augmentation de 50 % par rapport à 1985 où son action ne concernait que dix États membres. Déduction faite des montants prévus pour l'Espagne et le Portugal, l'accroissement proposé pour les dix anciens États membres n'était pourtant que de l'ordre de 5 %, ce qui — en termes réels — aurait signifié une stagnation du volume des concours. Le budget communautaire finalement adopté pour 1986 ne prévoit qu'une dotation du Fonds régional de 2 373 millions d'Écus. Par conséquent, les aides du Fonds de chacun des dix « anciens » États membres vont diminuer en termes absolus et réels en 1986 tandis que les régions espagnoles et portugaises recevront moins de concours que prévu initialement. Quant à la dotation pour 1987, le Conseil l'a fixée lors du premier examen du budget de 1987 à 2 422 millions de francs, ce qui marquera une décélération très sensible et accroît d'autant la part relative du « poids du passé » résultant d'engagements non financés mais pourra aussi avoir des effets salutaires sur les choix futurs, en incitant à plus de rigueur.

B. — Une crise récurrente

Comme d'autres institutions communautaires, le F.E.D.E.R. se trouve donc confronté à des difficultés financières, mais celles-ci peuvent avoir un effet tout à fait positif si elles sont l'occasion d'une recherche d'efficacité, au prix éventuellement d'une réorientation des actions et d'une restructuration des moyens.

1. — Les difficultés financières

Les difficultés les plus flagrantes touchent bien sûr au financement accru dans les régions les plus touchées par la crise et accru aussi par l'élargissement de la Communauté d'abord à la Grèce, puis à l'Espagne et au Portugal.

Le difficile débat budgétaire au sein des organes communautaires a été l'occasion d'une remise en cause de la gestion des fonds structurels et parmi eux, du F.E.D.E.R., notamment de la part des pays « débiteurs nets ».

Comme le montre le tableau (1) ci-après, l'écart entre les crédits de paiement et les crédits d'engagement est allé grandissant ces dernières années. Même s'il y a eu une amélioration en 1985, il est inquiétant de constater que le budget 1986 fait apparaître une nouvelle augmentation de cet écart, qui affecte surtout le F.E.D.E.R. Cette situation pose de gros problèmes et l'on peut s'interroger sur les décisions des Conseils économie-finances qui ont, au fur et à mesure de l'adoption des budgets, pris des engagements dépassant les ressources dont pouvait disposer la C.E.E. Conséquence : les paiements ont été reportés et les « créances » énormes ainsi accumulées ont dû être étalées sur plusieurs années.

(millions d'écus)

Budget	1981			1984			1985			1986		
	E ⁽¹⁾	P ⁽²⁾	D	E	P	D	E	P	D	E	P	D
Fonds Régional	1 540	819	721	2 140	1 412	728	2 289	1 610	679	3 176	2 373	803

(1) Engagements (2) Paiements.

Estimation du déficit budgétaire en 1986 (2)

	Estimation la meilleure	Minimum	Maximum
Fonds régional	493	412	562

Cette situation a d'ailleurs suscité des observations de la Cour des Comptes de la Communauté européenne dont le Président, M. MART, a souligné, devant les ministres des Finances des 12, réunis le 30 mars 1986, l'accumulation des charges non honorées.

A la fin de l'année dernière, elles pouvaient être estimées à 17 milliards d'Écus, en raison d'une accumulation d'engagements de dépenses, non suivis de paiements.

Ce poids du passé se compose de 11 milliards d'Écus d'engagements au titre des fonds structurels (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R. et Fonds Social), 1 milliard d'Écus de remboursements à certains États membres (Royaume-Uni) et 5 milliards au titre des charges et pertes sur les stocks agricoles.

M. MART a critiqué l'usage fait des aides des fonds structurels dans les pays membres où elles servent, le plus souvent, à rembourser partiellement des dépenses déjà faites par les budgets nationaux. Il a souhaité une meilleure transparence budgétaire et une surveillance accrue de l'emploi des fonds.

Mais une difficulté plus pernicieuse touche au mécanisme même du transfert et au poids de la solidarité communautaire d'une Europe à 12 comprenant des pays à peu près entièrement éligibles aux aides du Fonds tandis que les pays « riches », « débiteurs nets », subissent la crise d'industries traditionnelles affectant gravement des régions jadis prospères. Le dilemme est alors soit un éparpillement des crédits et leur augmentation incontrôlée, soit une concentration plus accentuée qui augmentera encore les transferts des pays « débiteurs nets » vers les autres. La crise financière n'est en fait que la traduction de ce choix difficile.

(1) « La semaine européenne » citant « la lettre européenne ».

(2) Selon la communication de la Commission au Conseil à propos des interventions structurelles 1986 (COM 86/202 final).

2. — Des choix difficiles

A conditions d'éligibilité aux aides du F.E.D.E.R. inchangées, les zones qui théoriquement et juridiquement pourraient prétendre à ces aides, représenteront plus de 70 % du territoire et 40 % de la population de la Communauté à 12.

La Commission préconise un resserrement des zones d'intervention du F.E.D.E.R. pour en accroître l'efficacité, avec une définition « optimale » qui réserverait les ressources du Fonds à 25 — 30 % de la population communautaire. Mais il faut rappeler que le mécanisme actuel des aides impose des transferts déjà considérables, c'est ainsi que l'Allemagne, avec un nombre d'habitants à peu près analogue à celui de l'Italie, obtient environ 4 % des concours du F.E.D.E.R. et l'Italie 32 %. La Grèce, également, reçoit un concours six fois supérieur à celui de la Belgique tout en ayant un nombre comparable d'habitants. L'Irlande, avec 1 % de la population de la Communauté, reçoit à elle seule 6 % des concours, c'est-à-dire environ six fois plus que sa part dans la population totale !

Ainsi, en 1984, 71 % des financements du F.E.D.E.R. ont été destinés à 18 régions où vivent 20 % de la population de la Communauté à 10 (Mezzogiorno italien, Grèce centrale et septentrionale, Irlande, départements d'outre-mer français). Certes, on fait observer que les régions en retard « payent » leur participation au marché commun par l'ouverture des frontières et la suppression des obstacles à l'importation, — avantages pour les pays et les régions les plus développées en raison de l'élargissement du marché préférentiel dont ils disposent. La contrepartie est représentée par les transferts de ressources réelles des pays plus prospères vers les autres, par la prise en considération des intérêts des régions en retard lors de la définition et de l'application des politiques communes, par les dérogations aux règles de concurrence. Sans ces échanges d'avantages ou de désavantages, il ne saurait y avoir de marché commun. Sans doute, mais il y a là l'occasion de différences d'appréciation quant aux avantages et désavantages du système et de ses réformes éventuelles pour chaque État membre, différences d'appréciation qui ne peuvent que s'accroître avec la crise persistante de certaines régions jadis prospères en Grande-Bretagne, en Belgique, en France bien sûr (le Nord, le bassin Lorrain) et même en R.F.A. Les avantages du marché élargi à 12 l'emportent-ils, ou même compensent-ils, pour ces pays le poids de la solidarité ? Accentuer un peu plus les mécanismes redistributifs, au profit des nouveaux États membres, en particulier, peut susciter des réactions négatives dans l'opinion publique des régions septentrionales les plus touchées par la crise et amener une contestation de la solidarité communautaire au nom du traditionnel « charité bien ordonnée commence par soi-même ».

C'est sans doute pour prévenir ces difficultés que le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 a expressément réaffirmé la vocation du F.E.D.E.R. à intervenir dans les régions industrielles en déclin et en reconversion (notamment du fait même des politiques communautaires de restructuration de certaines productions excédentaires, les aides du F.E.D.E.R. peuvent ainsi se cumuler avec les prêts « reconversion » C.E.C.A. pour ces régions), non seulement dans les zones d'activité sidérurgiques ou de production d'énergie et de constructions navales mais aussi, désormais, dans les zones de production textile.

Ce sont donc toutes les activités aujourd'hui les plus touchées par la crise dans les régions les plus anciennement industrialisées qui sont à présent éligibles aux aides du F.E.D.E.R.

Ainsi, les 3^e et 4^e tranches du F.E.D.E.R. décidées par le Conseil le 15 novembre 1985 comprennent le financement de programmes communautaires dans des régions touchées par la restructuration industrielle, en Hollande (sidérurgie), en Allemagne (sidérurgie et chantiers navals). De même la Commission a approuvé en décembre 1985 les premiers programmes d'intérêt communautaire (financement pluriannuel d'investissements cohérents selon le nouveau règlement du F.E.D.E.R. entré en vigueur en 1985). Ils intéressent plusieurs régions en Grande-Bretagne et, en France, des travaux d'infrastructure (pour 28,8 millions d'Écus) en Ariège, dans le Tarn, l'Aveyron, en Auvergne, dans le Limousin ainsi que dans les bassins miniers et sidérurgiques du Nord-Pas-de-Calais. Elle a aussi décidé l'attribution d'aides du F.E.D.E.R. à deux régions sidérurgiques en Allemagne (Basse Saxe et Bavière).

Mais ces actions ponctuelles au profit des pays anciennement industrialisés et « débiteurs nets » n'éviteront pas que se repose, tôt ou tard, la question du devenir de la politique régio-

nale de la Communauté avec l'explosion des besoins, consécutive à l'élargissement à 12, alors même que la prolongation des difficultés économiques impose plus de rigueur budgétaire et fait apparaître des zones de paupérisation dans les États les plus prospères.

• Les quatre premières « tranches » 1986

Comme il avait été décidé lors des négociations précédant leur adhésion à la Communauté, l'Espagne et le Portugal ont bénéficié des deux premières « tranches » des crédits 1986 du F.E.D.E.R. ; ainsi, la Commission a successivement approuvé ces premières tranches 1986 des financements du F.E.D.E.R., consacrées exclusivement à l'Espagne et au Portugal, pour un total de 437 millions d'Écus destinés au financement de 53 projets. Il s'agit principalement d'investissements en infrastructures (434,42 millions d'Écus), mais également, en Espagne, de projets de l'industrie, de l'artisanat et des services, qui devraient permettre de maintenir ou de créer plus de 450 emplois.

En Espagne, sur un total de 194,5 millions, la Castille-Leon reçoit 71,15 millions d'Écus, l'Andalousie 70,49, la Castille-Mancha 32,29 et la Galice 20,66. Au total, 192,16 millions sont destinés aux infrastructures et 2,43 aux projets industriels. Une industrie produisant des moteurs diesel en Galice bénéficie d'un concours de 331 millions de Pesetas. Le restant est destiné aux transports, aux infrastructures hydrauliques et à la distribution de gaz naturel.

Le Portugal reçoit 246,26 millions d'Écus consacrés entièrement aux infrastructures, telles que l'autoroute Lisbonne-Porto et un nouveau pont ferroviaire sur le fleuve Douro.

La troisième tranche, de 174 millions d'Écus, concerne 308 projets dans les neuf pays suivants :

- Grèce : 30 projets, pour un total de 76,82 M.Écus ;
- Italie : 90 projets, pour un total de 39,32 M.Écus ;
- Royaume-Uni : 94 projets, pour un total de 26,37 M.Écus ;
- Allemagne Fédérale : 62 projets, pour un total de 8,18 M.Écus ;
- Espagne : 11 projets, pour un total de 7,64 M.Écus ;
- France : 5 projets, pour un total de 7,57 M.Écus ;
- Irlande : 11 projets, pour un total de 6,41 M.Écus ;
- Belgique : 2 projets, pour un total de 1,59 M.Écus ;
- Danemark : 3 projets, pour un total de 0,20 M.Écus.

Ces investissements sont destinés aux régions défavorisées de la Communauté. 7 millions d'Écus sont destinés à des projets dans l'industrie, l'artisanat et les services : 47 dans la République Fédérale, pour un total de 4,01 millions d'Écus, et 20 au Royaume-Uni, pour un montant de 2,09 millions d'Écus. Par ces investissements, plus de 2 200 emplois seront maintenus ou créés. Le reste, 167 millions d'Écus, est destiné à des investissements en infrastructures, créant directement des emplois liés à la réalisation de ces projets et préparant, en outre, le cadre nécessaire aux activités industrielles et de services génératrices d'emplois permanents, estime la Commission.

La quatrième tranche des concours du F.E.D.E.R. pour l'exercice 1986 porte sur 285 millions d'Écus et 58 projets d'investissement dans six pays de la Communauté, Espagne, Italie, Irlande, R.F.A., Royaume-Uni et Grèce. 263 millions d'Écus sont destinés à des investissements en infrastructures, et 21 millions à des projets dans l'industrie, l'artisanat et les services.

Ces crédits se répartissent ainsi :

- Espagne : 147,61 millions d'Écus, dont 142,22 pour les infrastructures ;
- Italie : 84,91 millions d'Écus, entièrement dans les infrastructures ;
- Irlande : 21,99 millions d'Écus, entièrement dans les infrastructures ;
- Allemagne : 14,25 millions d'Écus, entièrement dans l'industrie ;
- Royaume-Uni : 8,01 millions d'Écus, dont 5,98 dans les infrastructures ;
- Grèce : 7,77 millions d'Écus, entièrement dans les infrastructures.

Parmi les principaux projets qui seront financés, citons :

— en Grèce, la construction de cinq centres d'enseignements, à Chania, Ioannina, Agri-
nio, Kalamata et Chalkida (ce dernier offrira un enseignement technique à plus haut niveau,
les quatre premiers seront des lycées polyvalents) ;

— en Allemagne, l'extension d'une grande imprimerie dans le Schleswig-Holstein (con-
tribution du F.E.D.E.R. de 3,4 millions de DM) et l'extension d'une entreprise fabriquant
des boîtes de vitesse automatiques dans la Sarre (5,3 millions de DM) ;

— en Italie, construction d'une route complétant le raccordement de la zone du Vesuvio
à l'autoroute Caserta-Salerno ;

— en Espagne, la construction de six grands barrages, dont deux en Andalousie, trois en
Extremadura et un en Castille-Leon ;

— en Irlande, la construction de la Northern and Southern Ring Road à Cork (concours
de 6,5 millions de livres irlandaises), facilitant la circulation industrielle et commerciale ;

— au Royaume-Uni, la modernisation des usines de Fiberglass Ltd à Wrexham dans le
Pays-de-Galles (concours de 1,2 million de livres).

En outre, la Commission Européenne a approuvé en juin 1986 des financements « hors
quotas » du F.E.D.E.R. bénéficiant à l'Italie, la France, la Belgique, le Luxembourg et le
Danemark, visant à aider certaines régions, soit à faire face aux conséquences de l'élargisse-
ment ou de la crise du textile et de la sidérurgie, soit à mobiliser leurs ressources pour leur
développement endogène. Voici le détail :

• *conséquences de l'élargissement* : l'Italie reçoit 96,2 millions d'Écus (140 milliards de
lires) en faveur d'une action spécifique dans le Mezzogiorno comportant des mesures de sou-
tien aux P.M.E. (analyse des possibilités offertes par les marchés, contribution aux frais de
fonctionnement de sociétés d'experts conseils, aide à l'innovation technologique, à l'artisa-
nat, au tourisme rural). La France (Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées)
reçoit 71,6 millions d'Écus (500 millions de F.) pour favoriser le développement des P.M.E.
et de l'artisanat, notamment en facilitant leur accès au capital à risques, et promouvoir le tou-
risme rural ;

• *restructuration de l'industrie du textile et de l'habillement* : la France (Nord-Pas-de-
Calais) reçoit 28,6 millions d'Écus (200 millions de F.) pour un programme spécial dans le
cadre de l'action commune spécifique décidée en 1984, prévoyant des aides à l'animation éco-
nomique, à l'innovation, au Conseil en gestion et organisation et à l'aménagement des
anciens sites industriels. La Belgique (zones d'Aalst et Oudenaarde) reçoit 5,6 millions d'Écus
(260 millions de F.B.) pour un programme analogue (installation de nouvelles activités écono-
miques, encouragement aux P.M.E.) ;

• *restructuration de l'industrie sidérurgique* : la France (Nord-Pas-de-Calais) reçoit
21 millions d'Écus (145 millions de F.) pour un programme visant à aider en particulier les
P.M.E. (aide à l'animation économique, à la gestion et organisation, à l'innovation, à l'accès
au capital à risques, à l'aménagement des anciens sites industriels dégradés). Le Luxembourg
reçoit 9 millions d'Écus pour un programme d'un coût total de 22 millions d'Écus dont le but
est d'aider les P.M.E. et de réaliser certains travaux d'infrastructures (aménagement des sites
dégradés à Rodange et Differdange, équipement de logements vétustes à Differdange, renaissance
d'un quartier de logements sociaux à Dudelange) ;

— *mobilisation du potentiel de développement endogène* : le Danemark reçoit 1,5 mil-
lion de couronnes comme contribution au financement de l'organisme consultatif « Mosro
Food Park » dans l'île de Mosro, qui a pour objet d'attirer dans cette zone de nouvelles entre-
prises du secteur alimentaire et d'offrir aux entreprises une expertise en particulier dans le
domaine de l'investissement et des possibilités de ventes et de débouchés. C'est la première
fois qu'une aide du F.E.D.E.R. est accordée pour financer des dépenses de fonctionnement :
le nouveau règlement du F.E.D.E.R. prévoit cette possibilité, pour trois ans au maximum,
lorsqu'il s'agit d'organismes chargés de promouvoir les possibilités de développement endo-
gène des régions.

**C. — Des difficultés récurrentes :
propositions d'amélioration et incertitudes**

1. — Des difficultés budgétaires latentes

Ainsi, malgré le bond de 38 % des financements alloués au F.E.D.E.R. pour 1986 pour faire face aux besoins des nouveaux pays membres, la Commission s'est-elle alarmée, en avril 1986, de la situation budgétaire des fonds structurels.

Selon le document de la Commission sur la situation des Fonds structurels, les crédits de paiement actuellement inscrits dans le budget 1986 sont insuffisants pour un montant évalué à 1 169 millions d'Écus, dont :

- 500 millions pour le Fonds social ;
- 493 millions pour le Fonds européen de développement régional ;
- 176 millions pour le F.E.O.G.A. — Orientation (structures agricoles).

La Commission affirme qu'au cas où des crédits supplémentaires ne seraient pas mis à disposition, la cessation de paiements interviendra d'abord au Fonds social, probablement en octobre, puis au Fonds régional et au F.E.O.G.A. — Orientation, probablement en novembre. Par contre, les crédits de paiement pour la politique structurelle dans le domaine de la pêche ainsi que pour les P.I.M. devraient se révéler suffisants.

Les raisons principales du problème sont les suivantes :

— l'autorité budgétaire n'a pas respecté l'équilibre entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement proposé par la Commission dans son avant-projet de budget pour 1986. En effet, l'autorité budgétaire a refusé 441 millions d'Écus (6 %) de la proposition de la Commission pour les engagements et 896 millions d'Écus (15 %) pour les paiements ;

— la mesure dans laquelle l'Espagne et le Portugal utiliseraient la possibilité d'obtenir des avances et des paiements accélérés au titre du Fonds régional a été sous-estimée dans l'avant-projet de budget pour 1986 ;

— les obligations de paiement du F.E.O.G.A. — Orientation au titre des mesures indirectes ont été révisées à la hausse, pour tenir compte des dernières informations fournies par les États membres.

Le Conseil avait demandé à la Commission non seulement de faire le point sur la situation, mais aussi d'indiquer les solutions possibles au déséquilibre actuel. La Commission indique que :

— la solution optimale consiste évidemment à mettre à la disposition des Fonds structurels les 1,17 milliard d'Écus qui manquent pour couvrir les engagements de l'année en cours ; la Commission donne sa préférence à cette solution ;

— si, toutefois, les contraintes budgétaires (épuisement des recettes disponibles) obligent à se contenter d'une solution partielle, la Commission serait disposée à rechercher avec le Conseil et le Parlement les possibilités d'une gestion plus flexible des Fonds structurels, comportant une modulation des paiements (par exemple, en réduisant le montant des avances et des paiements accélérés). Il est toutefois évident que de tels artifices se limitent à reporter les difficultés sur les années suivantes ; la nécessité d'augmenter les crédits de paiement dans les prochains exercices en serait encore accrue.

Ce sombre constat des difficultés budgétaires, qu'exacerbera une dispersion des régions éligibles, malaisée à réduire, n'empêche pas la recherche du perfectionnement des mécanismes actuels. La crise latente devrait même être un puissant stimulant de l'évaluation des méthodes actuelles et d'innovation, voire de remise en cause.

2. — La recherche d'améliorations structurelles

Le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 est une première réponse aux difficultés structurelles du F.E.D.E.R. en introduisant plus de souplesse dans la gestion avec le système

des « fourchettes », en augmentant la part des « programmes communautaires » et des « programmes nationaux d'intérêt communautaire » qui, décidés ou approuvés par la Commission, doivent introduire plus de cohérence dans les interventions du Fonds ; enfin, par l'articulation plus « serrée » de ces interventions avec les initiatives locales, y compris au niveau des P.M.E.

a) *Les programmes intégrés*

La perspective la plus prometteuse est peut-être la recherche « d'intégration », ou, pour mieux dire, de coordination des interventions de la Communauté au titre du F.E.D.E.R., des autres Fonds, de la C.E.C.A., etc...

D'ores et déjà, un pas important a été franchi avec la mise en place des Programmes Intégrés Méditerranéens (P.I.M.) et les nouvelles dispositions du F.E.D.E.R. qui visent, entre autres, au rattrapage du retard technologique par les pays du Sud. Approuvés au Conseil des Affaires étrangères au printemps 1985, mis en vigueur en janvier de cette année, les P.I.M. étaient conçus, au départ, comme une réponse apportée par la C.E.E. aux défis de l'élargissement et à ses conséquences négatives sur les marchés méditerranéens de l'Europe à « Dix ». Ils concernent donc uniquement la Grèce sauf Athènes, la moitié méridionale de l'Italie et les sept régions du Midi de la France (1). Ils prévoient une enveloppe de 6,6 milliards d'Écus plus des prêts B.E.I. sur sept ans. Deux milliards de subventions sont réservés aux P.I.M. grecs, le reste est partagé entre la France et l'Italie. Le caractère exemplaire de ces programmes réside justement dans leur nature « intégrée » : ils mettent à contribution tous les moyens financiers communautaires et sont issus d'une politique d'ensemble à laquelle participent aussi bien les instances régionales que communautaires. Mais là aussi, les crédits de paiement des P.I.M. accusent déjà un retard sur les crédits d'engagement : 260 millions d'Écus engagés pour le budget C.E.E. 1986 contre 133 millions en crédits de paiement. C'est dire que la crise budgétaire menace à leur tour les nouveaux instruments « intégrés » tout comme les fonds qui concourent à leur financement.

D'autres projets mettent en jeu plusieurs concours au service de la politique régionale. Par exemple, le gazoduc en Italie, qui transporte le gaz d'Algérie, a été financé par le F.E.D.E.R., la B.E.I. et le N.I.C. Six régions : Molise, Basilicata, Sardaigne ; Irlande, Macédoine et Ipeiros, ont bénéficié de financements à la fois du F.E.D.E.R., du F.E.O.G.A., de la B.E.I. et du N.I.C. D'autres opérations intégrées se poursuivent à Naples et à Belfast.

Il est évident que cette coordination doit être systématiquement recherchée pour éviter incohérences et gaspillages.

Intéressante encore apparaît l'opération prise en charge partiellement par le F.E.D.E.R. comme « programmes nationaux communautaires » des trois projets coordonnés de la Belgique, la France et le Luxembourg en vue de créer un « Pôle européen de développement » dans la région de Longwy-Aubange-Rodange. Ce projet élaboré dans le cadre du nouveau règlement du F.E.D.E.R. associe des investissements de restructuration industrielle et d'infrastructures. Coordination entre les instruments d'intervention, coordination transfrontalières, il conviendra d'apprécier si les promesses de meilleure cohérence et donc d'efficacité des interventions « intégrées » sont tenues. Des « opérations-tests » à réaliser en Grèce et en Italie dès cette année permettront peut-être une première évaluation.

b) *Le pari technologique*

Afin de compenser la tendance naturelle des zones les moins avancées de mobiliser les aides au profit des seules infrastructures lourdes, au risque de ne pas leur permettre de com-

(1) La Commission a adopté en décembre 1985 cinq nouvelles actions pour la France : à Lascaux en Aquitaine, dans le Gard, sur le plateau de Valensole dans les Alpes-de-Haute-Provence, dans le Tarn et Garonne et dans le « Moyen Lot ». D'autre part, 4 premières actions pilotes préparatoires ont été décidées en mars 1986, intéressant la Grèce et l'Italie.

bler leur retard vis-à-vis des secteurs de pointe, la Commission a transmis au Conseil en janvier 1986 deux programmes communautaires à cofinancer par le F.E.D.E.R., orientés vers des investissements plus « sophistiqués » :

- un programme VALOREN de valorisation du potentiel énergétique endogène ;
- un programme STAR de renforcement des télécommunications.

Pour ces deux programmes, qui s'étendent sur la période 1986-1990, la contribution financière communautaire, pour les cinq ans, s'élève à 680 millions d'Écus : 450 millions pour le programme STAR et 230 millions pour le programme VALOREN.

Le programme VALOREN vise au développement des énergies locales pouvant être utilisées sur place. Il concerne la Corse et les départements français d'outre-mer (15 millions d'Écus), la Grèce (50 millions d'Écus), l'Irlande du Nord (15 millions d'Écus), l'Irlande (25 millions d'Écus) et le Mezzogiorno (125 millions d'Écus). L'Espagne et le Portugal reçoivent respectivement 75 et 50 millions d'Écus pour des régions à déterminer.

Le programme STAR pour le développement des télécommunications concerne les mêmes régions. Il devrait y faciliter l'implantation des P.M.E.

c) *Les incertitudes*

Outre une meilleure coordination des « guichets » distributeurs d'aides et prêts divers, et un développement des programmes communautaires de préférence aux projets nationaux, la Commission, soucieuse de prévenir le retour de difficultés budgétaires rémanentes et d'augmenter l'efficacité de la politique régionale, se préoccupe des améliorations possibles des mécanismes d'intervention du F.E.D.E.R.

La Commission est surtout préoccupée par le fait que les ressources du F.E.D.E.R. sont très éparpillées en raison de l'étendue de la couverture territoriale actuelle. Elle suggère donc que cette couverture soit réduite, ce qui entraînerait une plus grande concentration des ressources et rendrait la politique régionale communautaire plus incisive. Deuxième sujet de discussion : la possibilité de doubler la part des ressources du F.E.D.E.R. consacrée au financement de l'investissement productif direct : 24 % en 1984 que la Commission voudrait voir porter à 30 % dans le cadre par exemple des nouveaux programmes d'intérêt communautaire fondés sur le règlement entré en vigueur le 1^{er} janvier 1985 et qui favorisent l'approche intégrée de projets locaux associant infrastructures et investissements productifs. A cet égard, l'exclusion par le nouveau règlement de certains investissements ressortissant à l'évidence des budgets nationaux dans l'organisation des services publics apparaît comme une excellente mesure.

Les améliorations poursuivies ou souhaitées par la Commission apparaissent cependant, au mieux, comme des palliatifs et les incertitudes demeurent.

La concentration des aides sur des zones plus strictement définies doit être regardée comme politiquement très difficile dans la mesure où la crise et le chômage persistants dans certaines régions des pays « riches » rendraient l'aloudissement des mécanismes redistributifs de moins en moins supportable pour les pays « débiteurs nets ».

A la demande de Mme Barbara CASTLE, la Commission a établi une évaluation du développement relatif des régions européennes. Les résultats disent la difficulté des redéfinitions que la même Commission préconise pour concentrer les aides et accentuer le caractère redistributif du Fonds. Par rapport à la moyenne de la Communauté, exprimée par le chiffre 100, la Grèce place 7 régions dans les plus pauvres, entre l'indice 38 (Thrace) et l'indice 43 (Péloponnèse). La Calabre (53), la Corse (55) et la Sicile (58) viennent ensuite. L'Italie aligne 6 régions entre la Sicile (58) et la Sardaigne (64). En France, outre la Corse, on trouve le Limousin (84), le Midi-Pyrénées et le Languedoc-Roussillon (85), la Bretagne (87), le Poitou-Charente (88) et l'Auvergne (89). L'Irlande, tout entière, est à l'indice 65 et l'Irlande du

Nord, région la plus pauvre du Royaume-Uni, est à l'indice 72. Les régions les plus défavorisées en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas sont le Luneburg (76), le Luxembourg belge (78) et la Frise (81). Dans cette liste ne figurent ni le Luxembourg ni le Danemark.

C'est dire la difficulté des choix futurs dès lors qu'est écartée la croissance indéfinie des fonds à répartir.

Quant au développement du caractère communautaire de la politique régionale, s'il peut être un facteur d'efficacité en favorisant la cohérence des interventions, il peut n'être pas exempt d'effets inverses ; dans la mesure où l'allongement des circuits de décision éloigne le lieu de décision des informations qui permettrait de juger valablement de l'opportunité d'un investissement, le recours à des financements communautaires pourrait être mobilisé au profit des projets les plus incertains. Que penser par exemple du financement par le F.E.D.E.R. d'une étude de « musée de l'automobile » à Assen aux Pays-Bas ? (1)

Ces institutions sont généralement rentables, et dès lors le financement privé, ou du moins local, doit pouvoir aux investissements nécessaires ; et si ce projet particulier devait ne pas l'être, au nom de quoi mobiliser, avec un financement F.E.D.E.R., la solidarité communautaire en faveur d'un équipement à la recherche de public ? A moins qu'investir ne devienne une fin en soi... Que penser encore d'un « Centre national de la mer » à Boulogne-sur-Mer, d'un coût total de 111 M.F., auquel le F.E.D.E.R. devrait contribuer pour 33 M.F., dont 25,5 M.F. au titre de « l'amélioration du projet et de la muséographie », alors même que ce Centre n'a pas coûté moins, déjà, de 4,3 M.F. en études préalables, apparemment insuffisantes puisqu'il faut améliorer le projet, et dès ce stade de projet.

Et le choix de ce projet est-il le plus judicieux pour créer des emplois dans une zone durement touchée par le chômage, au regard de l'importance des sommes en cause et particulièrement pour justifier une contribution du F.E.D.E.R. de 33 M.F. à un Centre dont, au surplus, le fonctionnement ne devrait pas coûter moins de 10 M.F. par an ? (2)

Bien loin, ainsi, d'être un gage de plus grande efficacité le recours aux concours communautaires pourrait même fonctionner comme un « appel » en cas de réserve des responsables des politiques régionales nationaux devant un projet à la rentabilité par trop aléatoire, et cela d'autant plus volontiers que le financement en est largement « indolore » pour les « bénéficiaires », puisant dans la manne alimentée par un prélèvement sur le produit d'impôts indirects.

Quelle rationalité économique pourrait survivre à une pareille dilution de la confrontation entre les besoins, les prestations et les coûts, dont l'ajustement sous le double contrôle des contribuables/consommateurs est le seul gage de l'efficacité des investissements, non seulement sous l'aspect économique, mais social aussi (les pays à économie administrée qui connaissent un prélèvement maximum au profit des investissements planifiés ne semblent pas apporter le maximum de satisfaction à leurs consommateurs).

A l'heure où précisément la plupart des États membres s'interrogent sur l'efficacité des politiques régionales (3) et s'il s'avère que les améliorations déjà apportées ou envisagées ne sont que des palliatifs, d'ailleurs difficiles à mettre en œuvre (concentration) voire d'efficacité douteuse (accentuation du caractère communautaire dans la gestion des fonds), ne conviendrait-il pas de saisir l'occasion de ce dixième anniversaire pour tenter une évaluation de l'efficacité des aides déjà distribuées (11 milliards six cents millions d'Écus de 1975 à 1984) et de faire un véritable bilan de la politique régionale déjà menée avant d'en promouvoir peu à peu la transformation en une planification communautaire alors même qu'elle n'a pas toujours tenu ses promesses au niveau national. Présentée parfois comme la contrepartie nécessaire à l'ouverture des frontières, la politique régionale, par les sommes qu'elle met en jeu, par les demandes qu'elle suscite, n'appelle pas seulement des améliorations techniques qui lui permettent de poursuivre une fuite en avant coûteuse, mais un examen de ses avantages rapportés à ses coûts (4). Sans doute convient-il d'apurer « le poids du passé » des engagements

(1) cf. Bulletin C.E. 12.1985 (2.1.133).

(2) Montants exprimés valeur H.T. Janvier 1984.

(3) cf. Les débats en France même sur l'avenir de la DATAR.

(4) y compris les coûts de gestion.

accumulés, mais plus encore d'analyser les causes de cette accumulation et d'évaluer lucidement les résultats obtenus afin de mesurer le poids de l'avenir et de ne pas gaspiller la solidarité communautaire.

D. — Une orientation problématique

Si la volonté de la Commission de promouvoir une politique régionale prenant en compte les impacts locaux des politiques communautaires, de mieux coordonner les différentes interventions communautaires entre elles et avec les politiques nationales, en revanche, le développement d'actions négociées directement entre Bruxelles et les partenaires locaux pose le problème de la cohérence des différentes politiques régionales, pour ne rien dire du problème institutionnel.

Il serait souhaitable, en tout état de cause, qu'aucune étude ne puisse être entamée, ni aucune procédure d'instruction menée, avec des partenaires locaux sans que les représentants des autorités nationales responsables de la planification ne soient appelés à prendre part à ces études et à cette instruction. A cet égard, la procédure suivie pour les programmes intégrés méditerranéens associant dans une structure tripartite des représentants de la Commission, de l'État intéressé, de la région bénéficiaire, représentée tant par le président de l'exécutif que par le Préfet, devrait fournir un modèle.

A cet égard il convient de rappeler que si le F.E.D.E.R. apporte son concours en complément de l'intervention d'une « collectivité publique » sans que le niveau de celle-ci soit spécifié, le Règlement du Fonds prévoit expressément que c'est l'État intéressé qui peut seul présenter projets et programmes à la Commission.

E. — Perspectives de réforme

On sait que le Conseil a demandé à la Commission des propositions de réformes permettant d'assurer un développement équilibré des fonds structurels.

En tout état de cause, cette réforme ne doit pas consister en un développement des moyens propres des responsables communautaires de la politique régionale : la direction générale de la politique régionale à la Commission de Bruxelles emploie déjà plusieurs centaines de personnes. La réforme ne doit pas non plus aboutir dans les perspectives budgétaires actuelles des États membres comme de la Communauté à un accroissement des dépenses non obligatoires. Quant à la flexibilité, maître mot de la communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen du 2 avril 1986, si le principe en est séduisant, il est à craindre que la complexité des procédures d'instruction des projets proposés à l'arbitrage communautaire ne ruine en fait tout l'intérêt qu'on attend de ce remède.

En revanche, une perspective intéressante est la recherche d'actions coordonnées dans des secteurs plus définis : sidérurgie, textile, chantiers navals, et dans les régions touchées par la crise de ces secteurs. Dès lors, s'esquisserait une véritable politique régionale, le F.E.D.E.R. cessant d'apparaître comme une pure et simple caisse de péréquation ou comme un mécanisme de transferts au profit de certains pays et au détriment d'autres États membres qui connaissent, eux aussi, des disparités régionales aggravées par la crise économique.

III. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 27 JUIN 1986

A l'occasion du bilan de dix années de fonctionnement du Fonds Européen de Développement régional,

Constatant l'accroissement de la part des dépenses du F.E.D.E.R. dans le budget de la Communauté, accroissement plus que proportionnel à celui des P.I.B. des États membres, en moyenne de 1975 à 1985 ;

Constatant l'accumulation d'engagements non financés constituant « le poids du passé » ;

Prenant acte du souhait du Parlement Européen de voir augmentées les ressources du Fonds ;

Mais considérant que les élargissements de la Communauté à la Grèce d'abord, puis à l'Espagne et au Portugal ont encore accru les disparités régionales à l'intérieur de l'espace communautaire ;

Considérant encore que ces disparités devront peu à peu être corrigées afin que les principes de liberté de circulation des biens et des services du Traité de Rome puissent s'appliquer pleinement et que le grand marché intérieur se réalise d'ici à 1992,

LA DÉLÉGATION,

- est d'avis que l'apurement des engagements non encore financés est prioritaire,
- que toute augmentation des fonds mis à la disposition du F.E.D.E.R. doit être précédée d'un examen critique approfondi, en concertation avec les États intéressés, de l'efficacité des principales interventions déjà réalisées, examen qui fait défaut dans les rapports et les bilans publiés jusqu'ici ;
- approuve vivement la recherche d'une coordination des différents instruments d'intervention de la Communauté ;
- invite les organes compétents à développer non seulement les investissements d'infrastructures, plus particulièrement adaptés aux régions les plus défavorisées de la Communauté où ils peuvent créer des emplois et amorcer un processus de développement économique durable ; mais aussi à restaurer les conditions d'investissements productifs dans les zones de sous emploi caractérisé des régions anciennement industrialisées ;
- marque les plus expresses réserves quant à la mise en place d'organes communautaires d'une politique d'aménagement du territoire qui engendrerait des gaspillages bureaucratiques redoublant les structures nationales ou interférant avec elles ;
- rappelle en revanche que le caractère de complémentarité des concours du F.E.D.E.R. en garantissant l'engagement préalable des États membres doit prévenir ces risques d'incohérence et de gaspillage ; et rappelle que cette conjonction des actions communautaires et nationales doit être portée clairement à la connaissance des bénéficiaires afin de mieux faire percevoir la solidarité communautaire ;
- souhaite que toutes les interventions communautaires soient définies en concertation avec les États intéressés et selon les priorités de leur propre politique régionale, en utilisant les relais des organes nationaux compétents, afin d'écartier le risque d'incohérence ou de gaspillage que pourraient comporter des actions négociées directement avec des partenaires locaux, publics ou privés ;
- rappelle les dispositions du Règlement du F.E.D.E.R. qui réservent aux représentants des États membres la présentation des projets proposés aux concours du Fonds, et insiste pour que les représentants des organes étatiques responsables de la planification soient associés dès l'abord à toute étude et instruction de dossier en vue d'un concours du Fonds ;
- approuve la recommandation de la Commission d'une plus grande concentration des aides, à la condition que les critères d'éligibilité aux concours communautaires soient définis d'un commun accord entre les États membres et soient au besoin différenciés pour s'adapter aux divers déséquilibres constatés ;
- enfin, recommande que la réforme du F.E.D.E.R. s'oriente non vers un accroissement indéfini de ses moyens propres non plus que de sa dotation mais vers la définition de programmes sectoriels selon les orientations fixées par les Conseils, notamment pour corriger les déséquilibres apparus avec la crise de certaines productions, sidérurgie, chantiers navals, textile, parallèlement aux interventions dans les régions les moins développées.

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

CHAPITRE V

RELATIONS EXTÉRIEURES

A. — LE RENOUVELLEMENT DE L'ACCORD MULTIFIBRES (1987-1990) DIRECTIVE DE NÉGOCIATION DU CONSEIL

Rapporteur : M. Michel MIROUDOT, Sénateur

- I. — LA SITUATION DES INDUSTRIES DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ ET EN FRANCE
- II. — LES PROPOSITIONS DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
- III. — LES PRINCIPALES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
 Au niveau des États membres
 Au niveau des milieux économiques
- IV. — LES DIRECTIVES DE NÉGOCIATION DU CONSEIL
- V. — LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE DE LA POSITION DE NÉGOCIATION DE LA COMMISSION
- VI. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 4 JUIN 1986

*
* * *

L'accord multifibres qui régit près de quatre cinquièmes du commerce textile mondial tend à permettre aux échanges mondiaux de se développer dans un cadre ordonné et équitable. Le but ultime est de parvenir à la libéralisation des échanges tout en veillant à minimiser les conséquences néfastes de l'inévitable processus de restructuration. Aux termes de cet arrangement, les pays ou groupes de pays industrialisés concluent, par dérogation aux dispositions générales du GATT, des accords bilatéraux de restrictions aux exportations avec les pays exportateurs de produits à bas prix, principalement les pays en voie de développement et les pays nouvellement industrialisés.

Le premier accord de ce type a été négocié en 1973 et prorogé en 1977, puis en 1982. Cet accord vient à expiration en juillet 1986 et les accords bilatéraux de la C.E.E. avec les 27 pays fournisseurs expirent de leur côté à la fin de l'année 1986.

Des négociations se sont engagées en juillet 1985 au Comité des textiles du GATT, à Genève, en vue de procéder au réexamen de l'arrangement actuel et d'examiner l'opportunité de négocier un quatrième accord multifibres. Trois groupes de pays constituent les principaux protagonistes de cette négociation : les pays en voie de développement, la C.E.E. et les États-Unis.

Les pays en voie de développement sont eux-mêmes divisés : d'une part, les pays gros fournisseurs de textiles (Corée, Singapour, Hong-Kong, Indonésie, Brésil...) souhaitent qu'on revienne purement et simplement aux règles du GATT, d'autre part, les pays plus démunis, redoutant d'être laminés dans un retour au libéralisme, plaident pour un nouvel AMF assoupli.

La C.E.E. réaffirme, pour sa part, son attachement à l'accord multifibres et plaide pour sa prorogation, tout en proposant d'adapter le futur régime à l'évolution de la situation et de s'engager à une plus grande souplesse dans l'application des nouvelles dispositions.

Les États-Unis, quant à eux, constituent le point d'interrogation de la négociation qui s'ouvre. Ils constatent que l'AMF ne les a pas protégés de la montée des importations qui couvraient 9 % du marché américain en 1974, et atteignent la proportion de 23 % dix ans plus tard. La tendance protectionniste y est particulièrement active, notamment au Congrès, où un parlementaire démocrate a présenté une proposition de loi limitant à 1 % la progression annuelle des exportations des pays, essentiellement les pays asiatiques, ayant une part de plus de 1,25 % dans le total des importations américaines. Le gouvernement, s'il est opposé à ce projet, ne restera pas, toutefois, sans réagir devant la montée des exportations.

Avant que ne s'engage le véritable débat au Comité textile du GATT, il appartenait aux instances communautaires de définir avec plus de précision la position de la Communauté et les directives données à la Commission dans la perspective de cette négociation dont les enjeux sont considérables.

On analysera ci-après les points essentiels de ce mandat de négociation et les observations de la Délégation qu'ils appellent. Il convient, auparavant, de rappeler les principales données de la situation de l'industrie textile dans la Communauté et, notamment, en France, ainsi que leur évolution récente.

*
* * *

I. — LA SITUATION DES INDUSTRIES DU TEXTILE ET DE L'HABILLEMENT DANS LA COMMUNAUTÉ ET EN FRANCE

L'industrie du textile et de l'habillement se situe parmi les industries qui ont connu, au cours des deux dernières décennies, un redéploiement considérable au niveau mondial. Dans la production et les échanges mondiaux, la part des pays industrialisés a fortement décliné : en 1964, l'ensemble de ces pays représentait 60 % de la production mondiale, il n'en représentait plus que 40 % en 1980. Le déplacement de la production s'est effectué principalement vers les pays de l'Asie du Sud, du Sud-Est et de la Chine. La structure du commerce mondial a été bouleversée.

A. — LA SITUATION DANS LA COMMUNAUTÉ

Une analyse prospective de la C.E.E. prévoit, qu'en l'an 2000, les pays en voie de développement (P.V.D.) pourraient détenir plus de 50 % des parts du marché, alors que les pays de la C.E.E. verraient leur part réduite à 10 %, contre 15 % environ durant la période 1965-1980.

Cette nouvelle donne a pour première conséquence *une réduction importante des effectifs*. Dans la C.E.E., l'ensemble textile-habillement passe de plus de 3 millions d'emplois en 1973 à 1 750 000 en 1984, soit une perte de plus de 40 % des emplois dans ce secteur, soit également un nombre important de fermetures d'entreprises, petites et moyennes en particulier, soit une diminution notable des capacités de production et des résultats financiers devenus insuffisants pour conduire l'indispensable modernisation.

Cependant, ces industries ont fait — certes à des degrés divers selon les pays — *des efforts importants de restructuration et de modernisation*. Plus de 38 % du matériel utilisé en fibres courtes a moins de 8 ans d'âge (13 % en Amérique du nord). 58 % des métiers à tisser ont moins de 8 ans d'âge (20 % aux États-Unis).

De 1973 à 1980, le taux annuel d'accroissement de *la consommation vestimentaire* en volume a été de l'ordre de 1 % pour devenir négatif dans les années suivantes.

Les droits de douane à l'importation concernant les produits textiles sont en moyenne de 11,5 % dans la C.E.E., et plus de la moitié des importations textiles à bas prix y rentrent à droit nul en raison des préférences tarifaires et des accords préférentiels (1). Ces droits sont de 19 % aux États-Unis et oscillent entre 30 et 50 % dans les P.V.D.

Il en résulte que *le taux de pénétration des importations* en progression constante a été de 45 % en 1984, contre 20 % en 1973, dans la Communauté, ce qui représente un des taux de pénétration les plus élevés que l'on ait enregistrés dans les grands pays industrialisés (États-Unis : 30 % ; Japon : 20 %).

Les investissements mesurés en volume ont eu tendance à diminuer depuis 1973-1974. Cependant, ils ont connu en 1982-1983 une nette reprise. L'indice d'investissement par personne occupée est passé de 94 en 1981, à 114 en 1982 et 130 en 1983.

B. — LA SITUATION DE L'INDUSTRIE TEXTILE EN FRANCE

L'A.M.F. 3 conclu en 1982 visait à maîtriser les importations textiles à bas prix sur le marché de la C.E.E. et des États-Unis, et à établir, en conséquence, les conditions permettant aux entreprises textiles de poursuivre leurs efforts de modernisation et d'adaptation à la nouvelle donne du marché textile mondial.

Après trois ans d'application des accords bilatéraux d'auto-limitation C.E.E./Pays tiers découlant de cet arrangement, il apparaît que ces objectifs n'ont été que partiellement atteints.

Malgré le dispositif d'encadrement des importations à bas prix d'articles textiles et d'habillement, renforcé par la forte appréciation du dollar et des monnaies asiatiques qui lui sont liées, on observe en effet :

— que les importations dans la C.E.E. d'articles textiles et d'habillement en provenance des pays tiers ont connu, de 1982 à 1984, un taux de croissance moyen de 8,2 % en volume ;

— que, pour les mêmes courants d'importation en France, la progression en 1983-1984 a été de 4 % en volume et de 9,2 % pour les neuf premiers mois de l'année 1985, par rapport à la période correspondante de 1984.

Malgré la situation peu favorable créée par cette forte croissance des importations à bas prix, les entreprises françaises ont, cependant, accentué, de 1982 à 1985, leurs efforts de modernisation et de compétitivité : leurs investissements ont connu une croissance annuelle de 20 % et des résultats positifs ont été enregistrés à l'exportation. En 1985, celle-ci représente 47 % du volume de la production textile, mais elle n'assure encore qu'un taux de couverture de 78 % de notre balance commerciale textile.

Selon les données publiées par l'Union des industries textiles pour 1985, l'industrie française de ce secteur (hors habillement) :

— compte 2 500 entreprises ;

(1) Les pays sous politique textile représentent 74 % des importations de la Communauté, les pays préférentiels représentent, pour leur part, 20 %.

— emploie un effectif de 250 000 personnes, en diminution de moitié au cours des dix dernières années ; (1)

— réalise un chiffre d'affaires de 104 milliards de francs dont 34 milliards à l'exportation ;

— investit 4,6 milliards de francs ;

— représente 20 % environ de l'industrie textile de la C.E.E. à Dix.

Depuis les tendances négatives observées au cours de la période 1976 à 1980, il ressort que la plupart des indicateurs de l'industrie textile française sont en voie de redressement.

LES PERSPECTIVES 1986-1990

Le scénario établi par le Centre textile de Conjoncture et d'Observation économique (C.T.C.O.E.) pour la période couverte par le prochain A.M.F. mérite de retenir l'attention.

En tenant compte, pour la période 1986-1990, des trois hypothèses suivantes qui paraissent les plus réalistes :

— volume de la demande finale textile-habillement : + 0,3 % par an,

— volume de l'exportation : + 0,6 % par an,

— volume des importations : + 1,1 % par an (ce taux de croissance impliquant un renouvellement à l'identique de l'actuel A.M.F.),

les calculs effectués par le C.T.C.O.E. sur les effets induits d'aval en amont de la chaîne textile-habillement de ces hypothèses, conduisent au résultat selon lequel le volume de la production textile française connaîtrait un recul de 0,5 % par an de 1986 à 1990.

Ceci signifie qu'un renouvellement à l'identique de l'actuel A.M.F. en 1986 aura pour effet, d'ici à 1990, toutes choses égales par ailleurs, une perte de 3 % en volume de la production textile française.

Il s'y ajoute que toute augmentation supplémentaire du taux de croissance des importations qui pourrait résulter d'un A.M.F. assoupli par rapport à l'accord actuel se traduirait par une contraction supplémentaire en volume de la production française, entraînerait une nouvelle réduction des effectifs textiles et remettrait en cause l'effort d'investissement engagé.

Il convient, enfin, de prendre en compte les facteurs nouveaux qui risquent d'influer sur l'environnement international du textile français d'ici à 1990, c'est-à-dire :

— la concurrence accrue à l'intérieur de l'Europe textile, par l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté ;

— les fluctuations des cours du dollar dont le mouvement en hausse sur la période 1981-1985 est, d'ores et déjà, suivi d'un mouvement en baisse, ce qui favorisera, dès 1986, les exportations asiatiques de textiles et d'habillement sur les marchés de la Communauté.

Ces enjeux économiques, industriels et sociaux et ces variations de l'environnement international devraient, selon votre Délégation, conduire à une appréciation très prudente et raisonnée des dispositions à retenir pour ce quatrième arrangement multifibres.

(1) En y incluant l'habillement, l'emploi s'établit à 550 000 personnes.

II. — LES PROPOSITIONS DE DIRECTIVE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

A) LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Lors d'un premier débat au sein du Conseil (juillet 1985), les ministres avaient esquissé à grands traits la position préliminaire de la Communauté qui se caractérisait par les éléments suivants :

— *La Communauté juge nécessaire la prolongation de l'accord multifibres.* Elle considère que le retour immédiat aux règles du GATT dans le secteur textile provoquerait une grande instabilité dans le commerce mondial et serait dommageable pour les pays exportateurs les moins développés ;

— *Le nouvel arrangement devrait, toutefois, être plus souple que l'actuel,* et permettre d'atteindre progressivement le retour du commerce des textiles aux règles générales du GATT ;

— *Toutefois, un meilleur équilibre des droits et obligations des pays participants à l'A.M.F. devrait être introduit,* certains pays exportateurs devant ouvrir davantage leurs marchés.

L'ensemble des partenaires de la C.E.E. reconnaît que l'A.M.F., dans son principe comme dans son fonctionnement, est peu satisfaisant et présente des effets négatifs en faisant porter le fardeau de la libéralisation des échanges au détriment de l'industrie communautaire d'une manière excessive. Pour la Commission de la C.E.E., cet arrangement a, cependant, le mérite de constituer un mode de régulation des échanges de produits textiles et d'habillement au niveau mondial. C'est un instrument de développement qui doit être considéré d'un point de vue plus général et plus global. Dans les circonstances actuelles, un retour immédiat aux règles du GATT pourrait conduire à une grande instabilité et être dommageable pour les pays exportateurs les moins développés. Aussi, lui semble-t-il souhaitable d'en recommander le renouvellement pour une durée limitée afin de profiter de ce délai pour mettre au point un autre système de régulation des échanges mondiaux, tenant compte des réalités nouvelles : difficultés de l'industrie communautaire, stagnation du marché, évolution économique de certains pays en voie de développement, etc... Ce délai devra être mis à profit par la Communauté pour mettre en place une industrie textile renouvelée.

B) LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CONSEIL (NOVEMBRE 1985)

Se fondant sur ces orientations, la Commission a transmis au Conseil, en novembre 1985, une proposition détaillée de directive de négociation, tant pour le renouvellement de l'accord multifibres lui-même en tant qu'accord-cadre, que pour les accords bilatéraux d'application qu'il appartiendra ensuite à la Commission de négocier avec les différents pays tiers fournisseurs.

1) Les propositions concernant le renouvellement de l'A.M.F.

Pour le nouveau protocole d'extension de l'A.M.F. qu'elle estime devoir être d'une durée minimum de quatre ans, la Commission propose l'abandon de certaines clauses restrictives ainsi que le renforcement ou l'adjonction de certaines dispositions.

Elle suggère, par exemple, que la clause permettant de réduire les possibilités d'exportation des fournisseurs dominants, en ce qui concerne certains produits, soit abandonnée, et que la clause « de surge » autorisant une réduction temporaire des quotas non utilisés en cas de risque d'augmentation soudaine des exportations soit modifiée.

En outre, la Commission propose de différencier davantage les pays exportateurs en fonction de leur niveau de développement, en accordant un traitement privilégié aux pays en développement les moins avancés. A cette fin, il est préconisé que l'objectif de l'A.M.F. ten-

dant au développement économique et social des pays en voie de développement soit reconnu de manière plus explicite. Il est proposé, d'autre part, que toutes les parties à l'accord s'engagent à ouvrir leur marché en fonction de leur niveau de développement et de leurs possibilités économiques.

La Commission annonce, enfin, son intention de rechercher un meilleur respect des dispositions de l'A.M.F. concernant les *règles d'origine* et que soient ajoutées des dispositions relatives à la *protection des marques, dessins et modèles*.

2) Les propositions ayant trait à la négociation d'accords bilatéraux

La Commission met l'accent sur la nécessité d'*assouplir les mécanismes de gestion*.

Elle propose, d'autre part, de *limiter le nombre de ces accords*, dont certains, conclus avec des pays qui sont de petits fournisseurs, pourraient être remplacés par un échange de lettres prévoyant une clause de consultation.

La quantité de produits couverte, en théorie, par ces accords, resterait la même que celle couverte par les accords actuellement en vigueur. Cependant, la Commission demande que certaines limitations quantitatives soient supprimées lorsque les quotas attribués ont été largement sous-utilisés. De même, la répartition des quote-parts entre les États-membres devrait être plus souple.

D'autre part, la Commission souhaite que le *taux de croissance des importations* soit différencié en fonction des pays et de la sensibilité des produits. Il devrait être faible pour les grands fournisseurs et pour les produits sensibles et nettement plus élevé pour les pays les moins avancés, pour les petits fournisseurs et pour les produits peu sensibles.

Le mécanisme dit de « *sortie du panier* », qui permet de mettre en œuvre de nouvelles restrictions quantitatives en cours d'exécution de l'accord, serait maintenu mais modifié dans le sens d'une plus grande libéralisation.

La Commission propose également l'abandon de toute restriction concernant les *produits faits à la main*, à condition que ces produits puissent faire l'objet d'une définition précise.

En ce qui concerne le *trafic de perfectionnement passif*, la possibilité serait maintenue de négocier des limitations quantitatives particulières qui seraient incluses dans tous les accords conclus avec chacun des pays intéressés, y compris les pays de l'Est.

Enfin, la Commission estime que les *arrangements de coopération administrative* conclus avec certains partenaires préférentiels doivent être reconduits, avec toutefois certains assouplissements.

III. — LES PRINCIPALES RÉACTIONS AUX PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

A) *AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES DE LA C.E.E.*, trois groupes de pays s'affrontent.

D'un côté, les partisans d'une plus grande libéralisation de l'A.M.F., menés par l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, et la Grande-Bretagne, souhaitent ouvrir davantage le marché européen aux importations des pays en voie de développement.

De l'autre, la France et l'Italie, qui sont les deux pays ayant la plus grosse industrie textile de la C.E.E., veulent maintenir de sérieux garde-fous au regard des concessions que la Communauté serait susceptible d'accorder aux P.V.D.

Enfin, le Portugal et l'Espagne, respectivement troisième et huitième fournisseurs de la C.E.E. en 1984, et qui bénéficiaient avant leur adhésion des arrangements préférentiels conclus par la C.E.E. avec les pays producteurs du bassin méditerranéen à bas coût de revient, estiment que le traitement que la Communauté offrira aux pays tiers exportateurs ne doit en aucun cas être plus favorable que celui appliqué à leurs exportations de produits textiles vers les autres États membres. Ils demandent donc que les pays A.M.F. ou les pays préférentiels ne se voient pas reconnaître un meilleur accès que celui, encore restreint, qui résulte pour eux des dispositions de la période de transition.

La position du gouvernement français au regard de la renégociation de l'A.M.F. a été explicitée par le ministre du redéploiement industriel dans les réponses aux questions posées par MM. Louis SOUVET et Michel MIROUDOT, sénateurs, et M. Christian PIERRET, député, en septembre et novembre 1985.

Le gouvernement français approuve la décision de la C.E.E. qui s'est prononcée en juillet 1985 au sein du GATT pour le maintien d'un cadre multilatéral adéquat pour l'organisation du commerce textile international.

Il se déclare donc favorable au renouvellement de l'arrangement multifibres et apportera une attention particulière au contenu des accords bilatéraux qu'aura conclus la Communauté au nom de ses États membres.

Il sera particulièrement vigilant sur le sort des produits cotonniers et veillera à ce que, le moment venu, leur degré de sensibilité soit bien pris en compte aussi bien dans le dispositif global communautaire que dans les accords bilatéraux avec les pays fournisseurs.

Pour la durée du prochain arrangement multifibres, qui ne devrait pas être inférieure à quatre années, il estime que cet arrangement et les accords bilatéraux qui en découleront devront présenter les caractéristiques suivantes :

— Lier les perspectives globales de croissance de nos importations aux évolutions de notre consommation dans les années à venir et englober, dans une même politique commerciale, les exportations à réaliser pour l'ensemble des pays vendant à bas prix ;

— Veiller à un meilleur équilibre de l'arrangement ; d'une part, les marchés actuellement fermés à nos producteurs doivent s'ouvrir et, d'autre part, la contrefaçon et les pratiques commerciales anormales doivent être combattues avec une détermination accrue ;

— Définir une politique globale du trafic de perfectionnement passif qui préserve les intérêts industriels de la Communauté et tienne compte de ses capacités compétitives de travail à façon ;

— Réviser le système de fixation de nouveaux quotas pour accroître son efficacité ;

— Répartir intégralement entre les États membres les quotas fixés au niveau communautaire.

Ces éléments permettront d'améliorer le fonctionnement de l'accord et de préserver les intérêts des industriels de la Communauté où doit se poursuivre la modernisation de l'industrie textile. Ils assureront parallèlement des débouchés croissant de façon raisonnable aux pays en voie de développement ou nouvellement industrialisés dont nous nous devons d'accompagner les efforts pour accélérer leur industrialisation.

B) AU NIVEAU DES MILIEUX ÉCONOMIQUES

1) Le Comité syndical européen du textile et de l'habillement s'élève contre l'attitude de certains États membres qui demandent que le prochain renouvellement de l'A.M.F. soit le dernier. Il considère que s'il en était ainsi, cet accord ferait ensuite l'objet d'un démantèlement, de sorte qu'il ne remplirait plus son indispensable fonction de couverture permettant l'adaptation structurelle de l'industrie aux conditions du marché international et la sauvegarde de l'emploi.

Le Comité s'oppose aux intentions de la Commission européenne d'offrir des concessions « unilatérales et prématurées » alors que les importations de la Communauté atteignent déjà un taux de pénétration de 45 % et que la moitié de l'emploi a été détruite au cours des quatorze dernières années dans ce secteur.

Il s'oppose à tout assouplissement de l'A.M.F. tant que les conditions d'une concurrence loyale ne sont pas réunies et aussi longtemps que les fournisseurs dominants ne sont pas disposés à ouvrir leurs propres marchés aux importations de produits textiles en provenance des pays industrialisés.

2) De son côté, le « Comitextil » qui regroupe les producteurs européens considère que la situation de l'industrie textile ne permet pas d'envisager une plus grande ouverture des frontières alors que l'Europe représente déjà le marché le plus ouvert. La C.E.E. doit, si elle entend favoriser le renouveau du secteur textile habillement, poursuivre au cours de l'A.M.F. IV, une politique d'encadrement strict de toutes les importations à bas prix, y compris de celles en provenance des pays préférentiels. Pour les produits les plus sensibles, les taux d'augmentation proposés par la Commission doivent être revus à la baisse. Le Comité estime que l'ouverture progressive des marchés des grands pays exportateurs ne doit pas constituer un vœu mais une condition à toute révision du régime d'importation de la C.E.E.

3) Quant à l'Union des industries textiles, qui représente les producteurs français, elle estime quant à elle que si le Conseil des ministres de la C.E.E. devait approuver en l'état l'ensemble des assouplissements suggérés par la Commission, il en résulterait une perte de contrôle de la situation de nature à remettre en cause les efforts d'investissements en cours dans l'industrie et à créer de nouveaux problèmes sociaux.

Elle critique, en particulier, la proposition de la Commission qui prévoit pour les fils de coton un taux annuel d'augmentation de 2 %, alors que le taux actuellement autorisé est de 0,1 %.

C) L'AVIS DU PARLEMENT EUROPÉEN

En se prononçant sur le rapport présenté par M. NORDMAN, au nom de la commission des relations économiques extérieures, le Parlement européen a pris position en faveur du renouvellement de l'A.M.F. pour une durée limitée et pour sa révision dans le sens d'une plus grande souplesse.

Il insiste sur la nécessité d'établir une distinction entre les pays exportateurs ayant atteint un niveau de développement proche de celui des pays industrialisés et les véritables pays en voie de développement auxquels il faudra accorder un traitement préférentiel. Il insiste en même temps pour que les exportateurs plus compétitifs permettent un réel accès de leurs marchés aux produits communautaires.

Il demande également :

— qu'afin d'achever le marché intérieur du textile et de l'habillement, les actuels quotas nationaux soient remplacés par des quotas communautaires ;

— que l'A.M.F. soit simplifié de manière à éviter les procédures administratives coûteuses et complexes. Ceci impliquerait notamment l'assouplissement des règles d'origine et la suppression de la clause « de surge » qui permet de limiter les importations même si les plafonds convenus ne sont pas atteints ;

— que des dispositions plus souples et plus libérales soient appliquées aux pays les moins développés allant jusqu'à la suppression des quotas à leur égard ;

— que la Commission européenne puisse disposer de compétences accrues en matière de contrôle de l'A.M.F. et qu'elle prenne des mesures anti-dumping à l'égard des pays exportateurs qui subventionnent leurs ventes dans la Communauté ou qui pratiquent des salaires excessivement bas à l'égard des travailleurs du textile en créant ainsi des conditions de concurrence déloyales ;

— que la Communauté se prépare dès maintenant à la situation qui existera à l'expiration de l'A.M.F., en parachevant dans cette période la restructuration de l'industrie textile et de l'habillement, le cas échéant à l'aide de crédits communautaires (programme BRITE, financements du FEDER, du Fonds social et de la Banque européenne d'investissement).

IV. — LES DIRECTIVES DE NÉGOCIATION DU CONSEIL (11 mars 1986)

Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a finalement adopté, le 11 mars 1986, les directives permettant à la Commission de négocier, au sein du Comité textile du G.A.T.T., la reconduction de l'A.M.F. ainsi que le renouvellement des accords et arrangements bilatéraux.

Le rapprochement entre les thèses défendues par les pays les plus libéraux et ceux qui, comme la France, entendent continuer à protéger leurs industries nationales tout en améliorant le régime réservé aux exportations textiles des pays en voie de développement a, en effet, permis au Conseil de parvenir à un compromis de tendance assez libérale sur le mandat de négociation de la Communauté.

Cet accord est assorti d'une déclaration des parties concernées au sujet du régime des exportations textiles du Portugal vers les autres pays de la Communauté. Par cette déclaration assez ambiguë, « les États membres déclarent, dans un esprit de solidarité communautaire, leur disponibilité à faire preuve d'un maximum de souplesse et de flexibilité dans l'application des dispositions quantitatives du Protocole n° 17 de l'Acte d'adhésion » (relatif aux importations de produits textiles portugais). Le Royaume-Uni, principal importateur de textiles portugais, n'a toutefois pas souscrit à cette déclaration de flexibilité.

A) DIRECTIVES DE NÉGOCIATION DE L'A.M.F.

1) *La durée du nouvel A.M.F. et le lien à établir entre ces négociations et celles d'un nouveau « round » dans le cadre du G.A.T.T.*

La Communauté prend position pour la prorogation de l'A.M.F. pour une durée de quatre à cinq ans.

Il s'agissait également de répondre à la question de savoir si le nouvel A.M.F. doit être le dernier — après quoi les règles générales du G.A.T.T. deviendraient applicables à ce secteur — ou si la possibilité doit être laissée ouverte d'un autre A.M.F. à l'expiration de celui en cours de négociation.

A cet égard, la réponse de la C.E.E. ne semble pouvoir être interprétée que comme une réponse d'attente : « La Communauté confirme que son objectif final est l'application des règles du G.A.T.T. au commerce des produits textiles. Elle se déclare disposée au cours du prochain cycle de négociations multi-latérales à traiter d'éléments permettant de rendre possible cet objectif et de conduire à une libéralisation progressive du commerce des produits textiles de la part de tous les partenaires, tout en tenant compte de la situation de l'industrie des textiles et de l'habillement ».

2) *La Communauté entend se préserver le droit de conclure des accords bilatéraux et veiller à ce qu'aucune disposition multilatérale n'y fasse obstacle.*

3) *Principes généraux pour le renouvellement de l'A.M.F.* Le Conseil s'est, notamment, prononcé sur :

a) *le principe d'un traitement différencié pour les pays dominants en ce qui concerne les coefficients de croissance (d'importation) et les dispositions en matière de flexibilité ;*

b) *le principe d'un traitement plus favorable pour les pays en voie de développement les moins avancés (P.M.A.) sur la base de la liste de l'O.N.U. ;*

c) le principe d'un traitement spécial pour les petits exportateurs, et les producteurs de coton ;

d) le principe d'un engagement de tous les pays participants (exportateurs ou importateurs) à apporter au commerce des produits textiles une contribution en relation avec leur niveau de développement et leur situation économique, par une ouverture de leurs marchés et par des conditions de concurrence plus équitables ;

e) la réaffirmation que l'un des principaux objectifs de l'A.M.F. est de favoriser le développement économique et social des pays en voie de développement ;

f) pour les cas de fraude reconnue, la reconnaissance du droit des pays importateurs d'introduire des mesures appropriées relatives à l'imputation des quantités frauduleuses sur les quotas ;

g) le principe d'un engagement de tous les pays participants à agir en vue du respect de la propriété des marques, des dessins et des modèles.

B) DIRECTIVES DE NÉGOCIATION POUR LES ACCORDS BILATÉRAUX

1) Maintien de plafonds globaux d'importation.

Le problème essentiel de l'A.M.F. est celui du régime d'importation applicable aux huit produits les plus sensibles : filés de cotons, tissus de coton, tissus de fibres synthétiques, tee-shirts, chandails, pantalons, chemises, chemisiers et blouses. Pour ces produits du groupe I de la classification des produits textiles, le Conseil s'est prononcé pour le maintien de plafonds globaux, c'est-à-dire un volume maximal d'importation communautaire en provenance de l'ensemble des pays A.M.F., sur la base des niveaux existant dans les accords bilatéraux pour 1986, tout en laissant, dans quelques cas limités, la possibilité de réductions compensées sur des bases mutuellement acceptables.

2) Taux de croissance différencié des quotas d'importation.

En ce qui a trait au rythme annuel d'augmentation des quotas des huit produits les plus sensibles, le rythme de progression qui pourra être autorisé dans les accords bilatéraux est fixé pour l'ensemble de la C.E.E., puis fait l'objet d'une répartition entre les États membres. Le Conseil a opté pour un taux de croissance des importations différencié suivant l'importance des pays fournisseurs et la sensibilité des produits. Dans les offres relatives aux négociations bilatérales concernant les taux de croissance et de flexibilité, il devra être tenu compte du degré et des efforts d'ouverture de marché accomplis par les pays partenaires.

— Pour les quatre pays « fournisseurs dominants », à savoir Hong Kong, la Corée du Sud, Macao et Taïwan, ces taux resteront en général entre 0 et 1 % pour les produits sensibles, et de l'ordre des taux actuels pour les autres produits.

— Pour les autres fournisseurs, en général, les taux de croissance seront relevés de 1 à 2 points et pourront aller jusqu'à 4 et 6 % selon les pays et la sensibilité des produits.

— Pour certains pays moins avancés (les P.M.A. de la liste de l'O.N.U.) et pour certains petits fournisseurs, le taux annuel de croissance pourra aller jusqu'à 7 % pour toutes les catégories, quelle que soit leur sensibilité. En outre, il est prévu :

- des niveaux de seuil de sortie du panier plus élevés ;
- des dispositions de flexibilité plus favorables.

3) Instruments de gestion des accords bilatéraux.

a) Suppression de limitations quantitatives.

Pour un certain nombre des actuelles limitations quantitatives assez largement sous-utilisées au cours de l'A.M.F. 3, la Communauté pourra, après un examen cas par cas, décider de supprimer ces limitations dans la limite de 25 % du nombre actuel des quotas.

b) Transfert de quotas sous-utilisés.

S'agissant toujours des quotas sous-utilisés au cours de quatrième A.M.F., les pays exportateurs pourront utiliser des possibilités de transfert de quotas sous-utilisés à l'intérieur d'un contingent communautaire, dans une limite comprise entre 2 % la première année et 12 % la quatrième année. Ces pourcentages seront réduits de moitié pour les quatre pays fournisseurs dominants : Hong Kong, Corée du Sud, Macao, Taiwan.

c) Libéralisation des importations de vêtements d'enfants.

Les accords bilatéraux pourront se traduire par une libéralisation modérée de certaines importations de vêtements d'enfants à concurrence de 5 % des limitations quantitatives qui seront fixées pour chaque pays exportateur et pour chacune des catégories concernées (4, 6, 21, 24 et 73).

A côté de ces mesures de libéralisation de l'actuel dispositif de gestion, on peut noter en contrepartie le maintien de certaines garanties qui restent au centre des instruments de gestion des accords bilatéraux d'autolimitation.

— *La répartition intégrale entre les États membres des quotas communautaires est maintenue.* On rappellera, à cet égard, une récente décision de la Cour de Justice européenne confirmant la possibilité pour les États membres, avec l'accord de la Commission européenne, de suspendre les importations de produits mis en libre pratique dans la C.E.E. A titre d'exemple, on rappellera que 32 recours de cette nature ont été autorisés par la Commission européenne en 1985.

— *Trafic de perfectionnement passif (T.P.P.).*

Les réimportations consécutives à des opérations de trafic de perfectionnement passif continueront d'être encadrées au plan communautaire, mais sur des quantités plus importantes qu'actuellement. Pour permettre aux opérateurs de la Communauté de bénéficier de ce régime plus libéral, les États membres devraient continuer à appliquer le contrôle économique préalable prescrit dans le Règlement C.E.E. 636/82.

— *Mécanisme dit de « sortie du panier ».*

Ce mécanisme qui permet de mettre en œuvre de nouvelles restrictions quantitatives en cours d'exécution de l'accord est maintenu.

— *Clause « anti-surge ».*

Cette clause autorisant une réduction temporaire des quotas non utilisés en cas de risque d'augmentation soudaine des exportations pourra s'appliquer aux produits du groupe I dans la mesure où elle sera acceptée lors des négociations multilatérales de Genève. Du fait qu'il existe un écart sensible entre le niveau des quotas et les importations effectives, le principe et les modalités d'application de cette clause peuvent être considérés comme essentiels pour l'efficacité du nouvel A.M.F.

**4) Directives de négociation
pour les pays préférentiels associés à la C.E.E.**

Des arrangements de coopération administrative seront maintenus avec les pays fournisseurs préférentiels du bassin méditerranéen (Égypte, Malte, Maroc, Tunisie, Turquie), pour une durée de deux ans au minimum et, si possible, de quatre ans.

L'ensemble de ces pays, qui représentaient, en 1984, 42 % du volume des importations en France d'articles textiles et d'habillement à bas prix, contre seulement 30 % du volume des importations de l'ensemble des autres États membres de la C.E.E., se verra appliquer, en termes de taux de croissance, celui retenu pour les pays A.M.F. multiplié par 1,5, à l'exception de la Turquie qui devrait être soumise à un traitement moins favorable.

Pour l'Égypte, l'accord bilatéral A.M.F. actuel sera remplacé par un arrangement de type préférentiel.

V. — LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE DE LA POSITION DE NÉGOCIATION DE LA COMMISSION

D'une façon générale, la principale différence résultant de la position de négociation de la Communauté par rapport à l'A.M.F. actuel se caractérise par son orientation sensiblement plus libérale qui se traduira, si l'on n'y prend garde, par une forte progression des importations à bas prix en provenance des pays en voie de développement et des pays nouvellement industrialisés. Il ressort, en effet, de l'analyse de ce compromis que, sous la pression de nos partenaires les plus libres-échangistes, la Communauté est prête à concéder, dans le cadre des négociations A.M.F. et des Accords bilatéraux, des taux de croissance annuels des quotas d'importation de 2 à 5 fois plus élevés qu'ils ne l'étaient au cours du précédent A.M.F.

En ce qui concerne la France, qui se situe généralement, en l'état actuel de ses courants commerciaux avec les pays A.M.F., en-dessous de son niveau théorique de 16,5 % du quota communautaire, il est important de noter que les taux de croissance annuels de ses quotas nationaux, au titre du quatrième A.M.F., seront sensiblement supérieurs à ceux, déjà élevés, arrêtés pour les quotas globaux de la Communauté, alors que le volume de la consommation textile est en régression continue.

A titre d'exemple, il ressort que :

— pour les filés de coton et les tissus de coton, le taux d'accroissement du quota global communautaire passera, de 1987 à 1990, de 0,5 % à 2,3 % environ ;

Pour la France, le taux de croissance du plafond des importations, entre 1987 et 1990, sera de 7,35 % par an ;

— pour les pantalons, le taux annuel sera de 7,4 % pour la France, contre 3,3 % au plan communautaire ;

— pour les chandails, le taux de croissance annuel du quota global communautaire sera de 2,86 % entre 1987 et 1990 ; pour la France, ce taux de croissance sera de 9 % ;

— pour les chemises, le taux annuel de croissance sera de 4,17 % pour la France, contre 2 % au plan communautaire ;

— enfin, pour les fibres synthétiques, le taux de progression s'accroîtrait de 3,6 % à 4,4 %.

Ces quelques exemples montrent, à l'évidence, la gravité de la situation pour l'industrie textile française, et plus particulièrement pour l'industrie cotonnière, prioritairement concernée par le renouvellement de l'A.M.F. car 60 % des importations en provenance des pays à bas prix de revient visés par ces accords sont des produits cotonniers au stade de la filature ou du tissage, ou au stade des produits finis de la maille ou de la confection.

L'écart qui apparaît entre les taux de progression globaux communautaires et les taux français expliquent pourquoi nos partenaires de la C.E.E. n'ont pas toujours partagé notre position et nos préoccupations.

Si les négociations en cours devaient confirmer les appréhensions résultant de ce mandat de négociation, ceci aurait pour effet, selon les simulations économétriques qu'il convient d'apprécier avec prudence, de condamner potentiellement environ 20 % de l'industrie cotonnière française et 10 % de la production globale du textile et de l'habillement, ce qui correspondrait, compte tenu des progrès de productivité, à une perte de plus de 100 000 emplois dans les quatre années à venir.

Tout récemment, la presse s'est fait l'écho d'une étude d'origine professionnelle qui serait, dit-on, fondée sur les prévisions du ministère de l'industrie. Bien qu'il n'ait pas été possible à votre rapporteur de vérifier ces hypothèses, on notera qu'elles traduisent une situation « plus noire » encore que celle qui vient d'être décrite en montrant qu'à partir de l'augmentation des quotas alloués aux pays en voie de développement, la progression des importations

par groupes de produits, entre 1985 et 1990, serait de 32,8 % en quantité pour les fils, de 10 % pour les tissus et de 68 % pour les vêtements tissés. Dans l'ensemble, les importations augmenteraient de 26,6 % alors que la consommation diminuerait dans le même temps de 1,6 %.

Il existe donc un risque réel que de telles mesures de libéralisation d'importations, dont le caractère souvent « anormal » ne saurait trop être souligné, ne se traduisent en définitive pour l'essentiel par une nouvelle aggravation du taux de pénétration des produits importés, par des réductions d'activité et d'effectifs employés dans nos industries du textile et de l'habillement et par la remise en cause des programmes de modernisation engagés.

Bien qu'il convienne, répétons-le, d'interpréter ces extrapolations avec circonspection, on ne peut cependant manquer d'être frappé par le caractère alarmant des conséquences prévisibles et convergentes de la libéralisation du commerce mondial des textiles auquel conduirait la position de négociation de la Communauté pour le quatrième A.M.F.

De telles perspectives appellent les plus grandes réserves de la part de la Délégation.

Il appartient encore au gouvernement français, soucieux de donner la priorité à la lutte contre le chômage, de poursuivre son action auprès de nos partenaires de la C.E.E. pour leur faire savoir qu'il n'admettra pas que les intérêts français, qui sont les plus défavorisés par la règle dite du « partage du fardeau », soient sacrifiés, ce qui implique des aménagements réalistes en vue d'obtenir certains allègements.

Dans les semaines à venir, les accords bilatéraux qui doivent être négociés fixeront le montant réel des possibilités d'importations. Dans ces négociations, la Communauté n'est pas tenue d'utiliser l'intégralité des montants inscrits par ses soins comme plafonds globaux. Il n'est donc pas trop tard pour modifier le cours de ces négociations, même si elles sont mal engagées.

Il conviendra également d'obtenir que les clauses de sauvegarde soient libellées de telle sorte que leur mise en œuvre se fasse automatiquement par les États membres dont le marché risquerait d'être gravement perturbé.

Enfin, il paraît essentiel que cette ouverture plus importante du marché européen fasse l'objet, en contrepartie, de réelles possibilités d'exportations européennes vers les pays les plus riches.

Ce sont ces préoccupations qui ont conduit, à titre principal, la Délégation à adopter les conclusions qui suivent.

VI. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 4 JUIN 1986

Après avoir examiné les principes directeurs de la position de la Communauté relative aux conditions de renouvellement de l'Accord multifibres (A.M.F.) en cours de négociation dans les instances du G.A.T.T.,

LA DÉLÉGATION,

— convaincue de la nécessité d'une organisation négociée des échanges internationaux de certains produits sensibles, notamment dans le domaine des textiles ;

— consciente de l'importance des enjeux des négociations du nouvel A.M.F., en raison de leurs implications politiques (relations de la C.E.E. avec les pays en voie de développement), économiques (avenir de l'industrie textile communautaire) et sociales (niveau de l'emploi dans la C.E.E.) ;

— considérant qu'il convient de trouver un équilibre entre les intérêts légitimes des pays du Tiers Monde exportateurs de textiles vers la Communauté et les intérêts non moins légitimes des industries communautaires et de leurs salariés ;

— observant que les importations de produits textiles et d'habillement de la C.E.E. continuent de s'accroître alors que la demande stagne et qu'elles atteignent un taux de pénétration (45 %) qui est le plus élevé parmi les grands pays industrialisés ;

— soucieuse des réelles difficultés que rencontrerait l'industrie textile européenne dans la poursuite de l'important effort de modernisation de son appareil productif et de stabilisation de ses effectifs du fait d'une pression accrue exercée par les importations en provenance des pays à faible coût de revient ;

Sur les directives de négociation du Conseil à la Commission

LA DÉLÉGATION,

— souscrit à la réaffirmation de l'engagement communautaire selon lequel l'un des principaux objectifs de l'A.M.F. est de favoriser le développement économique et social des pays en voie de développement, mais juge indispensable que les pays ayant atteint un certain degré de développement (N.P.I.) cessent de bénéficier dans les mêmes conditions des avantages accordés par la Communauté aux « véritables » pays en voie de développement ;

— observe que la Communauté est prête à concéder, dans le cadre des négociations de renouvellement de l'A.M.F. pour la période 1987-1990, des *taux de croissance annuels des quotas d'importations pour les produits sensibles* supérieurs à ceux de l'actuel A.M.F. Elle note avec inquiétude que, par le jeu du mécanisme de répartition des charges entre les États membres, les taux de croissance des quotas français s'établiront à des niveaux sensiblement supérieurs aux taux communautaires ;

— souligne que, de ce fait, la *progression des quotas nationaux* dépassera, pour la plupart des produits sensibles, les perspectives d'évolution de la consommation textile, actuellement en stagnation, voire en régression ;

— estime que de telles perspectives ne manqueraient pas : d'accentuer le *taux de pénétration des produits importés* (actuellement de 55 % pour la France), d'exercer de graves perturbations dans l'industrie du textile et de l'habillement, notamment sur le niveau de l'emploi, et de remettre en cause l'effort de modernisation engagé par les entreprises ;

— invite, en conséquence, le gouvernement français à veiller très fermement à ce que le *contenu des accords bilatéraux*, négociés par la Commission avec les pays A.M.F., maintienne la croissance des importations de textile et d'habillement originaires des pays à bas prix de revient, à des niveaux proches de l'évolution prévisible de la consommation de ces produits sur les marchés textiles français ;

— considère qu'il appartient à la Communauté et à ses États membres d'inviter les *pays tiers, fournisseurs dominants des marchés textiles de la C.E.E.*, à permettre, en fonction de leur niveau de développement, un réel accès de leurs marchés aux produits communautaires ainsi que des conditions de concurrence plus équitables ;

— approuve l'intention de la Communauté d'obtenir un engagement de tous les pays participants à agir en vue du respect de la propriété des marques, des dessins et des modèles ;

— considère qu'il appartient impérativement aux instances communautaires de prendre avec plus de rigueur des mesures anti-dumping vis-à-vis des pays tiers qui subventionnent, directement ou indirectement, leurs ventes dans la Communauté ou pratiquent des salaires excessivement bas pour les travailleurs du textile. Elle suggère que, dans ce domaine, l'application des règles et normes du Bureau international du Travail soit garantie par voie contractuelle ;

— rappelle avec insistance que la réglementation du marquage de l'origine des produits (originaires de la C.E.E.) s'applique de façon unilatérale à notre pays. Elle recommande, en conséquence, aux autorités françaises d'abroger cette disposition qui constitue une mesure discriminatoire de nature à pénaliser notre industrie textile.

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

B. — LE CONTENTIEUX AGRICOLE C.E.E./ÉTATS-UNIS A LA SUITE DE L'ADHÉSION DE L'ESPAGNE ET DU PORTUGAL A LA COMMUNAUTÉ

Rapporteur : M. Jacques GENTON, Sénateur.

- I. — UN DOSSIER SENSIBLE**
- II. — UNE ATTAQUE SANS CONCESSIONS**
- III. — UN TEST SIGNIFICATIF**
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 27 JUIN 1986**

Dans une proclamation publiée le 15 mai 1985, le Président des États-Unis a décidé l'imposition de restrictions quantitatives sur les importations de certains produits de la Communauté économique européenne. Il se fondait sur la modification des conditions d'exportation de céréales et d'oléagineux vers l'Espagne et le Portugal à la suite de l'adhésion de ces deux pays à la Communauté européenne.

Il en résulte une relance du contentieux désormais traditionnel sur le commerce agricole. Il convient de prendre la mesure et d'évaluer les conséquences possibles de cette situation qui marque une recrudescence des attaques américaines contre la P.A.C. dont votre Délégation ne peut manquer de se soucier.

I. — UN DOSSIER SENSIBLE

Préoccupés de l'évolution de leurs exportations agricoles, les États-Unis ont cru découvrir des perspectives dommageables dans les modalités de l'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal.

A. — L'orientation vers l'exportation de l'agriculture américaine

1. — La dépendance à l'égard de l'exportation et la concurrence avec la C.E.E.

Les exportations agricoles des États-Unis ont pris un essor considérable dans les années 1970 (leur valeur est passée de 7 milliards de dollars en 1970 à 40,5 milliards en 1980), elles représentent actuellement 30 % du produit agricole et on estime que plus d'un million d'emplois dépendent d'elles directement. Essentielles pour le secteur agricole, elles sont en outre indispensables à la stabilisation du déficit commercial américain : le déficit non agricole apparu en 1970 a pu être en partie compensé par l'augmentation de l'excédent agricole au même moment. Enfin, l'exportation apparaît comme une des solutions à la crise dans laquelle est plongée l'agriculture américaine depuis le début des années 1980 dans la mesure où elle contribuerait à la restauration de la situation financière des producteurs et à l'écoulement des stocks.

Cette situation de dépendance se double d'une concurrence avec la C.E.E. dans un premier temps concentrée sur le marché intérieur de celle-ci, puis, à partir de 1972, étendue aux marchés mondiaux.

Les deux agricultures sont fortement exportatrices ; la vocation exportatrice de la Communauté est inscrite dans les faits depuis le début des années 1970, sinon acquise dans les esprits. La C.E.E. est présente sur la plupart des marchés mondiaux : elle assurait en 1981 13,1 % des importations des États-Unis, 25,4 % de celles des autres pays industrialisés, 31,2 % des importations des pays de l'O.P.E.P. et 26,6 % de celles des autres pays en voie de développement.

Bien que la prise de parts de marchés par la C.E.E. au cours de la décennie 1970 ne se soit pas faite au détriment des États-Unis mais des pays de l'Est, et surtout des pays en voie de développement (sauf O.P.E.P. et nouveaux pays industrialisés), les deux puissances exportatrices se trouvent en concurrence pour certains produits comme les céréales qui occupent une place essentielle dans leur agriculture.

Globalement, en effet, leurs productions sont plus complémentaires que concurrentielles : les États-Unis exportent surtout des produits bruts (75 %) et la Communauté de plus en plus des produits transformés (66 % en 1981).

En tout état de cause, les États-Unis semblent irréductiblement réfractaires à l'idée même d'une concurrence avec la Communauté dans le domaine agricole. Forts des conditions optimales de production qui existent sur leur territoire (la superficie moyenne des exploitations est dix fois plus importante que dans la C.E.E. pour une population active agricole plus de deux fois moindre), ils considèrent les progrès de la production et des exportations communautaires comme artificiels et déloyaux.

2. — Des aides massives

Dans le contexte actuel de diminution de la demande mondiale de produits agricoles, de concurrence accrue, et compte tenu du niveau élevé du dollar au début de l'actuelle décennie, les États-Unis n'ont pu maintenir leur vocation exportatrice que grâce à un dispositif complet d'aides à l'exportation dont le cadre actuel est tracé par le Farm bill de 1985. Ce texte qui dessine la politique agricole des États-Unis à l'horizon de 1990 donne une très grande latitude à l'administration pour l'aide à l'exportation.

Ce texte comporte, en effet, un volet externe qui institue des instruments puissants :

- une enveloppe de 5 milliards de dollars par an est prévue pour financer l'octroi de crédits mixtes à l'exportation et des garanties de crédits ;
- l'aide alimentaire pourra atteindre 2 milliards de dollars par an ;
- des mesures d'aide au stockage débouchant sur l'aide alimentaire sont prévues ;
- une enveloppe de 500 millions de dollars permettra d'accorder des crédits très favorables aux pays les moins solvables ;
- institutionnalisation du programme de subventions en nature à l'exportation, B.I.C.E.P., doté d'un crédit de 2 milliards de dollars sur trois ans ;
- suppression de la préférence cargo pour les opérations bénéficiant d'aides à l'exportation (sauf l'aide alimentaire).

Ces mesures sont complétées par le volet interne dont l'objet principal est d'assurer une garantie de ressources aux producteurs tout en fixant les prix à un niveau qui maintienne la compétitivité des produits sur les marchés mondiaux. A cette fin, est institué un taux de prêt de campagne qui joue le rôle de prix plancher, et un prix indicatif que l'on peut considérer comme le prix de référence à des fins sociales. La différence entre les deux est comblée par des paiements compensatoires payés aux agriculteurs.

Il s'agit, en définitive, d'incitations à la production, qui ont joué ce rôle durant la décennie 1970, qui expliquent l'augmentation des surplus exportables et qui, par conséquent, aggravent le problème des exportations.

L'objectif est de relancer celles-ci, tombées à 31,2 milliards de dollars en 1985 (la prévision est de 18 pour 1986). Le coût important des mesures d'aide et la nécessité de le réduire progressivement en vue de la restauration de l'équilibre budgétaire renforcent l'attention portée aux évolutions qui semblent susceptibles de faire obstacle aux exportations agricoles.

B. — Les conséquences de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la C.E.E.

1. — Les griefs américains

Ils portent sur trois mesures qui ont pris effet le 1^{er} mars dernier en application du traité d'élargissement et dont les États-Unis jugent qu'elles porteront préjudice à leur commerce avec les deux pays adhérents :

— l'Espagne a remplacé ses droits à l'importation sur le maïs et le sorgho par le système des prélèvements à l'importation qui compensent la différence entre les prix mondiaux et les prix garantis européens, plus élevés ;

— une part de 15 % du marché portugais des céréales est réservée aux producteurs communautaires pendant une période transitoire de quatre ans, au terme de laquelle doit être démantelé le monopole d'État qui existe sur les importations de ces produits ;

— le Portugal exerçait avant son entrée dans la C.E.E. un contrôle des importations de soja afin de protéger ses producteurs d'huile d'olive. Ce système est remplacé pendant cinq ans par un système plus transparent qui s'applique uniquement aux huiles destinées à la consommation humaine.

Le dommage qui résulte de ces dispositions est estimé par les États-Unis à 1 milliard de dollars par an.

2. — Les explications de la Communauté

La Communauté a tenté de minimiser les conséquences des mesures incriminées sur les exportations américaines.

En ce qui concerne le maïs et le sorgho, l'application des prélèvements ne devrait pas réduire les exportations des États-Unis vers l'Espagne car la Communauté n'est pas auto-suffisante dans ces secteurs. De plus, les débouchés pour les produits américains de substitution des céréales, tels que les résidus de l'amidonnerie du maïs, pourraient, selon la Commission, augmenter en Espagne et au Portugal.

En ce qui concerne le marché portugais des céréales, les exportateurs américains pourront continuer à proposer leurs produits pour la part des importations (85 %) non réservée aux producteurs de la C.E.E. L'union douanière rend injustifié le prolongement de l'exclusion de ceux-ci du marché portugais.

En ce qui concerne les importations portugaises de soja, les États-Unis ne devraient pas être affectés par la modification du système de contrôle qui épargne désormais les importations destinées à la production d'huile à usage industriel. De plus, le Portugal doit abaisser en cinq ans au niveau nul du tarif communautaire ses droits de douane sur le soja.

La Communauté a complété cette argumentation par une référence aux avantages globaux que les exportateurs américains, y compris de produits industriels, tireront de l'élargissement. Celui-ci doit provoquer une diminution du niveau de la protection douanière de l'Espagne et du Portugal. A cet argument supplémentaire, les États-Unis ont rétorqué que leurs principaux concurrents en matière de produits industriels étant communautaires, la diminution des droits moyens frappant les produits américains (de 11 % à 8 %) sera moins forte que celle frappant les produits de la Communauté (de 5 % à zéro). Les industriels européens acquerraient donc un avantage comparatif.

II. — UNE ATTAQUE SANS CONCESSIONS

Se jugeant menacés dans des intérêts considérés comme essentiels, les États-Unis ont mis en œuvre des mesures de rétorsion qui confirment le choix effectué au début de la décennie 1980 d'une diplomatie de puissance dans le domaine agricole.

A. — Une stratégie d'affrontement

1. — *La négociation enlisée*

Les problèmes commerciaux découlant de l'élargissement relèvent des règles du G.A.T.T. (accord général sur les tarifs et le commerce), accord multilatéral qui poursuit la libéralisation du commerce international.

Deux des principales règles du G.A.T.T. sont, d'une part, les concessions tarifaires sous forme de consolidations des droits de douane, qui figent les droits applicables à l'importation de produits donnés à un niveau convenu, et, d'autre part, la clause de la nation la plus favorisée qui prévoit l'extension à tous les membres des concessions douanières consenties bilatéralement.

L'article XXIV du G.A.T.T. qui admet la constitution d'unions douanières telles que la C.E.E., déroge à ces deux règles. Le principe même de l'union douanière exclut l'extension aux pays tiers des accords de démantèlement douaniers conclus entre les États membres. Par ailleurs, l'établissement d'un tarif douanier commun implique nécessairement l'élévation d'un certain nombre de droits de douane éventuellement consolidés, l'alignement systématique sur les taux les plus bas des États-membres n'étant pas envisageable.

La philosophie libérale de l'Accord est cependant préservée dans la mesure où l'alinéa 6 de l'article XXIV impose aux intéressés de procéder, lors de la création ou de l'extension d'une union douanière, à un réexamen de la situation afin de rétablir un équilibre des concessions par rapport à la situation préexistante d'une part et, d'autre part, de fixer des compensations dans le cas où un État tiers à l'Union serait lésé dans son commerce.

La première de ces deux hypothèses a donné lieu à une négociation en 1960-1962 après l'institution de la Communauté, la seconde à une nouvelle négociation lors de l'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni. A la suite de ces discussions, la Communauté a accordé des compensations à ses partenaires commerciaux. Seul le cas de la Grèce a suscité des difficultés qui, depuis 1981, bloquent la conclusion des négociations de l'article XXIV 6.

En ce qui concerne le dernier élargissement, des conversations ont été ouvertes au G.A.T.T. en février dernier au sein d'un groupe de travail. Elles se sont très vite enlisées dans des querelles sur le contenu à leur donner. La Communauté entend traiter le dossier dans son ensemble, produits industriels et agricoles confondus, selon la logique de l'article XXIV 6. Les États-Unis considèrent de leur côté que les mesures adoptées par le Portugal, contraires au G.A.T.T., n'ont pas à faire l'objet d'une négociation. Celle-ci devrait être limitée aux mesures espagnoles relatives au sorgho et au maïs. Ils demandent à titre de compensation, sur ce point, un contingent d'accès au marché communautaire de 13 millions de tonnes de maïs par an en exemption de droits de douane.

2. — *L'option rétorsions*

Dans ces conditions, la négociation n'a aucune chance de déboucher à terme prévisible. Les États-Unis se sont fondés sur cette constatation, sur l'idée que la responsabilité en incombe à la Communauté qui n'aurait pas communiqué les informations nécessaires en temps voulu, et sur la nécessité alléguée de protéger sans attendre les intérêts des producteurs américains, pour s'engager dans la voie des rétorsions.

Conformément à la logique de leur position, les États-Unis ont distingué le cas du Portugal de celui de l'Espagne.

Les quotas appliqués par le Portugal sont jugés contraires au G.A.T.T. Des mesures équivalentes ont en conséquence été appliquées dès le 19 mai. Il s'agit de contingents d'importation imposés aux importations de vin blanc dont la valeur est supérieure à 4 dollars le gallon, de confiserie, de jus de fruits et de bière. Calculés sur les quantités importées en 1985 majorées de 20 ou 45 %, ces contingents ont pour l'instant un aspect symbolique mais devraient être aggravés si les États-Unis pouvaient se prévaloir d'un préjudice effectif dû aux mesures incriminées.

En ce qui concerne l'Espagne, le principe d'augmentations de droits de douane à partir du 1^{er} juillet a été retenu. Elles ne seraient appliquées que si les négociations au G.A.T.T. ne débouchent pas d'ici là. La liste des produits concernés inclut notamment certains fromages, les vins blancs d'une valeur inférieure à 4 dollars le gallon, les endives et certains alcools tels que le gin et le cognac. L'ensemble a représenté en 1985 un montant d'exportations de 721,3 millions de dollars, comparable au préjudice de 624 millions de dollars revendiqué par les États-Unis au titre des prélèvements appliqués par l'Espagne au maïs et au sorgho.

B. — La confirmation d'un tournant de la diplomatie américaine

1. — Un certain délaissement de l'appel au droit

Les États-Unis ont jusqu'à présent situé l'essentiel de leurs attaques dans le cadre du G.A.T.T.

Ils y ont mis en cause aussi bien les restrictions à l'importation mises en œuvre par la Communauté que les subventions à l'exportation (restitutions).

Le problème des restrictions à l'importation, bien que connaissant un regain en raison des circonstances liées au dernier élargissement de la Communauté, est le moins sensible. Il devrait avoir été réglé par le compromis conclu en 1967 à l'issue du Kennedy Round, cycle de négociations commerciales multilatérales (N.C.M.) visant à faire entrer dans les faits les principes du G.A.T.T. Bien que non acceptés par le G.A.T.T., les prélèvements ont été tolérés contre des concessions que la Communauté a négociées avec les principaux exportateurs concernés. C'est, en particulier, en échange de l'introduction de prélèvements dans le secteur des céréales que la C.E.E. a consenti aux États-Unis la consolidation d'un droit de douane nul et l'absence totale de prélèvement pour le soja.

Les attaques des États-Unis sont désormais focalisées sur les exportations communautaires, dont le développement rendu possible par les restitutions leur aurait fait perdre des parts de marchés. Les dernières N.C.M. (Tokyo Round) qui se sont déroulées de 1973 à 1979 ont été l'occasion d'un débat théorique sur les subventions à l'exportation des produits agricoles. Les résultats n'en ont pas été défavorables à la Communauté puisque limités à l'élaboration d'un code des subventions qui précise les dispositions de l'article XVI du G.A.T.T. sans en modifier le fond. De plus, dans une lettre au commissaire européen GUNDELACH, le négociateur américain STRAUS a reconnu le droit de la Communauté de recourir aux restitutions à l'exportation dans le respect des articles XI et XVI du G.A.T.T. qui les autorisent sous certaines conditions.

Le problème ayant été reposé lors d'une conférence ministérielle du G.A.T.T. en novembre 1982, un comité du commerce des produits agricoles fut créé avec un mandat d'étude portant sur toutes les modalités de restrictions aux échanges, ce qui peut contrarier les États-Unis dont la politique agricole a des finalités très largement protectionnistes.

Les États-Unis ont, d'autre part, largement utilisé la procédure des panels, qui permet de réunir des groupes d'experts à la suite d'une plainte portée contre une partie au G.A.T.T. pour violation de l'accord :

— sur les exportations de farine de blé communautaire : les États-Unis ont critiqué les restitutions aux exportations en prétendant que la farine n'est pas un produit primaire (seuls ceux-ci peuvent être subventionnés à l'exportation selon les dispositions de l'article XVI du G.A.T.T.). La Communauté était, d'autre part, accusée de s'être assurée une part plus qu'équitable du marché mondial ;

— sur les exportations de pâtes alimentaires : les restitutions aux exportations ont été critiquées pour les mêmes raisons. La Communauté a observé en réponse que les restitutions ne sont accordées que pour les produits primaires incorporés au produit transformé ;

— sur les importations d'agrumes en provenance des pays méditerranéens : les États-Unis ont mis en cause les conditions d'accès offertes par la Communauté aux pays méditerranéens associés. La Communauté rétorque que les accords préférentiels sont conformes au G.A.T.T. ;

— sur les aides à l'industrie des fruits en conserve : les États-Unis ont contesté ces aides à la production qui réduiraient les importations communautaires.

De manière générale, la Communauté a rejeté les accusations de captation de marchés et celles de fixation de prix cassés. Il est vrai que le maniement de ces deux notions très imprécises, malgré les tentatives d'explicitation opérées par les articles VIII et X du code des subventions du G.A.T.T., s'avère difficile pour l'accusation. En tout état de cause, ces panels n'ont débouché sur aucune solution efficace.

2. — Des pratiques de « *realpolitik* »

En définitive, les résultats de l'appel au G.A.T.T. sous ces différentes formes s'étant révélés décevants, les États-Unis semblent privilégier depuis peu le recours aux moyens de puissance. L'abandon en novembre 1985 d'un projet de panel sur les ventes communautaires de céréales au profit de procédés de guerre commerciale est significatif de cette réorientation.

— L'action contre les importations en provenance de la C.E.E. :

Il s'agit de mesures ponctuelles destinées à freiner les importations américaines et dirigées contre la Communauté. Les États-Unis possèdent une expérience déjà ancienne de ce type de mesures contre la P.A.C. On peut citer, en particulier, l'augmentation des droits sur le cognac lors de la « guerre du poulet » en 1963, puis de la « guerre de la dinde » en 1976.

L'exemple récent le plus remarquable est l'augmentation très importante en novembre 1985 des droits de douane perçus sur les pâtes alimentaires provenant de la Communauté. Ils sont passés de 8 à 40 % pour les pâtes sans œufs, et de 2,5 à 25 % pour celles en contenant. Ces mesures ont été prises à titre de rétorsion dans l'affaire du régime préférentiel accordé aux agrumes des pays méditerranéens associés. La Communauté a pris des mesures de contre rétorsion en augmentant sensiblement ses droits de douane sur les citrons et les noix américains. Le tout reste en vigueur à l'heure actuelle.

— L'action contre les exportations communautaires :

Elle est engagée actuellement dans le cadre du Farm bill de 1985.

Le moyen le plus remarquable est le B.I.C.E.P., programme de subventions en nature à l'exportation doté d'un crédit de 2 milliards de dollars sur trois ans. Il doit servir à concurrencer la Communauté sur ses marchés céréaliers traditionnels d'Afrique du Nord, relayant les ventes à prix cassés effectuées au Maroc, au Yémen et à l'Égypte en 1982 et 1983.

En janvier dernier, plus d'un million de tonnes de blé et près de 300 000 tonnes de farine avaient déjà été débloqués sur une allocation disponible totale de 5 millions de tonnes.

III. — UN TEST SIGNIFICATIF

Alors que se profile une nouvelle attaque au G.A.T.T. contre la politique communautaire d'exportations agricoles, le contentieux lié à l'élargissement apparaît comme un test de la cohésion de la Communauté.

A. — La nouvelle offensive contre les instruments communautaires d'exportations agricoles

1. — La préparation de nouvelles négociations commerciales multilatérales

Au cours d'une session ministérielle en novembre 1985, les États membres du G.A.T.T. ont lancé le processus de préparation d'une nouvelle négociation commerciale multilatérale, souhaitée par les États-Unis qui ont convaincu un certain nombre de pays en voie de développement de son utilité. Cette phase est en cours au sein d'un comité préparatoire chargé d'iden-

tifier les sujets, les objectifs et les modalités du nouveau cycle de négociations. Le comité élabore actuellement des conclusions qui seront déposées à la mi-juillet en vue d'une réunion ministérielle des parties contractantes qui, en septembre prochain, devrait formellement lancer les nouvelles négociations commerciales multilatérales.

La discussion porte actuellement sur les thèmes de la négociation, qui pourraient être la libéralisation des services, l'agriculture, les textiles et les concessions tarifaires. Ce dernier point offre peu de marge dans la mesure où les droits de douane des pays industrialisés ont été laminés par les précédentes négociations et ceux des pays en voie de développement ne sont pas considérés comme sujets à diminution. Le problème des services, à l'examen duquel de nombreux pays en développement s'opposent, et jusqu'à présent négligé par le G.A.T.T., ne débouchera vraisemblablement pas sur des décisions opérationnelles, le cas des textiles pourrait donner lieu à des oppositions entre pays industriels et pays en développement, il est en définitive probable que l'agriculture sera le thème central de la négociation.

Cette situation n'est pas sans inconvénients compte tenu des objectifs de négociation des États-Unis.

2. — *Les objectifs américains*

Il semble que les États-Unis entendent utiliser les prochaines négociations commerciales multilatérales pour revenir sur la reconnaissance du droit de la Communauté à verser des restitutions à l'exportation, contenue dans la correspondance Strauss-Gundelach à l'issue du Tokyo-Round en 1979.

Ils tenteraient à cette fin d'axer la discussion sur le problème des subventions, évitant le domaine des mesures à l'importation et des entraves techniques aux échanges sur lequel ils se trouveraient en difficulté. Ils pourraient alors, selon certaines opinions, accepter, afin d'obtenir la suppression des restitutions communautaires, le démantèlement de leur propre système d'aides à l'exportation. Il est vrai que la complexité de celui-ci pose des problèmes d'identification qui pourraient laisser la porte ouverte à bien des échappatoires.

La tactique communautaire de sauvegarde des acquis de la P.A.C. devrait être d'exiger le traitement égal et parallèle de tous les thèmes abordés afin d'éviter un déséquilibre de la négociation au détriment du dossier agricole et, en ce qui concerne celui-ci, la Communauté devrait veiller à ce que les améliorations soient recherchées « à l'intérieur du cadre existant, des règles et disciplines du G.A.T.T. couvrant tous les aspects des produits agricoles, en matière aussi bien d'importations que d'exportations en tenant compte des caractéristiques et problèmes spécifiques de l'agriculture » (déclaration du Conseil du 19 mars 1985).

Tout le problème est de savoir si, fondée sur ces bases très vagues, la position communautaire conservera une cohésion dont le contentieux de l'élargissement montre qu'elle n'est pas toujours spontanée.

B. — *La Communauté divisée contre elle-même*

1. — *Les incertitudes communautaires*

La Communauté semble osciller de manière erratique entre la fermeté et la pusillanimité dans ses réactions à l'égard de l'attitude des États-Unis dans le contentieux agricole.

Ainsi, en ce qui concerne le problème de l'élargissement, elle a commencé par définir difficilement des contre-rétorsions mesurées aux décisions américaines : mise sous surveillance statistique a posteriori des importations de divers produits américains allant de la viande chevaline aux feuillages frais. L'option maximaliste qui aurait consisté à introduire une surveillance a priori sous formes de licences automatiques à l'importation a été écartée par la majorité des États membres.

Dans un second temps, lors du Conseil Affaires générales des 16 et 17 juin derniers, la position communautaire a été durcie à la demande de la France. Des mesures restrictives sont annoncées si les quotas d'importation décidés par les États-Unis le 15 mai devaient jouer

effectivement. Par ailleurs et surtout, le Conseil des Communautés a décidé de répondre aux augmentations de droits de douane américains prévues le 1^{er} juillet par des mesures équivalentes sur les importations de corn gluten feed, de riz et de blé, tout en suggérant que le démarrage du G.A.T.T. pourrait en outre être bloqué si les États-Unis n'assouplissent pas leur position.

La fermeté semble donc l'emporter, sans exclure d'emblée les solutions de compromis puisque le Conseil a réaffirmé le souhait de la Communauté de négocier dans le cadre du G.A.T.T. les compensations possibles. Une réunion tenue le 23 juin à Luxembourg entre le secrétaire américain à l'agriculture et les ministres de l'agriculture de la Communauté a été l'occasion d'une première détente.

Le proche passé fournit d'autres exemples de fermeté de la Communauté dans les péripéties du contentieux agricole : adoption de mesures de contre-rétorsion dans la « guerre des pâtes », dépôt de plaintes au G.A.T.T. contre une loi viticole américaine qui accorde aux producteurs de raisins des prérogatives exorbitantes au droit du G.A.T.T.

D'autres exemples donnent le sentiment d'une attitude que l'ancien directeur général de l'agriculture à la Commission des Communautés jugeait trop soumise dans une note rédigée en février 1985. Sont citées à cet égard, l'incapacité de la Communauté de négocier le retrait du panel américain contre les importations d'agrumes méditerranéens en échange de l'exemption accordée au G.A.T.T. à la Caribbean Basin Initiative des États-Unis, et la faiblesse des réactions à l'égard des ventes à prix cassés de blé et de produits laitiers à l'Égypte en 1983.

2. — *L'introuvable politique d'exportation*

L'incertitude des positions de la Communauté est le reflet de ses divisions à l'égard du principe même de l'orientation de la politique agricole commune vers l'exportation. La plupart des États membres considèrent que dans un contexte de restrictions budgétaires tel que celui que la Communauté connaît depuis plusieurs années, l'alignement sur les prix mondiaux par le jeu des restitutions mobilise des montants excessifs qu'il serait préférable d'utiliser pour l'aide au revenu des agriculteurs.

Cette orientation est explicable économiquement par le fait que seuls deux États membres, la France et les Pays-Bas, sont exportateurs nets de produits agricoles ; encore la France est-elle le seul exportateur important vers les marchés non communautaires, ce qui lui permet de recevoir la part la plus importante des restitutions : 2 026,8 millions d'Écus en 1985, loin devant les Pays-Bas : 1 098,3 millions, sur un total de 6 587 millions. Dans ces conditions, la tendance des États membres est de ne pas sacrifier à la politique d'exportation leurs relations bilatérales avec les États-Unis.

Ceci explique les avatars de l'élaboration d'une politique communautaire d'exportations agricoles qui aurait pu être la contrepartie des mesures restrictives prises dans le cadre de la réforme de la P.A.C. engagée à la suite du Sommet de Stuttgart de 1983 et qui débouche dans le Livre vert de la Commission du 11 juillet 1985 sur des propositions d'ampleur très limitée.

Sur les dossiers relatifs aux exportations agricoles, la France, premier exportateur de la Communauté, risque donc constamment d'être isolée et en première ligne. Isolée dans l'appel à la fermeté à l'égard des rétorsions américaines et lors de l'élaboration des positions communes au G.A.T.T. ; en première ligne dans la mesure où elle est souvent la première frappée : elle réalise 41 % des exportations aux États-Unis des produits visés par une éventuelle augmentation de droits de douane le 1^{er} juillet.

Il est donc de bon augure, à la fois pour le règlement du contentieux en cours et pour la négociation plus générale qui se prépare au G.A.T.T., que la France ait pu avec quelque efficacité favoriser la constitution d'un front communautaire ferme et semble-t-il cohérent en réponse aux mesures américaines contre l'application de la politique agricole commune à l'Espagne et au Portugal.

IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 27 JUIN 1986

Ayant examiné les éléments du débat sur les conséquences pour certaines exportations américaines de l'application progressive de la politique agricole commune à l'Espagne et au Portugal.

LA DÉLÉGATION,

En ce qui concerne les conditions du débat,

— observe que ce différend s'inscrit dans la ligne d'une incessante contestation par les États-Unis des fondements et des mécanismes de la P.A.C. ;

— relève que le débat a été engagé par les États-Unis sur des bases peu conformes aux traditions de la coopération internationale ;

— rappelle, qu'en effet, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (G.A.T.T.) autorise dans son article XXIV la constitution et l'élargissement des unions douanières, que l'alinéa 6 de l'article XXIV prévoit que les conséquences dommageables pour les États tiers de la constitution ou de l'élargissement de telles unions devront faire l'objet de négociations afin de déterminer les compensations équitables ;

— s'élève par conséquent contre le recours à des mesures de rétorsion de nature à limiter l'entrée aux États-Unis de certaines productions européennes ;

— regrette que de telles mesures aient été prises alors que la Communauté a affirmé sa disposition à engager, en vue de la fixation des compensations éventuellement dues, la négociation prévue par le G.A.T.T. ;

— ne juge pas fondée l'argumentation américaine selon laquelle, d'une part le caractère tardif de la transmission par la Communauté d'éléments d'information sur les suites de l'élargissement justifierait le recours à des mesures de rétorsion et, d'autre part, les négociations de l'article XXIV 6 du G.A.T.T. auraient dû avoir lieu avant la conclusion de l'adhésion ;

— affirme que l'élargissement de la Communauté ne saurait faire l'objet d'une négociation préalable avec les puissances tierces ;

— se félicite que la Communauté ait montré dans ses réactions une cohésion et une fermeté qui permettront seules un règlement conforme aux intérêts communautaires ;

En ce qui concerne le règlement du problème,

— considère que le préjudice allégué par les États-Unis n'est, à l'heure actuelle, nullement démontré ;

— espère que la Communauté pourra amener les États-Unis à adopter une attitude modérée dont la première manifestation devrait être la suspension des mesures de rétorsion déjà prises ou prévues ;

— demande, qu'à défaut, soient systématiquement appliquées les mesures prévues en réplique aux augmentations de droits de douane américains envisagées le 1^{er} juillet ;

— souhaite qu'au moment où la négociation l'aura emporté sur la confrontation, la Communauté maintienne sa cohésion et adopte une position de négociation ferme sur la fixation de compensations éventuelles ;

Sur le contexte du contentieux agricole,

— estime que la défense par les États-Unis des intérêts légitimes de leur agriculture ne justifie pas le lancement d'une guerre commerciale avec la Communauté ;

— rappelle avec force l'intérêt fondamental qui s'attache à l'affirmation par la Communauté de sa vocation exportatrice et exprime les plus grandes réserves à l'égard des thèses malthusiennes soutenues par certains de nos partenaires tendant à donner la priorité absolue à la maîtrise de la production communautaire dans le but de satisfaire, avant tout, les besoins internes.

La Délégation charge son Président de bien vouloir transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.