

N° 293

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au proces-verbal de la séance du 23 juin 1988.

## 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<sup>er</sup> novembre 1987 et le 30 avril 1988 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,

Senateurs.

TOME I

### LA VIE DE LA COMMUNAUTÉ

(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'Andigne, Guy Cabanel, Gérard Delfau, Jacques Golliet, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Masseret, Josy Moinet, Xavier de Villepin.*

**Communautés européennes.** — *Assurances - Banques - C.E.E. - Conseil européen de Bruxelles - Financement - Fonds structurels - Libéralisation des mouvements de capitaux - Marché intérieur - « Objectif 1992 » - Pêche - Politique agricole commune (P.A.C.) - Politique sociale - Recherche - Relations C.E.E.-A.E.L.E. - Système monétaire européen (S.M.E.) - Transports aériens - Transports par route - Uruguay réuni.*

## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| PRÉAMBULE .....   | 5     |
| INTRODUCTION .....  | 7     |
| PREMIÈRE PARTIE. — LA « PAIX AGRICOLE ET BUDGÉTAIRE » JUSQU'EN 1992 ?                               | 9     |
| CHAPITRE I. - LE DOSSIER AGRICOLE .....   | 10    |
| I. - <i>La réforme dans toutes ses dimensions</i> .....   | 10    |
| A. - La maîtrise de la production et du budget .....  | 10    |
| B. - La recherche de nouveaux débouchés .....   | 16    |
| C. - La préservation du modèle européen d'agriculture .....   | 17    |
| II. - <i>La mesure des incertitudes</i> .....   | 18    |
| A. - Des réactions mitigées .....   | 19    |
| B. - Une effectivité négative .....   | 21    |
| C. - Un financement à confirmer .....   | 22    |
| CHAPITRE II. - LE DOSSIER DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE .....                                | 24    |
| I. - <i>Les décisions du Conseil européen</i> .....   | 25    |
| II. - <i>La proposition de règlement d'ensemble concernant les fonds à finalité structurelle</i> .. | 30    |
| CHAPITRE III. - LE DOSSIER DU FINANCEMENT .....   | 32    |
| I. - <i>La nouvelle solution</i> .....  | 33    |
| A. - Les principes arrêtés par le Conseil européen de Bruxelles (13 février 1988)                   | 33    |
| B. - La nouvelle proposition de la Commission (document COM(88)137) du<br>16 mars 1988 .....        | 36    |
| II. - <i>Des choix et des questions</i> .....   | 32    |
| A. - L'évolution des propositions récentes de la Commission sur le financement futur                | 40    |
| B. - Des questions en suspens .....   | 44    |
| DEUXIÈME PARTIE. — LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ (novembre 1987 - avril 1988) .....           | 51    |
| CHAPITRE I. - LA POURSUITE DE L'OBJECTIF 1992 : L'ÉTAT D'ACHÈVEMENT DU<br>MARCHÉ INTÉRIEUR .....    | 52    |
| I. - <i>Les instances de réflexion, les rapports et les études sur l'achèvement du grand marché</i> | 52    |
| A. - Les documents communautaires traitant du marché intérieur .....                                | 52    |
| B. - Les travaux effectués en France sur le marché intérieur .....                                  | 68    |

|  | Pages |
|--|-------|
| II. - <i>Quelques progrès acquis, de nombreuses propositions en instance</i> .....                             | 77    |
| A. - Les marchés publics .....   | 77    |
| B. - Les télécommunications .....  | 82    |
| C. - Droit des sociétés .....  | 84    |
| D. - Propriété intellectuelle, industrielle et commerciale .....   | 90    |
| E. - Libre circulation des marchandises .....  | 90    |
| F. - La liberté de circulation des personnes : accès aux emplois publics .....                                 | 94    |
| CHAPITRE II. - LA LIBÉRALISATION DES SERVICES FINANCIERS .....   | 98    |
| I. - <i>La libéralisation du secteur des assurances</i> .....  | 98    |
| II. - <i>La libéralisation du secteur bancaire : la proposition de seconde directive de coordination</i> ..... | 103   |
| A. - La situation actuelle .....   | 104   |
| B. - Un instrument : la licence communautaire unique .....   | 105   |
| C. - Un champ d'application élargi : la liste des activités bancaires .....                                    | 106   |
| D. - Un principe vis-à-vis des Etats tiers : la réciprocité .....  | 107   |
| E. - Le contrôle prudentiel .....  | 108   |
| F. - Les atouts et les risques de la libéralisation bancaire .....   | 111   |
| III. - <i>La libéralisation des mouvements de capitaux</i> .....   | 115   |
| CHAPITRE III. - LE DÉBAT SUR L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPÉENNE .....  | 117   |
| I. - <i>La nécessité d'une relance monétaire</i> .....   | 118   |
| A. - Les implications monétaires du grand marché .....   | 118   |
| B. - Le rapport Acharad .....  | 119   |
| C. - Les conclusions du Comité pour l'union monétaire de l'Europe .....  | 120   |
| II. - <i>Le débat monétaire franco-allemand</i> .....  | 121   |
| A. - Le memorandum français de janvier 1988 .....  | 121   |
| B. - Les réactions allemandes .....  | 122   |
| CHAPITRE IV. - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS .....   | 127   |
| I. - <i>L'accord de décembre 1987 sur les transports aériens</i> .....   | 128   |
| A. - Les tarifs .....  | 128   |
| B. - Les capacités et l'accès au marché .....  | 129   |
| C. - Les règles de concurrence .....   | 130   |
| II. - <i>La difficile libéralisation du transport des marchandises par route</i> .....                         | 130   |
| A. - La libéralisation de l'accès au marché .....  | 132   |
| B. - L'harmonisation des conditions de concurrence .....   | 133   |
| C. - Le transit routier en Autriche, en Suisse et en Yougoslavie .....   | 135   |
| CHAPITRE V. - LES QUESTIONS AGRICOLES .....  | 137   |
| I. - <i>Les suites de l'accord de Bruxelles</i> .....  | 137   |
| A. - Les stabilisateurs .....  | 137   |

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| B. - Les propositions de prix pour la campagne 1988-1989 .....   | 142          |
| C. - Les mesures agri-monnaïres .....  | 142          |
| D. - Les mesures intéressant l'utilisation des terres agricoles et l'utilisation non alimentaire de la production .....                    | 143          |
| II. - <i>Le secteur viti-vinicole</i> .....  | 144          |
| A. - Efforts vains .....   | 145          |
| B. - Une nouvelle étape .....  | 147          |
| III. - <i>Autres questions</i> .....   | 149          |
| A. - L'utilisation des hormones dans l'alimentation animale .....  | 149          |
| B. - La réglementation des interprofessions agricoles .....  | 150          |
| <b>CHAPITRE VI. - LA POLITIQUE DE LA PÊCHE</b> .....   | 152          |
| I. - <i>Les mesures de gestion</i> .....   | 152          |
| A. - Les prix de la campagne 1988 .....  | 152          |
| B. - T.A.C. et quotas nationaux .....  | 153          |
| C. - Contingents tarifaires communautaires pour 1988 .....   | 153          |
| II. - <i>La réforme de l'organisation des marchés des produits de la pêche</i> .....   | 154          |
| III. - <i>Les relations extérieures</i> .....  | 156          |
| <b>CHAPITRE VII. - LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE</b> .....  | 157          |
| I. - <i>L'adoption de programmes spécifiques de recherche</i> .....  | 157          |
| A. - Programmes adoptés .....  | 157          |
| B. - Programmes faisant l'objet d'une position commune du Conseil .....  | 160          |
| C. - Programme de recherche sur la fusion thermonucléaire contrôlée .....  | 162          |
| II. - <i>Le développement de la réflexion communautaire</i> .....  | 163          |
| A. - La participation de la Communauté à des projets EUREKA .....  | 163          |
| B. - La normalisation .....  | 164          |
| <b>CHAPITRE VIII. - L'ENVIRONNEMENT, LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES</b> .....   | 165          |
| I. - <i>L'environnement</i> .....  | 165          |
| II. - <i>Les questions culturelles</i> .....   | 172          |
| A. - Culture .....   | 172          |
| B. - Audiovisuel .....   | 172          |
| III. - <i>Les questions sociales</i> .....   | 174          |
| A. - L'avis du C.E.S. sur les aspects sociaux du marché intérieur .....  | 175          |
| B. - Les orientations pour le développement de la politique sociale de la Communauté (communication de la Commission et de M. MARIN) ..... | 176          |

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| CHAPITRE IX. - LES RELATIONS EXTÉRIEURES .....                          | 181          |
| I. - <i>L'Uruguay round</i> .....                                       | 181          |
| II. - <i>Les relations C.E.E./Etats-Unis</i> .....                      | 183          |
| III. - <i>Le prochain renouvellement de la Convention de Lomé</i> ..... | 185          |
| IV. - <i>Les relations C.E.E.-A.E.L.E.</i> .....                        | 187          |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | <b>189</b>   |

↳

↳

## PRÉAMBULE

MESDAMES, MESSIEURS,

La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes a l'honneur de vous présenter, en application de la loi n° 79-564 du 6 juillet 1979, son seizième rapport semestriel d'information sur les activités des institutions des Communautés européennes.

Le tome I du présent rapport, qui a été adopté par la Délégation au cours de sa réunion du 15 juin 1988, relate les principaux aspects de la vie de la Communauté au cours de la période s'étendant du 1<sup>er</sup> novembre 1987 au 30 avril 1988. Le tome II reproduit l'exposé des motifs et les conclusions adoptées par la Délégation au cours des réunions qu'elle a tenues depuis le mois de décembre.

Au cours des six mois écoulés, la Délégation a pu entendre à deux reprises M. Bernard BOSSON, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des Affaires européennes, au cours de réunions communes avec la Délégation de l'Assemblée nationale tenues le 9 décembre 1987 au Palais Bourbon et le 9 mars 1988 au Palais du Luxembourg. Elle a également entendu, le 9 décembre 1987, M. Luc GUYAU, secrétaire général de la F.N.S.E.A., sur la réforme de la politique agricole commune et, le 17 décembre, M. Christian de BOISSIEU, professeur à l'Université de Paris-I (Panthéon-Sorbonne) sur le système monétaire européen dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur.

## INTRODUCTION

A l'automne 1987, la Communauté s'interrogeait une nouvelle fois sur son avenir et n'était pas certaine, plus d'un an et demi après son élargissement à l'Espagne et au Portugal et quatre mois après l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> juillet 1987, de l'Acte unique européen, de réussir l'approfondissement et la relance qu'elle avait engagés jusque là avec succès depuis le Conseil européen de Milan en juin 1985. L'interruption de la procédure budgétaire dès la première lecture par le Conseil, au début du mois d'octobre 1987, mettait le financement de l'exercice 1988 dans l'impasse et était révélatrice des blocages dont souffrait à nouveau la Communauté.

Le Conseil européen de Copenhague, les 4 et 5 décembre 1987, avait maintenu le statu quo de façon inquiétante et c'est presque par surprise, le 13 février 1988, que les chefs d'Etat et de gouvernement, réunis à Bruxelles en un Conseil européen exceptionnel, ont trouvé un accord dont l'ambition est d'assurer à la Communauté la « paix agricole et budgétaire » jusqu'en 1992.

Trois grands dossiers ont été résolus à Bruxelles : le dossier agricole, le dossier de la cohésion et le dossier du financement, qu'il appartient encore au Conseil de « formaliser » conformément aux importantes conclusions adoptées par le Conseil européen. Pour le dossier agricole, la réforme de la politique agricole commune a été poursuivie, dans le sens de la maîtrise de la production et du budget et dans la réaffirmation des principes de l'Europe verte. Des engagements ont été pris pour rechercher de nouveaux débouchés et préserver le modèle européen d'agriculture. Pour le dossier de la cohésion, le doublement des crédits des fonds structurels dans les six années à venir a été décidé sans que les objectifs chiffrés de concentration géographique, initialement envisagés, aient été retenus. Pour le dossier du financement, enfin, la « nouvelle solution » comporte la création d'une quatrième ressource calculée en fonction du P.N.B. de chaque Etat membre, la Communauté pouvant ainsi disposer pour les années à venir de ressources très sensiblement accrues.

A défaut d'avoir été un véritable succès, le Conseil européen de Bruxelles est parvenu à dégager un bon compromis, dont on verra le temps qu'il pourra durer. L'une de ses conséquences budgétaires est en effet l'explosion des dépenses non obligatoires. Quant à la discipline budgétaire, il est loin d'être acquis qu'un accord inter-institutionnel

pourra être conclu pour la mettre en oeuvre. La cohésion économique et sociale, pour sa part, est une notion trop générale et trop controversée pour que son application ne se fasse pas sans à-coups.

Durant les six mois écoulés, la vie quotidienne des institutions communautaires a été très logiquement centrée sur la poursuite de « l'objectif 1992 ». Il est maintenant devenu presque difficile de dénombrer les colloques, les instances de réflexion, les études et les rapports qui sont consacrés, au niveau communautaire comme en France, à l'achèvement du marché intérieur. Les sessions des conseils des ministres ont enregistré quelques progrès, parfois notables, sur ce thème prioritaire, notamment pour les marchés publics et les transports aériens, mais nombre de propositions de la Commission sont encore en suspens. Celle-ci a présenté de nouveaux projets de directives conformément au programme qu'elle s'était fixé : on notera spécialement la proposition de seconde directive de coordination bancaire et celle qui devrait libéraliser totalement les mouvements des capitaux dans la Communauté. Le débat monétaire, pour sa part, qui est difficilement séparable de la création d'un espace financier européen, s'est poursuivi essentiellement entre la France et l'Allemagne fédérale sur la possibilité de renforcer le système monétaire européen et de créer une banque centrale européenne.

Concernant les questions agricoles, le Conseil a commencé à donner suite à l'accord de Bruxelles pour les stabilisateurs, l'utilisation des terres et l'utilisation non alimentaire de la production. Il n'a guère fait progresser le dossier viti-vinicole ni la politique de la pêche et engagera prochainement le marathon annuel sur les propositions de prix pour la campagne 1988-1989 que la Commission lui a déjà présentées.

Par ailleurs, des programmes spécifiques de recherche ont été adoptés et la réflexion communautaire s'est poursuivie avec notamment la participation de la Communauté à des projets EUREKA. Quant à l'Europe sociale, la Commission a proposé de lui donner de nouvelles orientations mais aucun résultat tangible n'a encore été obtenu.

Enfin, dans ses relations extérieures, la Communauté a poursuivi les négociations à Punta-del-Este dans le cadre du G.A.T.T. et retrouvé ses différends avec les Etats-Unis, notamment sur Airbus. Elle ne néglige pas ses relations avec l'A.E.L.E. et se prépare par ailleurs à renouveler la convention de Lomé.

La Communauté, en définitive, a renoué depuis le début de l'année, après une pause au cours du dernier trimestre 1987, avec le processus d'affermissement et d'approfondissement qu'elle avait consacré avec l'Acte unique. Au cours des prochains mois, il conviendra de vérifier comment le Conseil mettra en oeuvre les conclusions adoptées par le Conseil européen de Bruxelles et à quel rythme, à presque neuf semestres de l'échéance, il poursuivra le programme d'achèvement du marché intérieur.



## PREMIÈRE PARTIE

### LA « PAIX AGRICOLE ET BUDGÉTAIRE » JUSQU'EN 1992 ?

Le Conseil européen réuni exceptionnellement du 11 au 13 février 1988 à Bruxelles après l'échec de celui qui s'était tenu à Copenhague au mois de décembre 1987 a trouvé un accord sur les trois dossiers dont dépendaient le succès de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen et l'achèvement du marché intérieur en 1992.

Un an après la publication par la Commission du « Plan Delors », qui posait les conditions sans lesquelles la Communauté ne pouvait espérer atteindre « l'objectif 1992 », la construction européenne semble avoir repris son cours.

Les trois dossiers les plus urgents et les plus déterminants, en effet, sont en passe d'être réglés. La réforme de la politique agricole commune est poursuivie selon un schéma qui cherche à concilier des intérêts antagonistes. La cohésion économique et sociale, qui est une condition de l'achèvement du grand marché pour les Etats les moins prospères de la Communauté, s'est dotée de moyens financiers avec la perspective de doublement des dotations des fonds structurels en 1993. La création d'une 4<sup>e</sup> ressource propre et les orientations données au financement futur de la Communauté, pour leur part, lèvent pour l'instant l'hypothèque d'une faillite financière.

Les trois dossiers — celui de l'agriculture, celui de la cohésion et celui du financement — ont trouvé au début de l'année des solutions qui permettent à la Communauté de poursuivre ses desseins. Mais il serait hasardeux d'affirmer que la « paix agricole et budgétaire » conclue à Bruxelles au mois de février 1988 pourra effectivement être maintenue jusqu'en 1992.

## CHAPITRE PREMIER

### Le dossier agricole.

Le Conseil européen de février dernier a poursuivi, et généralisé, la réforme de la politique agricole commune (1), avec la volonté d'appréhender celle-ci dans toutes ses dimensions. Le Conseil s'est donc préoccupé de maîtriser plus efficacement la production et le budget agricoles, mais a aussi abordé la recherche de nouveaux débouchés, l'amélioration de la protection extérieure, la préservation du modèle européen d'agriculture. Toutefois, de nombreuses incertitudes pèsent sur le sort de certaines de ces intentions.

#### I. — LA RÉFORME DANS TOUTES SES DIMENSIONS

##### A. — La maîtrise de la production et du budget.

L'objet initial et toujours essentiel de la réforme de la P.A.C. est la maîtrise de la production et des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie. Le principal du dispositif du compromis agricole de Bruxelles tend à la réalisation de cette intention grâce aux stabilisateurs et à la discipline budgétaire agricole.

##### — *Les stabilisateurs.*

Dans le secteur agricole, l'essentiel des discussions du Conseil de Bruxelles s'est concentré sur les stabilisateurs dans le secteur des céréales et dans celui des oléagineux et protéagineux, ainsi que sur la question du gel des terres. En ce qui concerne les « petits stabilisateurs », ceux qui concernent le sucre, le vin, le tabac, l'huile d'olive, le coton, les fruits et légumes, le lait, la viande, le projet de compromis présenté par la présidence danoise avant l'issue du Sommet de Copenhague de décembre 1987 a pratiquement été considéré comme acquis en dépit d'une tentative de réexamen de ces dossiers effectuée par la délégation fran-

---

(1) Pour l'interprétation de la réforme en son état actuel, cf. les conclusions de la Délégation, sur le rapport de M. Jean-François LE GRAND, adoptées le 21 avril 1988, Tome II du présent rapport.

çaise. Encore cet incident a-t-il retardé l'adoption formelle du compromis de Bruxelles, une réserve britannique et néerlandaise lui étant opposée jusqu'à l'adoption des « petits stabilisateurs », effectuée par le Conseil Affaires générales des 23 et 24 février. A cette occasion, le ministre français des affaires étrangères a, d'ailleurs, souligné les réticences du gouvernement français sur trois points : le fait que les « autres produits agricoles », autre désignation des « petits stabilisateurs », n'aient pas été réellement discutés entre décembre et février, la soumission au Conseil européen de mesures relevant du pouvoir d'exécution de la Commission dans le secteur viticole, enfin, la nécessité de faire valoir les efforts communautaires de limitation de la production laitière au cours des négociations du G.A.T.T.

En définitive, dans le domaine agricole plus qu'en tout autre, l'accord de Bruxelles est fait d'un certain nombre d'accords partiels adoptés en décembre 1987 et février 1988, qui ont été intégrés dans un document unique au début de mars dernier par la présidence allemande. Il convient de passer en revue les différents stabilisateurs agricoles figurant dans ce texte.

#### ● Céréales.

Un seuil de garantie a été fixé à 160 millions de tonnes de la campagne 1988-1989 jusqu'à la campagne 1991-1992. Ce chiffre a été obtenu contre la Grande-Bretagne qui voulait le limiter à 155 millions, d'autres Etats membres envisageant 158 millions. Le respect en sera assuré par la taxe de coresponsabilité lors de la campagne en cours. A cette fin, un prélèvement de coresponsabilité supplémentaire de 3 % a été institué, il sera perçu provisoirement au début de chaque campagne de commercialisation et remboursé en fonction du niveau de la récolte. Si le seuil d'intervention est dépassé, le prix d'intervention doit, en outre, être réduit de 3 % lors de la campagne suivante. Le prélèvement de coresponsabilité sera désormais perçu auprès du premier acheteur.

Le Conseil a, par ailleurs, prévu l'exemption des petits producteurs de ce prélèvement. Il a enfin demandé à la Commission de faire des propositions sur le fonctionnement du régime d'intervention.

#### ● Oléagineux et protéagineux.

Des seuils de garantie ont été fixés jusqu'à la campagne 1990-1991 : pour la Communauté à Dix, 4,5 millions de tonnes pour le colza, 2 millions de tonnes pour le tournesol ; pour la Communauté à Douze, 1,3 million de tonnes pour le soja et 3,5 millions de tonnes pour les protéagineux. Tout dépassement de 1 % sera sanctionné par une diminution des prix institutionnels de 0,45 % au cours de la campagne 1988-1989, de 0,5 % au cours des suivantes.

L'aide à la production sera versée à titre provisoire jusqu'à ce que soit constaté le respect ou le dépassement des seuils.

- Huile d'olive et coton.

Le régime en vigueur n'a pas été modifié.

- Sucre.

Les propositions de la Commission ont été acceptées telles quelles. Elles consistent :

- « à maintenir les plafonds actuels de la cotisation à la production de base (2 % du prix d'intervention du sucre blanc) et de la cotisation B (30 % et 37,5 % au maximum de ce prix) ;

- à instaurer une cotisation complémentaire pour garantir la couverture du déficit de chaque campagne lorsque le produit des deux cotisations à la production a été insuffisant. Cette cotisation complémentaire sera établie a posteriori en connaissance du déficit exact et donc pour garantir la couverture des dépenses de chaque campagne et, d'autre part, perçue de chaque entreprise en fonction de sa participation aux recettes pour la campagne en cause ;

- à transférer la compétence du Conseil à la Commission pour décider, pour chaque campagne (avant la production) s'il y a lieu de faire passer le plafond de la cotisation B de 30 % jusqu'au maximum de 37,5 % en fonction des prévisions de campagne ;

- à maintenir les quotas à leur niveau actuel pour 1988/1989 à 1990/1991 ;

- à confirmer la résorption, à raison de 80 millions d'écus par campagne, du déficit de la période 1981/1986 de 400 millions d'écus ;

- à appliquer pour la résorption du déficit de la campagne 1987-1988 une cotisation spéciale dans les mêmes conditions ».

- Vin.

Le Conseil a demandé à la Commission de présenter des propositions tendant à rendre réellement dissuasif le prix de la distillation obligatoire afin d'encourager les producteurs à l'abandon volontaire de la production, ce dernier régime devant être modifié par l'introduction de possibilités d'exonérations de la distillation obligatoire au profit des producteurs y recourant. Par ailleurs, le Conseil a prévu de renforcer le régime de l'arrachage.

- Fruits et légumes.

L'instauration de seuils d'intervention a été prévue sur proposition de la Commission, en fonction de l'état des marchés. Les prix de base et d'achat devront alors être diminués lors des campagnes de commercialisation suivant le dépassement du seuil.

Le Conseil a, en outre, accepté que des stabilisateurs budgétaires similaires à ceux existant pour les poires au sirop, cassis au sirop, tomates transformées, soient instaurés pour les fruits et légumes bénéficiant d'une aide à la transformation.

- Tabac.

Une quantité maximale garantie de 385.000 tonnes a été fixée pour trois campagnes. Des seuils spécifiques doivent être établis pour chaque variété ou groupe de variétés en fonction du pourcentage de la production porté à l'intervention au cours des trois dernières années, du pourcentage de la production exportée avec restitutions, et d'autres critères rendant compte de l'orientation du marché et des débouchés existants.

Pour chaque dépassement de 1 % des seuils, le Conseil a prévu une diminution de 1 % du prix d'intervention et des primes dans la limite d'un butoir de 5 % lors de la première campagne, de 15 % lors des deux suivantes.

La Commission doit enfin présenter des propositions pour intensifier les relations contractuelles dans la filière.

- Lait.

Le Conseil a prorogé pour trois ans le système des quotas ainsi que les limitations apportées au régime de l'intervention. Par ailleurs, la suspension de 5,5 % des quotas applicables aux campagnes 1987-1988 et 1988-1989 a été consolidée jusqu'au 31 mars 1992 avec une compensation de 10 écus pour 100 litres en 1987-1988 et 1988-1989, de 8 écus en 1989-1990, 7 écus en 1990-1991 et 6 écus en 1991-1992.

- Viande ovine et caprine.

Un seuil de garantie correspondant au nombre de brebis existant dans la Communauté en 1987 a été fixé par le Conseil avec un seuil spécifique pour la Grande-Bretagne. Chaque dépassement de 1 % du seuil provoquera une diminution de 1 % du prix de base et des prix dérivés. Le Conseil a souhaité, d'autre part, la réalisation d'un volet externe. La Commission a été invitée à proposer un projet de mandat de négociations avec les pays tiers comportant une limitation des volumes et une discipline des prix à l'importation, des spécifications sur la présentation des produits réfrigérés, une réduction du tarif douanier, l'assouplissement progressif du régime des zones communautaires sensibles, protégées contre les importations en provenance des pays tiers.

Aucune mesure de réforme de l'organisation de marché permettant d'égaliser les conditions de concurrence n'a été prise. L'examen du régime des primes a été repoussé.

● Gel des terres.

Le gel des terres doit être considéré comme un stabilisateur dans la mesure où il s'agit, dans l'esprit de ses concepteurs, d'un moyen de limiter physiquement la production.

Le Conseil européen a décidé la mise en place d'un programme de retrait de la production obligatoire pour les Etats membres et facultatif pour les producteurs.

Des dérogations régionales ont été prévues en faveur de l'Espagne et du Portugal et, de manière générale, dans les régions où les conditions naturelles ou le risque de dépeuplement militent contre une réduction de la production.

La durée de mise hors culture a été fixée à cinq ans, avec possibilité pour les agriculteurs de résilier leur engagement au bout de trois ans. Les programmes devront porter sur 20 % au moins des terres arables de l'exploitation, utilisées pour la culture de produits couverts par une organisation commune de marché.

Les primes, fixées par hectare, devront compenser le manque à gagner des producteurs et être comprises entre 100 et 600 écus (700 avec l'accord de la Commission).

Les agriculteurs acceptant de geler 30 % de leurs terres bénéficieront d'une exemption du prélèvement de coresponsabilité pour 20 tonnes de céréales commercialisées.

La participation de la Communauté au financement des primes sera de 50 % pour 200 écus, 25 % entre 200 et 400 écus, 15 % de 400 à 600 écus.

Les Etats membres pourront établir un régime de jachère verte aux fins de l'élevage extensif et autoriser la reconversion des terres gelées en culture de lentilles, pois chiches et vesces. Les primes seront alors réduites de moitié.

Par ailleurs, un système de préretraite permettant le gel des terres doit être mis en place. Il est mentionné ci-dessous avec les mesures intéressant le modèle européen d'agriculture (I-6).

- *La discipline budgétaire agricole.*

La maîtrise de la production par les stabilisateurs a pour finalité essentielle la maîtrise de la dépense budgétaire agricole. Aussi, le Conseil européen a-t-il prévu un ensemble de dispositions destinées à permettre à la fois le contrôle strict de l'évolution des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie et le financement de la P.A.C. en l'état actuel de son évolution.

- L'enveloppe budgétaire.

Le montant des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie nécessaires en 1988 a été fixé au niveau réaliste de 27,5 milliards d'écus. Pour les exercices suivants, cette enveloppe ne devra pas augmenter de plus de 74 % du taux de croissance du P.N.B. de la Communauté (80 % avec le programme de gel des terres).

A cette base, s'ajoute le passage de deux mois à deux mois et demi de décalage dans le paiement des avances du F.E.O.G.A.-Garantie, soit plus d'un milliard d'écus de transfert de trésorerie des Etats membres vers la Communauté en 1988.

D'autre part, la liquidation des stocks existants, 1,2 milliard d'écus en 1988, puis 1,4 milliard par an jusqu'en 1992, sera financée hors enveloppe. Enfin, une réserve monétaire de 1 milliard d'écus a été créée afin de permettre à la Communauté de financer l'augmentation des restitutions à l'exportation résultant d'une dévalorisation du dollar de plus de 5 % par rapport à l'écu, soit au-delà d'une franchise de 400 millions d'écus.

En revanche, l'enveloppe du F.E.O.G.A.-Garantie est obérée par la décision de financer sur elle la moitié du coût du programme de gel des terres évaluée annuellement à 200 millions d'écus, encore qu'aucun plafond n'ait été imposé à cette dépense, sauf en 1992 un plafond commun de 600 millions d'écus avec les aides directes. Les 200 millions d'écus prévus à partir de l'exercice 1988 sont ajoutés aux 27,5 milliards d'écus de l'enveloppe de base, ce qui porte à 80 % du taux d'augmentation du P.N.B. les possibilités de progression de celle-ci, mais rien ne garantit que cette évaluation ne sera pas dépassée du fait d'un éventuel succès du programme du gel auprès des producteurs.

- La gestion du budget.

Le Conseil européen a prévu la surveillance chapitre par chapitre de l'évolution des dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie. Avant chaque exercice, la Commission définira un profil normatif de dépenses par chapitre, qu'elle pourra comparer à l'évolution réelle de la consommation des crédits. Si celle-ci est trop rapide, la Commission fera usage « des pouvoirs de gestion dont elle dispose, y compris ceux qu'elle détient, en vertu des mesures de stabilisation, pour redresser la situation ». Si c'est insuffisant, la Commission peut proposer au Conseil, qui devra statuer dans les deux mois, une adaptation des stabilisateurs. La Commission a, en outre, déclaré souhaiter subordonner le paiement des avances mensuelles aux Etats membres à la disponibilité des crédits par chapitre, c'est-à-dire par organisation commune de marché. En cas de non disponibilité des crédits, la Commission proposera des virements à l'autorité budgétaire.

● Les prix.

Il a été prévu que les prix soient proposés par la Commission pour permettre le respect de l'enveloppe du F.E.O.G.A.-Garantie. Si le Conseil semble devoir s'orienter vers le dépassement de cette marge, les propositions de prix seront adoptées par une session conjointe du Conseil Agriculture et du Conseil Finances.

**B. — La recherche de nouveaux débouchés.**

Le Conseil européen de Bruxelles n'a pas négligé certains aspects essentiels de la réforme de la P.A.C., dont le traitement fera de celle-ci une réforme authentique et non un simple démantèlement des organisations communies de marchés.

Les travaux de la Commission avaient ouvert la voie à un élargissement du champ de réflexion du Conseil au-delà des soucis de maîtrise quantitative et financière qui l'ont trop obnubilé depuis le début des années 1980. La Commission avait ainsi consacré quelques développements au problème de la préférence communautaire dans le document « Réussir l'Acte unique » qui a déclenché le processus conclu par le Conseil européen de février.

Ce dernier a abordé la recherche de nouveaux débouchés sous l'angle interne et l'angle externe. Il s'agit dans tous les cas de compenser les sacrifices imposés au monde agricole en lui dégagant quelques perspectives justifiées. Une autre conception de la réforme surgit, il ne s'agit plus seulement d'un resserrement tous azimuts des filets gestionnaires et financiers qui enserrant les organisations de marchés, il s'agit de réaliser dans toutes ses dimensions le meilleur équilibre de la production communautaire sans sacrifice inutile ou illégitime, sans que la P.A.C. apparaisse comme le bouc émissaire des échecs passés et peut-être futurs de la Communauté.

*— L'alimentation du bétail.*

Il s'agit d'un aspect important du problème des débouchés. Rappelons que l'alimentation du bétail représente une part importante de la production communautaire de céréales.

Le Conseil a invité la Commission à examiner quelles mesures pourraient être instaurées pour l'utilisation de céréales dans les aliments composés et à présenter des propositions dans le cadre du paquet prix 1988-1989.



D'autre part, le Conseil a demandé à la Commission de faire en sorte que la négociation agricole en cours au G.A.T.T. tienne compte des mesures de maîtrise de la production prises par la Communauté. Cet élément devrait idéalement permettre de rééquilibrer la protection extérieure de la Communauté en resserrant le régime d'accès des produits de substitution des céréales qui concurrencent les céréales communautaires dans l'alimentation animale, ainsi que celui des oléagineux et protéagineux.

*- Politiques agricoles extérieures.*

Une déclaration du Conseil indique que les stabilisateurs de la production et la discipline budgétaire agricole « ne pourront avoir leur plein effet que si les autres producteurs mondiaux adoptent une discipline équivalente ». La Communauté se réserve ainsi la possibilité de dépasser les bornes budgétaires détaillées ci-dessus dans le cas où un activisme commercial trop prononcé des États-Unis rendrait un effort financier supplémentaire nécessaire pour sauvegarder les parts de marchés extérieurs.

*- Utilisation non alimentaire des produits agricoles.*

Le Conseil européen a demandé à la Commission de présenter des propositions sur l'utilisation non alimentaire des produits agricoles. On pense en particulier au bio-éthanol.

**C. - La préservation du modèle européen d'agriculture.**

L'accord du Conseil européen de Bruxelles comporte un point ainsi libellé : « Vu leur impact sur le revenu des agriculteurs, ces mesures (les stabilisateurs) pourront être assorties d'aides directes au revenu. Par ailleurs, on introduira un régime communautaire facultatif visant à favoriser la cessation de l'activité agricole (préretraite) ».

Avec les réserves qui seront mentionnées ci-après en ce qui concerne le régime de préretraite dont les finalités sont composites, il convient de replacer ces dispositions dans leur contexte avant d'en analyser le contenu.

Comme l'expose M. Jean-François LE GRAND dans son rapport du 21 avril 1988 sur la réforme de la P.A.C., la généralisation des stabilisateurs aboutira à l'effacement de la garantie du revenu par les prix. Le Conseil européen l'admet implicitement par la formulation même de sa position sur les aides au revenu. Parmi les conséquences significatives

de cette situation (se reporter au rapport cité, Tome II du présent rapport), apparaît la nécessité de reconstruire un dispositif permettant la survie de la petite agriculture.

Les aides directes au revenu des agriculteurs sont apparues comme le moyen le plus approprié, personne n'oserait affirmer le plus souhaitable, de maintenir, avec les petites et moyennes exploitations familiales, la structure traditionnelle de l'agriculture européenne, qui a modelé les paysages ruraux, le mode d'occupation du territoire et représente, en définitive, un élément irremplaçable de la civilisation européenne.

Se fondant sur de semblables considérations, le Conseil européen a demandé au Conseil des ministres de la Communauté de prendre une décision avant le 1<sup>er</sup> juillet 1988 au sujet des aides directes.

Rappelons que la Commission a présenté en avril 1987 un projet, toujours sur la table du Conseil, tendant à légaliser et encadrer les aides nationales au revenu et à permettre la participation de la Communauté à leur financement quand le revenu des bénéficiaires est inférieur à certains seuils régionaux ou nationaux. L'objectif des aides autorisées ne pourrait être de fournir des compléments de prix, elles ne pourraient être calculées en fonction de la production ni des facteurs de production autres que la main d'oeuvre, ce qui garantirait leur caractère social.

En ce qui concerne la préretraite, on peut considérer ce régime comme orienté naturellement vers la préservation et l'amélioration des structures agricoles puisqu'il permet la restructuration des exploitations et le rajeunissement des exploitants. Toutefois, associé à un système de gel, il apparaît aussi comme un instrument de contrôle quantitatif de la production susceptible d'accentuer les risques de désertification rurale. Son sens est donc ambigu.

## II. — LA MESURE DES INCERTITUDES

Fondé sur la différenciation, remarquable d'emblée, entre d'une part un dispositif précis et effectif de stabilisation, et d'autre part des mesures compensatrices évoquées dans des déclarations annexes, le paquet de Bruxelles donne la mesure des incertitudes qui pèsent sur la mise en oeuvre harmonieuse du projet agricole dont il trace les grandes lignes.

### A. - Des réactions mitigées.

Le succès médiatique du Sommet de Bruxelles, le thème de la relance européenne a été largement illustré par les participants et repris par la presse, ne doit pas faire négliger les nuances exprimées par le monde agricole, ainsi que certains doutes nourris dans d'autres secteurs de l'opinion, qui ressortent assez nettement des commentaires du chef du gouvernement espagnol. M. GONZALES a, en effet, remarqué que, si l'accord résout les problèmes financiers pendant deux ou trois ans, les limites imposées au budget communautaire seront difficilement tenables jusqu'en 1992. Notons que le secteur agricole risque d'être à l'origine du dérapage ainsi entrevu.

Le président français, M. François MITTERRAND et M. Jacques CHIRAC ont, de leur côté, exprimé leur satisfaction. M. MITTERRAND a déclaré : « Nous sommes parvenus au résultat souhaité. L'Europe continue », ajoutant « les financements seront assurés, le budget connaîtra ses équilibres, l'on ne peut pas considérer que l'Europe a buté sur l'obstacle ». M. MITTERRAND a, par ailleurs, évoqué la possibilité d'offrir des compensations aux agriculteurs touchés par la nouvelle réduction de la production agricole, notamment en montagne. Pour sa part, M. CHIRAC a insisté sur les résultats de la politique agricole commune. « S'il n'y avait pas eu d'accord, cela nous reportait à Hanovre (juin 1988) où nous aurions été vraiment le dos au mur ». « La P.A.C. sera financée, c'était le point essentiel, comme l'a dit le président », a ajouté M. CHIRAC.

Le Premier Ministre britannique, Mme Margaret THATCHER, a affirmé que la Grande-Bretagne avait atteint ses « principaux objectifs », notamment dans le domaine de la maîtrise des dépenses agricoles. Elle a tenu à souligner, qu'aux termes de l'accord, les dépenses agricoles augmenteront moins que la croissance du produit national brut (P.N.B.) de la C.E.E. Elle a marqué sa satisfaction de ce que la compensation accordée à la Grande-Bretagne sur sa contribution au budget communautaire demeurera « inchangée ».

Les commentaires des organisations professionnelles agricoles sont, quant à eux réservés. Au niveau communautaire, le C.O.P.A. (Comité des organisations professionnelles agricoles) a estimé que les mesures décidées pour freiner les dépenses de l'Europe verte ne serviront à rien si la C.E.E. ne règle pas le problème des importations massives de produits agricoles. Le président du C.O.P.A. a jugé essentiel que les déclarations du Conseil européen sur le meilleur équilibre des marchés mondiaux soient traduites sans délai en mesures concrètes si l'on veut ne pas détruire l'avenir de l'agriculture européenne. Il a ajouté

que la discipline agricole ne sera d'aucune utilité tant que ces mesures ne seront pas prises au niveau mondial car la principale cause de l'augmentation des dépenses subsistera. Il a enfin estimé que les stabilisateurs consisteront pour les agriculteurs une charge extrêmement lourde, non compensée par le gel des terres et les aides au revenu.

En France, les organisations agricoles se sont félicitées que le financement de la P.A.C. soit assuré pour les années à venir, mais, a estimé la F.N.S.E.A., « les normes retenues reposent sur un compromis agricole dont la F.N.S.E.A. avait précisé qu'elle n'acceptait certaines orientations que dans la mesure où elles étaient contrebalancées par d'autres en faveur des débouchés et de la préférence communautaire. Cet équilibre n'ayant pas été respecté, la F.N.S.E.A. récuse l'adoption de politiques visant à bloquer systématiquement, secteur par secteur, la production agricole européenne par des baisses automatiques de prix, tant que cette production restera anormalement concurrencée par des importations à conditions préférentielles (...). En raison de l'urgence, la F.N.S.E.A. estime que la conférence agricole du 25 février ne peut plus être limitée à quelques sujets, aussi primordiaux soient-ils, mais doit englober toute l'agriculture française compte tenu de la situation nouvelle créée par l'accord du 12 février 1988 ».

Le C.N.J.A. a estimé pour sa part « qu'après les productions animales, ce sont maintenant les grandes cultures qui seront touchées par la discipline budgétaire. En tout état de cause, ces mesures ne sont tolérables pour les jeunes agriculteurs que si elles sont suivies dans les prochains mois, conformément aux déclarations du Conseil européen, de décisions concrètes concernant l'incorporation de céréales dans l'alimentation animale, la taxation des matières grasses végétales, l'encouragement aux utilisations non alimentaires de produits agricoles et l'application d'une discipline équivalente par nos principaux concurrents sur le marché mondial ».

Enfin, l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (A.P.C.A.) a jugé que « les agriculteurs vont encore payer lourdement le prix de cet accord global : un mécanisme sévère de baisse de prix ou de hausse de taxe de coresponsabilité a été mis en place pour l'ensemble des productions. Une progression très limitée du F.E.O.G.A.-Garantie a été prévue. Par ailleurs, les contreparties attendues en matière de taxe sur les matières grasses, de bio-éthanol, de prime d'incorporation des céréales dans l'alimentation animale, de plafonnement des produits de substitution de céréales importées, n'ont pas été accordées ou sont renvoyées à des décisions ultérieures ».

Ces prises de position traduisent parfaitement les deux incertitudes qui pèsent sur la mise en oeuvre de l'accord agricole de Bruxelles : l'effectivité de toutes les dispositions, et les perspectives du financement du F.E.O.G.A.-Garantie.

## B. — Une effectivité inégale.

Le Conseil européen n'a pas donné une très grande force aux dispositions tendant à développer les utilisations de la production communautaire. Dans certains cas, cela n'était pas possible. Ainsi, l'évolution des marchés extérieurs et le rééquilibrage de la protection extérieure de la Communauté afin de resserrer le régime d'importation des produits de substitution des céréales dépendent-ils de la bonne volonté des pays tiers et des résultats de l'Uruguay Round, non du pouvoir discrétionnaire des instances de la Communauté. Encore faut-il que celles-ci manifestent, lors de la négociation, une fermeté qui n'apparaît pas dans les déclarations annexées à l'accord de Bruxelles.

Il convient d'observer, en effet, que la déclaration, publiée en annexe V, qui invite les autres producteurs mondiaux à appliquer une discipline équivalente à celle de la Communauté, et qui laisse entrevoir la remise en cause des mesures communautaires dans le cas contraire, est à la fois trop allusive et pas assez intégrée à l'accord pour valoir engagement. Le signe d'une authentique détermination aurait été l'insertion, dans le chapitre sur les stabilisateurs, d'un paragraphe subordonnant la poursuite de la politique restrictive aux résultats de l'Uruguay Round et prévoyant la mise en oeuvre de moyens budgétaires supplémentaires en cas de surenchère américaine sur les marchés mondiaux. Mais sans aucun doute, le Conseil place-t-il la maîtrise interne de la production et de la dépense au premier rang de ses préoccupations, indépendamment de la situation extérieure.

A côté de cette apparente clause de sauvegarde, figure dans l'annexe IV une déclaration consacrée aux « aspects de la politique commerciale ». Le Conseil y demande à la Commission de veiller au traitement approprié du problème des importations d'aliments pour bétail au cours de l'Uruguay Round. On ne peut que se féliciter de ces dispositions heureuses tout en constatant leur caractère formel.

Dans d'autres cas, la prudence du Conseil européen apparaît plus flagrante encore et laisse mal augurer des suites de l'accord. Le Conseil a ainsi seulement invité la Commission à examiner les mesures qui pourraient renforcer l'utilisation des céréales communautaires dans l'alimentation animale, et à présenter des propositions. On peut estimer que le Conseil aurait paru plus convaincu de l'importance du problème en posant lui-même les grandes lignes de l'action communautaire en la matière.

Les mêmes remarques sont applicables à la déclaration sur l'utilisation non alimentaire des matières premières agricoles. Le débat sur le bio-éthanol a vraisemblablement de beaux développements encore devant lui.

On constate donc l'existence d'un franc déséquilibre entre les stabilisateurs dont l'effectivité est solidement assurée, et les mesures compensatoires, inachevées et éventuelles. Si, comme le remarque M. Jean-François LE GRAND dans les conclusions de la Délégation sur la réforme de la P.A.C. (1), l'intention était au départ de réaliser une réforme globale et complète, la stratégie reste marquée par les préoccupations financières de la Communauté. L'accord de Bruxelles n'a peut-être pas pour autant résolu complètement ce dernier problème.

### C. — Un financement à confirmer.

On crédite généralement l'accord du Conseil européen de Bruxelles de l'établissement jusqu'en 1992 de la paix budgétaire dans le secteur agricole comme dans les autres. La P.A.C. serait ainsi soustraite à l'incessante polémique qui tend à présenter chaque agriculteur comme un fossoyeur de la Communauté, polémique derrière laquelle certains Etats membres s'abritaient afin de refuser les moyens budgétaires de lancer d'utiles politiques nouvelles telles que celle de la recherche.

Il est vrai que le niveau de référence à partir duquel s'ordonnera la progression des crédits du F.E.O.G.A.-Garantie, a été fixé à un niveau satisfaisant : 27,5 milliards d'écus en 1978, auxquels il faut ajouter 1,2 milliard d'écus pour le déstockage, financé hors enveloppe.

On a, cependant, déjà noté l'ambiguïté du financement de la moitié du programme de retrait des terres par le F.E.O.G.A.-Garantie. Ceci risque de provoquer une ponction indéterminée de ces crédits alors que le programme de gel n'intéresse qu'indirectement la gestion des organisations communes de marchés.

Plus préoccupant est le dossier des matières grasses végétales. La France n'a pu obtenir que les conclusions de la présidence mentionnent ce problème qui se trouve de fait ainsi occulté quand bien même la Commission a fait une déclaration qui le maintient théoriquement à l'ordre du jour.

Il importe de rappeler les principaux éléments de cette donnée qui risque de démentir le discours optimiste sur l'établissement de la paix budgétaire à l'horizon 1992.

Le coût du secteur des matières grasses a rapidement augmenté ces dernières années, 24,7 % en moyenne entre 1976 et 1985, 52 % de 1985 à 1986 en raison de l'augmentation de la production des graines oléagineuses et de la baisse des prix sur le marché mondial. Ces facteurs ont enflé les aides communautaires à la production, nécessaires pour

---

(1) Cf. Tome II du présent rapport.

sauvegarder celle-ci en raison du régime d'importations préférentielles que connaît la Communauté. Un dérapage encore plus important est prévu en 1991, année à partir de laquelle la production espagnole d'huile d'olive pourra être portée à l'intervention et le sera vraisemblablement massivement en raison de la concurrence des huiles végétales importées à faible coût.

Afin de faire face aux conséquences de l'élargissement de la Communauté dans le secteur des matières grasses, la Commission, qui avait dès 1976 proposé une taxation, a déposé en 1987 un projet de stabilisation des prix à la consommation qui, par la perception d'une cotisation compensant la baisse des prix mondiaux, permettrait le financement du secteur.

Ce mécanisme ingénieux et non discriminatoire à l'égard des produits importés, maintiendrait, pour le profit des oléagineux américains, la hiérarchie des prix entre les différentes huiles végétales. Il ne serait donc pas nécessaire de subordonner sa mise en oeuvre à une négociation au G.A.T.T. où est consolidé le régime préférentiel d'importation appliqué actuellement.

La discussion de ce projet s'est enlisée au Conseil Agriculture où plusieurs Etats membres ont adopté une attitude très hostile. Refusant de rouvrir le dossier, le Conseil européen a rendu problématique la vraisemblance de son système de discipline budgétaire. Il est, en effet, peu probable que l'explosion des dépenses prévisible en 1991 dans le secteur des matières grasses provoquera la mise en place de stabilisateurs nouveaux pour la production d'huile d'olive. En effet, on connaît l'importance du maintien de l'oléiculture dans les pays du sud de la Communauté où elle est un facteur d'emploi important et un élément essentiel du mode d'exploitation familial. Elle joue un rôle irremplaçable dans l'aménagement du territoire : protection des sols, rôle de coupe-feu entre les massifs forestiers. Elle se prête enfin difficilement à une reconversion qui ne ferait d'ailleurs qu'aggraver les déséquilibres d'autres secteurs.

## CHAPITRE II

### LE DOSSIER DE LA COHÉSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'Acte unique européen, outre des réformes de procédure et une reconnaissance « de jure » de nouvelles compétences communautaires, avait pour objectif la relance de la construction européenne en facilitant la création d'un espace économique unifié sans frontières intérieures. Il accompagnait également ces dispositions de mesures destinées à renforcer la « cohésion économique et sociale » de l'ensemble communautaire.

Ainsi, l'Acte unique européen, tout en réaffirmant que le but de la Communauté est « l'établissement d'un marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée », c'est-à-dire les principes de libre concurrence du Traité de Rome, incorpore cette fois-ci au Traité lui-même la prise en compte des disparités de développement régional et surtout introduit dans le Traité un titre nouveau consacré à la « cohésion économique et sociale ». Ce titre assigne désormais expressément à la Communauté la mission de réduction de « l'écart entre les diverses régions et du retard des régions les moins favorisées » (art. 130 A nouveau du Traité), la mise en oeuvre des politiques communes et du marché intérieur devant même prendre en compte ces objectifs (art. 130 B). La Communauté doit encore soutenir cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle : F.E.O.G.A. section orientation, Fonds social européen et... le F.E.D.E.R. qui reçoit ainsi sa reconnaissance institutionnelle. (A la différence du Fonds social et du F.E.O.G.A., il n'était, en effet, pas prévu par les Traités).

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

La relative hétérogénéité économique d'une Communauté à Douze aggrave sans doute les tensions liées à une pleine ouverture à la concurrence intracommunautaire, mais il n'en reste pas moins vrai qu'il



y a là une novation de la philosophie économique de la Communauté, même si l'action de la Commission soutenue par certains Etats membres avait préparé ce changement.

Conformément au mandat que lui confiait l'article 130 D de l'Acte unique européen (1), la Commission a soumis au Conseil une communication sur la réforme des fonds structurels (2), accompagnée d'un projet de règlement du Conseil « concernant les missions des fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la B.E.I. et des autres instruments financiers », présentée dans sa forme modifiée le 23 mars 1988 (3).

Les grandes lignes de cette réforme étaient déjà esquissées dans le document de la Commission « Réussir l'Acte unique » (4), dit « Plan Delors » qui liait dans un « paquet » indissociable le programme de libération du marché intérieur avec la réforme et le développement des interventions communautaires au moyen d'un doublement des ressources affectées à ces interventions.

Les objectifs de « cohésion économique et sociale » ont d'ailleurs été au centre du dernier sommet européen de Bruxelles après avoir largement été à l'origine de « l'échec » de Copenhague, la discussion ayant notamment achoppé sur l'aggravation de la charge financière liée au projet de doublement des financements et au critère de sélection des bénéficiaires, instrument de la « concentration » des interventions communautaires.

## I. — LES DÉCISIONS DU CONSEIL EUROPÉEN DE BRUXELLES (11 et 12 février 1988)

Déclarant partager l'approche générale de la Commission concernant la réforme des fonds et réaffirmant les orientations définies lors de précédents conseils, et notamment « la rationalisation des objectifs des

---

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

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

(3) COM. 88-144 final.

(4) COM. 87-100 du 15 février 1987.

fonds, la concentration de leur action selon des critères communautaires, compte tenu du retard de certaines régions ou des régions en déclin industriel, et le recours à la méthode des programmes », le Conseil européen de Bruxelles est parvenu à un accord sur les objectifs, les procédures et les modes de répartition des crédits.

L'action que mène la Communauté au travers des fonds à finalité structurelle, de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers soutient la réalisation des objectifs généraux énoncés aux articles 130 A et 130 C du Traité modifié par l'Acte unique, en contribuant à la réalisation de cinq objectifs prioritaires :

1) promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ;

2) reconvertir les régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines) gravement affectées par le déclin industriel ;

3) combattre le chômage de longue durée ;

4) faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ;

5) dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune, accélérer l'adaptation des structures agricoles et promouvoir le développement des zones rurales (1).

### **Méthode de sélection des régions concernées par les objectifs n° 1 et 2.**

#### *Régions concernées par l'objectif n° 1.*

Le Conseil arrête, dans le règlement d'ensemble, la liste des régions en retard de développement structurel concernées par l'objectif n° 1.

Figurent sur la liste les régions suivantes :

— les régions dont le P.I.B. par habitant est, sur la base des données des trois dernières années, inférieur à 75 % de la moyenne communautaire ;

— l'Irlande du Nord et les départements français d'Outre-Mer ;

— d'autres régions dont le P.I.B. par habitant est proche de celui des régions visées au premier tiret et pour lesquelles il existe des raisons particulières de les inclure dans la liste.

---

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

Cette liste des régions valable pour cinq ans est arrêtée à l'unanimité avec le projet de Règlement d'ensemble. A l'expiration de ces cinq ans, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée désormais, arrête une nouvelle liste.

### *Régions concernées par l'objectif n° 2*

Le Conseil arrête dans le règlement d'ensemble les critères socio-économiques régissant le choix des régions, des régions frontalières, des bassins d'emploi et des communautés urbaines concernés par l'objectif n° 2. Ces critères peuvent être révisés après trois ans par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

La Commission, en suivant la procédure faisant intervenir un « comité consultatif », établit la liste de ces régions, régions frontalières ou parties de régions (y compris les bassins d'emploi et les communautés urbaines).

### **Rôle des trois fonds.**

Les fonds structurels contribuent, chacun en vertu des dispositions spécifiques régissant son fonctionnement, à la réalisation des objectifs n° 1 à 5 sur la base de la répartition ci-dessous :

— objectif n° 1 : F.E.D.E.R., F.S.E., F.E.O.G.A. section « Orientation » - objectif n° 2 : F.E.D.E.R., F.S.E. - objectif n° 3 : F.S.E. - objectif n° 4 : F.S.E. - objectif n° 5 : F.E.O.G.A. section « Orientation », F.S.E., F.E.D.E.R.

Hors des attributions essentielles du F.E.D.E.R. (promouvoir les objectifs n° 1 et n° 2), du F.S.E. (promouvoir les objectifs n° 3 et n° 4 dans l'ensemble de la Communauté) ou du F.E.O.G.A. section « Orientation » (promouvoir l'objectif n° 5 dans l'ensemble de la Communauté) des actions peuvent être décidées et obéissent à des critères que le Conseil fixera dans le règlement d'ensemble.

### **Concentration géographique et niveau de la dotation financière.**

Les crédits d'engagement pour les fonds structurels seront multipliés par deux en 1993 par comparaison avec 1987. En plus de ce qui est prévu pour l'exercice 88 (soit 7.400 millions d'ECUS), les crédits d'engagement augmenteront de 400 millions d'ECUS en 1988 et de 1,3 milliard d'ECUS chaque année de 1989 à 1992, soit 13 milliards d'ECUS en 1992 (prix 1988) Sont inclus dans ces montants

100 millions d'ECUS par an, qui sont destinés au Programme spécial de développement industriel au Portugal (P.E.D.I.P.). Ce montant fera l'objet d'une ligne budgétaire spéciale, indépendante des fonds structurels. L'effort se poursuivra dans l'année 1993 pour aboutir au doublement.

En tout état de cause, les contributions des fonds structurels pour les régions relevant de l'objectif n° 1 seront doublées d'ici à 1992 (régions en retard de développement).

La Commission entend veiller à ce qu'un effort particulier soit entrepris, dans le cadre des crédits complémentaires attribués pour les régions relevant de l'objectif n° 1, en faveur des régions les moins prospères.

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

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

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

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

L'interprétation que la Commission a donné de l'article 92 a été toujours plus sévère à l'égard des aides d'Etat aux régions (1) dans les pays au niveau de vie élevé. Et on a pu évaluer que, pour la France, la concentration proposée aboutirait à une contribution marginale au financement des fonds structurels de 23 % contre un « retour » de 1 à 1,5 %, les D.O.M. demeurant les seuls bénéficiaires désormais éligibles

---

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

aux interventions communautaires régionalisées selon le critère proposé par la Commission (1) en référence à la moyenne communautaire, sensiblement abaissée par les élargissements récents.

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

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

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

Dans les rapports annuels qu'elle présentera en vertu de l'article 15 du projet de règlement, la Commission indiquera en particulier les progrès qui ont été accomplis vers la réalisation des objectifs précités ; pour garantir que des progrès sont accomplis dans la réalisation de ces objectifs, elle peut présenter toute proposition qu'elle estime nécessaire.

### **Différenciation de la contribution communautaire.**

L'aide accordée par la Communauté au titre des fonds pour les différents objectifs énoncés à l'article 1er de la proposition de la Commission sera soumise aux limites suivantes :

— 75 % au plus du coût total et, en règle générale, 50 % au moins des dépenses publiques, pour les mesures appliquées dans les régions pouvant bénéficier d'une intervention au titre de l'objectif n° 1 ;

---

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

— 50 % au plus du coût total et, en règle générale, 25 % au moins des dépenses publiques, pour les mesures appliquées dans d'autres régions.

La Commission tiendra dûment compte des conditions de chaque intervention, y compris des possibilités pour l'Etat membre concerné de verser sa part pour participer au financement nécessaire.

Les études préparatoires et les mesures d'assistance technique seront régies par des règles spéciales qui seront arrêtées dans le règlement d'ensemble ; les taux d'intervention minimaux mentionnés ci-dessus ne s'appliqueront pas aux investissements dits « créateurs de revenus » (ou présumés tels).

### **Répartition des crédits entre les états membres.**

Le règlement d'ensemble comprendra des dispositions donnant, à titre indicatif, une répartition entre les Etats membres des crédits d'engagement alloués au F.E.D.E.R. afin que les Etats membres puissent plus facilement programmer les actions relevant du F.E.D.E.R.

Cette pré-répartition « indicative » prendrait donc le relais des « fourchettes actuelles ».

### **Procédure.**

Le Conseil adopte le règlement d'ensemble conformément aux principes énoncés ci-dessus, avant le 31 mai 1988.

## **II. — LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT D'ENSEMBLE CONCERNANT LES FONDS A FINALITÉ STRUCTURELLE**

Conformément au mandat reçu, la Commission a élaboré un projet de « Règlement du Conseil, concernant les fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la B.E.I. et des autres instruments financiers existants ». La proposition modifiée a été adressée au Conseil le 23 mars 1988 (Doc. COM. 88-144 final) ; elle reprend pour l'essentiel les dispositions proposées par la Commission dans la communication du 24 août 1987 (COM. 87-376 final/2), analysées en détail dans le précédent Rapport semestriel de la Délégation (Doc. Sénat n° 163, 1re session ordinaire de 1987-1988, T. II, P. 45 et s.).

Mais cette réforme des procédures de fonctionnement des fonds structurels s'inscrit dans la lutte qui oppose actuellement la Commission et le Conseil à propos de la « conritologie », c'est-à-dire sur la définition des pouvoirs respectifs de la Commission et des différents comités, composés de représentants des Etats membres, institués auprès de la Commission.

La Commission voudrait ainsi que soit adoptée la proposition de règlement-cadre sur les fonds structurels avant de soumettre au Conseil les projets de règlements particuliers propres à chaque fonds.

Elle voudrait également voir réduit le pouvoir des comités de gestion des différents fonds à un simple rôle consultatif.

Sans doute, les interventions menées à la seule initiative de la Commission gagneraient-elles en cohérence mais se poserait alors une nouvelle fois l'ancienne question de la responsabilité politique des engagements de dépenses, traditionnellement liée, dans les démocraties parlementaires, à la responsabilité de la perception des recettes. En l'espèce, incomberait aux gouvernements le devoir de trouver, bon gré mal gré, celles-ci, et à la Commission le pouvoir de distribuer la manne, aussi efficacement que peuvent l'être des subventions administrées de Bruxelles.

### CHAPITRE III

## LE DOSSIER DU FINANCEMENT

Les nombreuses propositions présentées au cours des dernières années par la Commission pour réformer le régime des ressources propres de la Communauté devraient connaître prochainement un aboutissement grâce à l'accord conclu le 13 février 1988 à Bruxelles par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Modifiées de façon sensible d'une version à l'autre, les propositions ont pour origine principale le « rapport sur le financement du budget de la Communauté » (document COM (87) 101) que la Commission avait présenté le 28 février 1987 au Conseil et au Parlement pour préciser ses intentions dans le domaine budgétaire. Le rapport était intervenu après la publication, faite quinze jours plus tôt, de la communication intitulée « Réussir l'Acte unique, une nouvelle frontière pour l'Europe » (document COM (87) 100) et connu sous le nom de Plan Delors.

La « nouvelle solution » trouvée par la Communauté pour assurer le financement de ses dépenses a pour ambition d'ouvrir une période de stabilité et de lever l'obstacle budgétaire qui menaçait sérieusement la poursuite de « l'objectif 1992 ». Conclue pour cinq ans, la nouvelle « paix budgétaire » a voulu rejeter les expédients des années passées. Elle entend mettre fin à une période transitoire et provisoire qui perdurait malgré le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984 et la décision du 7 mai 1985 sur les ressources propres.

Comme les deux autres dossiers des conclusions du Conseil européen de Bruxelles, celui du financement reste à être mis en forme de décision par le Conseil des ministres. Lorsqu'il l'aura été, à une date que la Commission aurait voulu antérieure au 31 mai 1988 et avec un effet rétroactif au 1er janvier 1988, le nouveau régime des ressources propres apportera à la Communauté des moyens de financement qu'elle recherchait depuis presque deux ans. C'est pourquoi l'accord de Bruxelles de février 1988 est incontestablement positif. Toutefois, le nouveau système n'est pas exempt de critiques car il est évidemment perfectible, sa « durabilité », prévue ou espérée jusqu'à 1992, n'étant pas la moindre interrogation qu'il pose.



## I. — LA NOUVELLE SOLUTION

Le texte soumis par la Commission au Conseil pour réformer le système des ressources propres a pour *principale novation la création d'une quatrième ressource* assise sur le P.N.B. des Etats membres. La proposition de la Commission précise, en les modifiant très légèrement, les conclusions du Conseil européen de Bruxelles sur ce sujet.

### A. — Les principes arrêtés par le Conseil européen de Bruxelles (13 février 1988).

Le passage des conclusions arrêtées à Bruxelles le 13 février 1988 sur les ressources propres et dans lesquelles les commentateurs ont vu un « compromis global » tient en quelques lignes si on le compare aux développements consacrés au secteur agricole. Ce passage est indissociable des décisions prises par les chefs d'Etat et de gouvernement sur la discipline budgétaire et de la compensation britannique.

#### 1. Les ressources propres.

Le Conseil européen a ainsi défini sa position à l'égard des ressources propres :

« Le plafond global des ressources propres est fixé à un pourcentage de 1,20 % du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et de 1,30 % du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits d'engagement.

« La troisième ressource est constituée par la T.V.A. pour un taux d'appel de 1,4 %.

« La quatrième ressource est constituée par une clé P.N.B. avec une assiette T.V.A. écrêtée à 55 % du P.N.B.

« Il est entendu que le financement de la compensation du Royaume-Uni sera opéré selon la méthode actuelle, c'est-à-dire par imputation sur les versements T.V.A.

« Lors du versement des ressources propres traditionnelles, les Etats membres retiennent 10 % à titre de frais de collecte ».

## 2. *La discipline budgétaire.*

Concernant la discipline budgétaire, les conclusions du Conseil distinguent celle qui s'applique dans le domaine agricole de celle qui doit porter sur les dépenses non-obligatoires.

La discipline budgétaire dans le domaine agricole retient principalement que le taux d'accroissement annuel des dépenses du F.E.O.G.A. — Garantie ne doit pas dépasser 80 % de la croissance du P.N.B., un pourcentage qui, corrigé des crédits finançant le retrait des terres, s'établit à 74 %. Le calcul n'inclut pas le financement de la dépréciation des stocks agricoles excédentaires. Il est en outre précisé que « le délai pour le paiement par la Commission des avances aux Etats membres est porté de deux mois à deux mois et demi ». Cette mesure permettra un transfert de trésorerie d'un montant de plus d'un milliard d'écus des Etats membres vers la Communauté mais n'aura d'effet budgétaire qu'en 1988. Enfin, une réserve monétaire est créée pour compenser les effets des variations du dollar sur les dépenses agricoles.

La discipline budgétaire appliquée aux dépenses non-obligatoires est traitée en ces termes dans les conclusions du Conseil européen :

« Pour les dépenses non-obligatoires, la discipline budgétaire est appliquée selon les principes énoncés dans les conclusions du Conseil européen de Bruxelles (29 et 30 juin 1987), à savoir : « la discipline budgétaire doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses de la Communauté, tant aux crédits de paiement qu'aux crédits d'engagement. Elle doit engager toutes les institutions qui seront associées à la mise en oeuvre ».

« Les décisions du Conseil traduisant les décisions du Conseil européen dans ce domaine *seront prises en même temps que la nouvelle décision sur les ressources propres*, à la lumière des résultats des discussions qui auront lieu avec le Parlement européen et conformément aux principes énoncés (ci-dessus) ».

L'idée d'un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire figurait déjà dans la communication (document COM (87) 430) du 31 juillet 1987 de la Commission et les conclusions du Conseil européen de Bruxelles du 13 février 1988 n'innovent pas sur ce point.

## 3. *La compensation britannique.*

Bien qu'elle ne soit pas considérée comme étant liée à la question des ressources propres, la compensation britannique ne saurait être disjointe du débat sur le financement de la Communauté. A cet égard, le Conseil européen a conclu dans le sens suivant :

« Les conclusions du Conseil européen des 25 et 26 juin 1984 relatives à la correction des déséquilibres budgétaires restent d'application pour la durée de validité de la nouvelle décision sur les ressources propres.

« Le mécanisme décidé à Fontainebleau était fondé sur la différence entre la part T.V.A. du Royaume-Uni et sa part dans la dépense répartie, multipliée par les dépenses réparties. La compensation représentait 66 %.

« Il y a lieu d'apporter les modifications suivantes :

a) la part T.V.A. est remplacée par la part des paiements du Royaume-Uni au titre des troisième et quatrième ressources ;

b) pour une année donnée, l'effet qui découle pour le Royaume-Uni de l'introduction de la quatrième ressource et qui n'est pas compensé par le changement visé sous a) sera corrigé par un ajustement à la compensation de l'année considérée ;

c) la compensation accordée au Royaume-Uni sera financée par les onze autres États membres sur la base d'une clé P.N.B. Toutefois, la contribution de l'Allemagne est réduite d'un tiers et celles de l'Espagne et du Portugal sont réduites en proportion de l'abattement prévu aux articles 187 et 374 du traité d'adhésion.

« Le réexamen de la compensation britannique se fera dans le cadre du rapport de la Commission sur le système des ressources propres ».

Trois points sont à souligner dans la prise de position du Conseil européen à l'égard de la compensation britannique :

— le système de compensation institué au Conseil européen de Fontainebleau est maintenu quasi en l'état : la compensation est effectuée par les recettes et non par les dépenses et son caractère transitoire est prorogé. Les modalités de calcul de la compensation sont modifiées pour tenir compte de la création d'une 4<sup>ème</sup> ressource : la clé P.N.B., et non plus la clé T.V.A., sera dorénavant utilisée, mais des possibilités d'ajustement sont prévues pour maintenir le montant de la compensation. Toutefois, le fait que la compensation soit calculée « hors plafond » pourrait en réduire le montant.

— la compensation reste prise en charge par les onze partenaires du Royaume-Uni, ce qui maintient la solidarité des États membres à l'égard d'un mécanisme très contestable et laisse ainsi ouverte la possibilité d'obtenir sa suppression dans un avenir à la vérité non prévisible.

— les conclusions du Conseil européen évoquent la « correction des déséquilibres budgétaires » et l'appliquent expressément au Royaume-Uni, alors qu'il était question dans un passé récent de corrections à l'égard de tout État en situation de contributeur net.

**B. — La nouvelle proposition de la Commission  
(document COM (88) 137) du 16 mars 1988.**

La nouvelle proposition de la Commission sur le système des ressources propres de la Communauté développe et précise les principes posés à Bruxelles pour arrêter ce que seront jusqu'en 1992 les nouvelles règles de financement du budget communautaire. Tirée des conclusions mêmes du Conseil européen, la nouvelle proposition est également dérivée d'un document plus complet élaboré par la présidence allemande au lendemain du Conseil européen et présenté comme le « texte consolidé » de conclusions qui intègrent également le compromis que la présidence danoise n'était pas parvenue à faire adopter au Conseil européen de Copenhague de décembre 1987.

Dans une longue proposition de décision du Conseil de onze articles, la Commission indique que, sous réserve de certaines dispositions, la nouvelle décision abroge celle du 7 mai 1985 sur le système des ressources propres et que toute référence à la « grande » décision du 21 avril 1970, qui inaugurerait les ressources propres communautaires, et à la décision du 7 mai 1985, doit s'entendre comme étant faite à la nouvelle décision qu'elle propose.

Réaffirmant que la Communauté doit disposer de moyens de financement *stables* et *garantis* et que les ressources propres doivent assurer *l'équilibre* de son budget, la Commission rappelle quelles sont les ressources propres inscrites au budget communautaire et précise le régime de la compensation britannique et certaines autres modalités du système.

*1. Les ressources propres elles-mêmes.*

L'article 2 de la proposition de décision de la Commission énumère les quatre types de ressources propres communautaires :

a) *Les prélèvements et les primes dans le secteur agricole* : la première ressource propre traditionnelle est constituée « des prélèvements, primes, montants supplémentaires ou compensatoires, montants ou éléments additionnels et des autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres dans le cadre de la politique agricole commune, ainsi que des cotisations et autres droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre ».

b) *Les droits du tarif douanier commun et sur les produits C.E.C.A.* : la proposition innove en ce que les « droits de douane sur les produits relevant du traité instituant la Communauté européenne du charbon et

de l'acier » seront dorénavant intégrés au budget comme ressource propre traditionnelle, tout comme les « droits du tarif douanier commun et (les) autres droits établis ou à établir par les institutions des Communautés sur les échanges avec les pays non membres ». Les droits de douane C.E.C.A. sont pour l'instant conservés par les Etats membres et leur produit est d'environ 180 millions d'écus. Le Conseil s'est jusqu'à présent opposé à leur versement au budget communautaire.

c) *La recette T.V.A.* : les règles contenues dans les dispositions de la proposition de décision sur la recette T.V.A. ont donné lieu à contestation de la part de l'Italie lors des Conseils postérieurs au Conseil européen de Bruxelles. Le texte de la Commission dispose que la recette T.V.A., créée en 1970 et modifiée en 1985 par le passage du plafond de 1 à 1,4 %, provient « de l'application d'un *taux uniforme valable pour tous* les Etats membres à l'assiette de la T.V.A., déterminée d'une manière uniforme pour les Etats membres selon des règles communautaires ». La proposition de décision prévoit une limitation de l'assiette de T.V.A. pour ne pas défavoriser les Etats membres où celle-ci est large : elle précise en effet que « l'assiette d'un Etat membre à prendre en compte, aux fins de la présente décision, ne peut pas dépasser 55 % de son P.N.B. ». La Commission indique dans le même article que « la somme des versements de la T.V.A. (...) *doit atteindre pour au moins un* Etat membre mais *ne peut dépasser pour aucun* Etat membre un montant correspondant à 1,4 % de son assiette ». De la même façon, la Commission expose dans les considérants de la proposition de décision qu'il convient de « fixer à 1,4 % le taux maximal à appliquer à l'assiette uniforme de la T.V.A. de chaque Etat membre écartée le cas échéant à 55 % de son P.N.B. ».

d) *La quatrième ressource et le montant global des recettes* : innovation principale du nouveau système, une quatrième ressource est créée et provient « de l'application d'un *taux à fixer* dans le cadre de la procédure budgétaire, compte tenu de toutes les autres recettes, à la *somme des P.N.B.* de tous les Etats membres ». La Commission, tenant compte de certaines critiques du Parlement européen, n'a pas retenu dans sa proposition la fixation dès son adoption de « sous-plafonds annuels » valables jusqu'en 1992 pour déterminer le produit de la quatrième ressource (1). Elle a préféré, à l'article 3 de la proposition de décision, reprendre presque textuellement les conclusions du Conseil européen et indiquer que « le montant total des ressources propres attribué aux Communautés ne peut pas dépasser 1,20 % du total du P.N.B. de la Communauté », les crédits pour engagement ayant pour leur part un plafond de 1,30 % du P.N.B.

L'absence de « sous-plafonds annuels » dans la proposition de décision s'explique par l'espoir de la Commission qu'un accord interins-

---

(1) Voir les conclusions adoptées par la Délégation le 9 avril 1987 sur le rapport de M. Bernard BARBIER sur le financement du budget communautaire 1988-1992 (document COM (87) 101).

titutionnel sur la discipline budgétaire pourra avoir des effets analogues et préservera en même temps le rôle du Parlement européen dans la procédure budgétaire. Dans le cas où le Conseil et le Parlement européen ne parviendraient pas à conclure un accord, il est vraisemblable que le système des progressions annuelles du montant global des recettes jusqu'à 1,2 % du P.N.B. en 1992 pour les crédits de paiement serait réintroduit dans le nouveau texte.

## 2. *La compensation britannique.*

La proposition de décision reprend dans le détail les mécanismes de calcul de la compensation britannique pour les adapter à l'existence de la nouvelle quatrième ressource. La compensation est maintenue expressément au profit du seul Royaume-Uni et non pour tout Etat qui se trouverait dans une situation de contributeur net.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles, la proposition de décision prévoit que la compensation est supportée par les onze autres Etats membres selon la clé P.N.B., et non plus la clé T.V.A. Opérée par la recette et non, comme avant le Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, par la dépense, la compensation prend la forme d'une réduction des paiements du Royaume-Uni au titre de la T.V.A. et d'une contribution additionnelle des autres Etats membres par leurs versements T.V.A., ceux-ci restant en toute hypothèse dans la limite de 1,4 %

Comme précédemment, le montant de la compensation a pour base les deux-tiers de la différence entre ce que le Royaume-Uni verse et reçoit du budget communautaire. La part de la R.F.A. représente les deux-tiers de la contribution qui serait la sienne, et le mécanisme de restitution dégressive prévu pour l'Espagne et le Portugal s'applique à leurs versements au titre du système.

Malgré les contestations de l'Italie lors des Conseils des mois de février et mars qui ont permis l'adoption en première lecture d'un projet de budget pour 1988, la Commission a maintenu son interprétation des conclusions du Conseil européen de Bruxelles sur la méthode de calcul de la compensation britannique.

## 3. *Les autres modalités.*

Pour le reste, la Commission maintient le régime actuellement en vigueur.

Il en est ainsi notamment du *remboursement forfaitaire de 10 %* aux Etats membres pour les frais de collecte des ressources propres traditionnelles (droits de douane, prélèvements, cotisations sucre), dont la Commission demandait jusqu'ici la suppression. Une telle réforme, à

laquelle s'opposent notamment les pays du Benelux, apporterait pourtant un supplément substantiel des crédits à la Communauté : les sommes remboursées à ce titre aux Etats membres ont représenté un milliard d'écus en 1985 pour atteindre 1,24 milliard en 1986 et 1,3 milliard en 1987. La suppression du remboursement forfaitaire de 10 % serait pourtant un moyen relativement « indolore » d'accroître les capacités budgétaires de la Communauté.

Comme prévu également à Bruxelles, une *réserve monétaire* est institutionnalisée pour compenser les effets « de variations significatives et imprévues de la parité entre l'écu et le dollar sur les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie ».

## II. — DES CHOIX ET DES QUESTIONS

Depuis leur création par la décision du Conseil du 21 avril 1970, les ressources propres de la Communauté, qui avaient, à partir du 1er janvier 1979, remplacé les contributions financières des Etats membres, ont donné lieu à un grand nombre de projets de réforme lorsque le plafond de T.V.A., fixé à 1 %, s'est révélé insuffisant à partir de 1983 pour subvenir aux besoins de financement de la Communauté.

La décision de 1970 a été remplacée, à compter du 1er janvier 1986, par celle du 7 mai 1985 qui, consécutive au Conseil européen de Fontainebleau de juin 1984, a modifié le régime des ressources propres sur les deux points suivants : le plafond de T.V.A. a été élevé à 1,4 % et le taux d'appel au Royaume-Uni a été réduit par rapport à celui des autres Etats membres pour corriger le déséquilibre budgétaire qui affecte ce pays dans ses relations avec la Communauté.

Le plafond de 1,4 % de T.V.A. a été atteint, on s'en souvient, dès sa première année de mise en oeuvre, en 1986, et la Communauté avait dû alors reprendre sa réflexion sur son financement futur tout en imaginant des expédients pour faire face à ses besoins immédiats. Ayant décidé par l'Acte unique européen d'achever le marché intérieur en 1992, il lui fallait trouver impérativement les moyens de dénouer sa crise budgétaire pour espérer pouvoir atteindre cet objectif. La poursuite de la réforme agricole commune et une meilleure cohésion économique entre les Etats membres étaient les deux autres conditions de réussite de l'Acte unique, telles que le président de la Commission les avait définies dans le « Plan Delors » (document COM (87) 100) le 15 février 1987.

Depuis cette date, la Commission a présenté des propositions de réforme dont il n'est pas inintéressant d'observer les évolutions : rapport (document COM (87) 101) du 28 février 1987, puis nouvelle proposition (document COM (87) 420) du 31 juillet 1987 sur les ressources

propres, et enfin, après le Conseil européen de Bruxelles de février 1988, proposition de décision (document COM (88) 137) du 16 mars 1988, analysée ci-dessus. Des propositions successives de la Commission sur les seules ressources propres doivent être rapprochées celles qu'elle a faites sur la discipline budgétaire, spécialement sa communication (document COM (87) 430) du 31 juillet 1987 où elle développe notamment son idée de « stabilisateurs agri-budgétaires ».

Si la pensée de la Commission, pressée par les positions antagonistes des Etats membres et par le Parlement européen, sur les ressources propres a été évolutive, la proposition qu'elle a faite doit maintenant être examinée par le Conseil. L'accord du Conseil européen devrait favoriser l'adoption d'un texte même si de nombreuses questions restent encore en suspens.

#### **A. -- L'évolution des propositions récentes de la Commission sur le financement futur.**

Plusieurs changements méritent d'être relevés dans les propositions de la Commission.

##### *1. Une quatrième ressource plutôt qu'un plafond de T.V.A. à 1,6 %.*

Il y a quatre ans, à Fontainebleau, le Conseil européen avait envisagé d'élever à nouveau le plafond de T.V.A. pour le porter à 1,6 % lorsque le nouveau taux de 1,4 % se serait montré insuffisant.

Très rapidement, la Commission a renoncé à cette façon de voir et a préféré proposer que le taux de 1,4 % ne s'appliquerait pas à la T.V.A., mais serait utilisé sur la base du P.N.B. pour définir le plafond global des ressources communautaires. Cette nouvelle position était, en vérité, très favorable aux capacités de dépense de la Communauté puisqu'on avait évalué qu'un montant global de ressources propres calculé sur la base de 1,4 % du P.N.B. communautaire équivalait à un taux d'appel de T.V.A. de 2 %.

La Commission a choisi cette nouvelle orientation en raison de l'insuffisance de ressources provenant d'un taux d'appel de T.V.A. même porté à 1,6 %. Elle avait constaté l'an dernier que le financement du budget de 1987 nécessitait déjà un taux d'appel de T.V.A. de 1,65 % et que, pour l'exercice 1988, le taux de mobilisation aurait dû être de presque 1,9 %. C'est pourquoi, accompagnée en cela par plusieurs Etats membres, elle a préféré renoncer à demander un nouveau relèvement du plafond de T.V.A. pour rechercher ce que pourrait être une nouvelle quatrième ressource.



2. *Un taux de 1,4 % plutôt que de 1 % pour la troisième ressource T.V.A.*

Dans son rapport du 28 février 1987, la Commission avait pensé appeler à concurrence de 1 % les recettes T.V.A. à l'intérieur du plafond de 1,4 % du P.N.B.. C'est maintenant à concurrence de 1,4 % de la T.V.A. qu'elle entend que les Etats membres verseront leurs contributions au titre de ce qui devient une troisième ressource. L'application de ce taux et le sens exact que le Conseil européen a voulu donner à ce pourcentage donnent lieu à un problème d'interprétation soulevé par l'Italie.

3. *L'assiette harmonisée plutôt que l'assiette effective de la T.V.A.*

La Commission avait envisagé l'an dernier de retenir comme base à laquelle est appliqué le pourcentage de T.V.A. non plus l'assiette harmonisée mais l'assiette effective, c'est-à-dire non plus la base théorique qui avait été adoptée en 1970 mais les sommes effectivement perçues par les Etats membres au titre de la T.V.A. La Commission reconnaissait que cette façon de faire poserait problème tant que l'harmonisation fiscale n'aurait pas été effectuée et entendait intégrer dans l'assiette les catégories de biens et de services soumis à un taux nul. Elle voyait dans le nouveau mécanisme le moyen d'affirmer le caractère de ressources propre des recettes T.V.A. car, comme pour les droits de douane et les prélèvements, les versements de T.V.A. auraient été mensuels et n'auraient plus transité par les budgets nationaux.

On se souvient que, d'après des experts, l'assiette effective de T.V.A. aurait été défavorable à la France. En effet, les pays dont l'économie comporte un important secteur exonéré de T.V.A. auraient vu leur base de contribution diminuer tandis que, en sens inverse, les pays qui, comme la France, ont une assiette harmonisée de T.V.A. inférieure à l'assiette nationale auraient davantage contribué.

4. *Une quatrième ressource assise sur le seul P.N.B. plutôt que sur la différence entre le P.N.B. et la T.V.A.*

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Bruxelles, la solution finalement retenue dans la proposition de décision de la Commission pour le calcul de la quatrième ressource est le seul P.N.B. et non, comme l'aurait souhaité la France, la différence entre le P.N.B. et l'assiette de T.V.A. Dans son rapport du 28 février 1987, comme dans sa proposition (document COM (87) 420) du 31 juillet 1987, la Commission avait en effet proposé que le complément de recette apporté par la quatrième ressource aurait été fourni par un taux d'appel appliqué à une assiette complémentaire défini en fonction de la diffé-

rence entre le P.N.B. de chaque pays, à un niveau arrêté chaque année et ne dépassant pas 1,4 % jusqu'en 1992, et l'assiette de la T.V.A. C'est finalement la formule d'une quatrième ressource assise non pas sur la différence entre P.N.B. et T.V.A. mais sur le P.N.B. seul qui a été retenue.

*5. Un plafond annuel de ressources de 1,2 % et 1,3 % plutôt que de 1,4 % du P.N.B.*

Le pourcentage du P.N.B. de l'ensemble des Etats membres proposé pour fixer le plafond maximal de toutes les recettes communautaires a progressivement baissé d'une proposition à l'autre. La Commission, l'an dernier, avait demandé que ce taux soit fixé à 1,4 % du P.N.B., précisant qu'il s'agissait du montant maximal des ressources dont la Communauté pourrait disposer d'ici 1992. Dans sa communication (document COM (87) 430) du 31 juillet 1987 sur la discipline budgétaire, elle indiquait que, concernant les crédits de paiement, le plafond à prévoir en 1992 devait être de 1,3 % du P.N.B. mais elle maintenait en même temps le pourcentage de 1,4 % pour ce qu'elle appelait le plafond global des ressources propres. Son objectif était de « permettre à la Communauté de disposer d'une marge de sécurité modeste pouvant être mobilisée en cas de nécessité ». Elle ajoutait que, de la sorte, on pourrait « éviter le renouvellement des situations que la Communauté a connues depuis les années 1980, chaque fois qu'elle a dû se prononcer sur la mobilisation de nouvelles ressources propres ». Concernant les crédits d'engagement, la Commission proposait dans la même communication qu'ils soient également, en 1992, inférieurs au plafond de 1,4 % du P.N.B.

En définitive, les plafonds finalement retenus sont de 1,2 % du P.N.B. pour les crédits de paiement et de 1,3 % pour les crédits d'engagement. On peut se demander si cette option n'est pas contradictoire avec le souci d'éviter de voir à nouveau se constituer un « poids du passé » car les crédits d'engagement définissent les obligations juridiques et financières de la Communauté et doivent, tôt ou tard, être honorés par des crédits de paiement. Des taux différents pour les deux catégories de crédits ne risquent-ils pas de faire apparaître ultérieurement un écart, que la Communauté ne pourra pas financer, entre les moyens de paiement et les dépenses ?

*6. Un plafond global en 1992 plutôt que des « sous-plafonds » annuels.*

La Commission a renoncé, comme on l'a vu, à prévoir dans sa dernière proposition que le montant maximal des ressources communautaires serait déterminé pour chaque année jusqu'en 1992 dans la nouvelle décision sur les ressources propres. Elle a préféré, dans l'hypo-

thèse où un accord sur la discipline budgétaire serait conclu entre le Conseil et le Parlement européen, s'en tenir aux plafonds de 1,2 % et 1,3 % retenus en 1992 par le Conseil européen. Quoiqu'il en soit, on voit mal comment, sans une progression annuelle inscrite dans la nouvelle décision sur les ressources propres ou découlant d'un accord interinstitutionnel, les institutions communautaires, et notamment le Parlement européen, auront la patience d'attendre 1992 pour disposer de ressources correspondant aux plafonds du P.N.B. Sans limitation écrite dans un texte, la tentation ne serait-elle pas grande pour elle d'atteindre ce volume de recettes bien avant 1992 ?

*7. Le maintien plutôt que la suppression du remboursement forfaitaire de 10 %.*

Comme déjà indiqué, la Commission a finalement renoncé à demander la suppression du remboursement forfaitaire de 10 % aux Etats membres pour les frais que leur occasionne la collecte des ressources traditionnelles. Inversement, elle va tenter une nouvelle fois d'obtenir du Conseil l'intégration au budget communautaire des droits de douane sur les produits C.E.C.A.

*8. Le maintien plutôt que l'infléchissement des pourcentages de la compensation britannique.*

Les pourcentages utilisés pour calculer le montant de la compensation budgétaire au profit du Royaume-Uni et la réduction de la part allemande au financement de la compensation sont maintenus en l'état. Des infléchissements avaient pourtant été évoqués par la Commission l'an dernier.

Concernant le calcul de la compensation, la Commission maintient la couverture à hauteur de 66 % (0,66) de l'écart entre les versements et les « retours » du Royaume-Uni. Dans son rapport du 28 février 1987, elle avait proposé que la correction ne porte que *sur 50 %* de cet écart. En outre, la « clé verte » imaginée par la Commission l'an dernier pour calculer la compensation a cédé la place à une « clé P.N.B. » qui doit remplacer l'actuelle « clé T.V.A. » pour tenir compte de la création d'une quatrième ressource.

Concernant le financement de la compensation, la Commission maintient également la participation de l'Allemagne fédérale aux deux-tiers de sa part normale alors qu'elle avait proposé, dans son rapport de l'an dernier, de réduire la prise en charge allemande *au quart* de ce qu'elle devait être. La Commission proposait également de dispenser l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande de contribuer au financement de la compensation, ce qui avait eu pour effet négatif de rompre la solidarité des onze partenaires du Royaume-Uni à l'encontre d'un système qu'ils n'ont pu éviter.

## B. — Des questions en suspens.

Le nouveau système des ressources propres arrêté à Bruxelles et actuellement en forme de proposition de la Commission est évidemment perfectible mais aura l'immense avantage, lorsqu'il aura été adopté par le Conseil, d'assurer, au mieux jusqu'en 1992, le financement des dépenses communautaires grâce à la création d'une quatrième ressource.

En outre, chacun s'accorde à considérer que l'utilisation du P.N.B. permettra de mieux tenir compte de la prospérité des Etats membres. Si la T.V.A. révèle le degré général de l'activité économique d'un pays, elle ne prend pas en considération des éléments importants de sa prospérité, c'est-à-dire de sa « capacité contributive » tels que les investissements, une partie des dépenses publiques et l'excédent de la balance des paiements. Et, de fait, ces éléments devraient intervenir dans la nouvelle base de calcul alors qu'ils ne figurent pas dans l'assiette actuelle de la T.V.A., qui porte essentiellement sur la consommation des ménages.

Le Parlement européen avait approuvé au mois de novembre 1987, sur la base d'un important rapport de sa commission des budgets, les propositions de la Commission sur le financement futur en demandant, comme il l'avait fait précédemment, que la quatrième ressource soit remplacée par une recette fondée exclusivement sur le P.N.B. et perçue au moyen d'une contribution T.V.A.

Le nouveau système des ressources propres, toutefois, ne dissipe pas toutes les incertitudes et laisse sans réponse un certain nombre de questions.

### 1. *La contestation italienne.*

Au mois de mars 1988, lors de l'adoption en première lecture du projet de budget pour 1988 à la suite du Conseil européen de Bruxelles, l'Italie a contesté les modalités de calcul de la compensation britannique et de sa répartition entre les onze Etats membres. Ses critiques portaient sur les avances que les Etats membres verseront à la Communauté pour financer le budget de 1988. Les mêmes critiques devraient réapparaître au moment de l'examen par le Conseil de la proposition de décision sur le système des ressources propres.

Le problème soulevé par l'Italie est de savoir si la compensation doit être retranchée des crédits provenant des ressources propres (droits de douane, prélèvements agricoles et recettes T.V.A.) ou des crédits nécessaires au financement de toutes les dépenses, c'est-à-dire des crédits englobant également la quatrième ressource. Selon que la première ou la deuxième méthode est retenue (celle qui repose sur les

« trois premières ressources, ou celle qui prend également en compte la quatrième ressource), le montant de la participation de chaque Etat membre à la dépense commune n'est pas le même.

L'Italie considère que le mécanisme de calcul proposé par la Commission la pénaliserait et conteste l'interprétation qui a été faite des conclusions du Conseil européen de Bruxelles. Elle soutient que le mécanisme retenu par les chefs d'Etat et de gouvernement indique que la quatrième ressource, fondée exclusivement sur le P.N.B., a un caractère résiduel et qu'elle doit en conséquence couvrir les dépenses qui subsistent après l'utilisation intégrale des autres ressources, et notamment de la troisième ressource à hauteur de 1,4 % de la T.V.A. Elle fait valoir en particulier que les conclusions du Conseil européen disposent expressément que « l'application d'un taux de la T.V.A. de 1,4 % est valable pour tous les Etats membres » et que la Commission n'a pas le droit de transformer un texte très clair en lui faisant dire que le taux de 1,4 % représente un plafond qui peut être atteint par un seul Etat membre, la seule dérogation au taux de 1,4 % étant prévue en faveur du Royaume-Uni.

L'ambiguïté vient peut être de ce que l'Italie fait référence au « texte consolidé » établi par la présidence allemande en intégrant les conclusions du Conseil européen de Bruxelles au « compromis global » présenté sans succès par la présidence danoise à Copenhague deux mois et demi auparavant. Dans leur version initiale, les conclusions de Bruxelles disposent en effet que « la troisième ressource est constituée par la T.V.A. pour un taux d'appel de 1,4 % » sans autre précision.

## *2. La recherche d'un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire.*

Le Parlement européen n'a finalement pas exécuté sa menace, au mois d'avril 1988, de lier son acceptation du projet de budget de 1988 à la conclusion d'un accord avec le Conseil sur la discipline budgétaire. La crainte de l'Assemblée est que la décision sur les nouvelles ressources propres ait pour conséquence de fixer des plafonds annuels de ressources, dont on a vu qu'ils ne figuraient pas dans la proposition de décision de la Commission, et le dépossède en pratique de ses attributions budgétaires. L'existence de plafonds annuels de ressources aura, à son avis, pour résultat de déterminer le montant des dépenses avant même le début de la procédure budgétaire.

Le Parlement européen fonde sa demande d'un accord interinstitutionnel sur l'arrêt rendu le 3 juillet 1986 par la Cour de justice des Communautés, qui avait imposé au Conseil et à l'Assemblée de négocier un accord sur un éventuel dépassement du taux maximal d'augmentation des dépenses non-obligatoires.

Pour présenter ses pouvoirs budgétaires dans le futur cadre des nouvelles ressources propres, le Parlement européen voudrait qu'un accord interinstitutionnel soit conclu pour poser les règles suivantes :

— la programmation des dépenses se fait sur l'ensemble de la période quinquennale et est décidée conjointement par le Parlement européen et le Conseil ;

— la discipline budgétaire porte à la fois sur les dépenses obligatoires et les dépenses non-obligatoires et engage l'ensemble des institutions ;

— l'accord du Parlement européen et du Conseil est nécessaire pour toute mise à jour annuelle du volume des dépenses ;

— aucun dérapage de la dépense agricole ne peut être imputé aux autres politiques et payé sur les crédits qui leur sont destinés.

Le Parlement européen semble avoir assoupli son exigence d'un accord avec le Conseil sur la discipline budgétaire : maintenant son opposition à des « sous-plafonds annuels », il accepterait toutefois que des « objectifs annuels » soient définis pour contenir la progression des dépenses. La nuance est de taille et permettra peut-être de débloquer la situation.

Il reste que, avec ou sans un accord entre les institutions, *les dépenses non-obligatoires vont connaître un accroissement considérable* avec le doublement, envisagé pour 1993, des dotations des fonds structurels. On voit mal, dans ces conditions, comment le taux annuel maximal d'augmentation des dépenses non-obligatoires pourra être respecté. Il appartiendra à l'accord interinstitutionnel, s'il est conclu, de régler à la fois la question de la discipline budgétaire et celle du taux d'augmentation des dépenses non-obligatoires.

### 3. La définition du P.N.B.

Le P.N.B. (produit national brut), et non le P.I.B. (produit intérieur brut), a été retenu comme base de calcul du plafond global des recettes. Le système européen de comptes économiques intégré (le S.E.C.) retient comme définition du P.I.B. le « résultat de l'activité productrice des unités de production établies sur le territoire ». Le P.N.B. pour sa part, est obtenu en ajoutant au P.I.B. les revenus perçus du reste du monde et provenant du travail salarié, de l'activité d'entreprise et du patrimoine, et en retranchant les flux des revenus (salaires et bénéfices des entreprises) écoulés à l'extérieur. Cherchant un instrument adapté pour répartir équitablement les charges de la Communauté entre les États membres et apprécier leurs contributions, la Commission a retenu le P.N.B. de préférence au P.I.B. car la production économique restant dans le pays lui importe davantage que la richesse produite globalement.

Malgré ces définitions devenues classiques, des difficultés apparaîtront peut-être lorsqu'il s'agira de chiffrer dans chaque pays le P.N.B. utilisé pour le calcul des ressources propres. En effet, plus un pays se verra reconnaître un P.N.B. important et plus il devra contribuer à la dépense commune. C'est d'ailleurs bien ce qu'a compris l'Italie, et ce qui n'est pas sans lien avec ses critiques à l'égard des modalités de calcul du financement de la compensation britannique, car le P.N.B. italien a été réévalué récemment pour tenir compte de l'importance du travail non déclaré (travail noir) qui échappait jusqu'alors à la T.V.A.

La Commission a annoncé qu'elle préparait une directive pour définir les modalités d'évaluation du P.N.B. de chaque Etat membre. Elle voudrait faire en sorte que le calcul du P.N.B. reflète toutes les activités économiques, que le mécanisme de versement soit praticable et vérifiable selon des méthodes uniformes et contraignantes, et qu'un mécanisme de correction soit mis en place pour tenir compte des changements survenant dans les statistiques du P.N.B. et de la T.V.A.

#### *4. Les effets du démantèlement des stocks agricoles.*

La rigueur et la discipline budgétaire devraient continuer de prévaloir dans la fixation des dépenses agricoles mais la « paix budgétaire » que le Conseil européen de Bruxelles a voulu conclure pour cinq ans devrait permettre le financement de la politique agricole commune dans des montants convenables.

La réussite du démantèlement des stocks agricoles devrait également déterminer l'équilibre du budget communautaire dans les années à venir. La Commission escompte que l'élimination des excédents nécessitera une dépense de plusieurs milliards d'écus mais constate que, une fois ce programme accompli, les frais de stockage qui représentent actuellement une charge annuelle de 3,8 milliards d'écus auront pratiquement disparu et que ces moyens financiers virtuels pourront être affectés à la politique des structures agricoles. Il reste que le démantèlement des stocks agricoles est une opération qui doit encore être menée à bien.

#### *5. La gestion du budget et la modification du règlement financier.*

C'est également un objectif de discipline budgétaire que poursuit la Commission en demandant la modification du règlement financier du 21 décembre 1977 applicable au budget général des Communautés.

La Commission avait présenté l'an dernier plusieurs propositions en ce sens. Concernant l'annualité budgétaire, elle avait transmis le 24 juillet 1987 un texte de caractère général (document COM (87) 400) et un autre, le 30 septembre 1987, intéressant la Recherche-Développement (document COM (87) 458). Concernant les conditions de fi-

nancement du F.E.O.G.A.-Garantie, elle avait présenté une proposition décalant de deux mois les avances des Etats membres pour les transformer en remboursements en 1987 et devenue le règlement 3183/87 du 19 octobre 1987, tout en maintenant un autre texte plus ancien sur l'apurement des comptes (document COM (87) 123) du 9 mars 1984.

La Commission a transmis le 18 mars 1988 une nouvelle proposition (document COM (88) 148) consécutive au Conseil européen de Bruxelles et qui reprend les principes de ses propositions antérieures en mettant l'accent sur les points suivants :

- **annualité budgétaire** : la Commission demande que le principe de l'annualité budgétaire soit réaffirmé et renforcé par une révision du régime des reports de crédits et des conditions de reconstitution de certains crédits dégagés. Elle voudrait, à juste raison, que les reports ne soient plus automatiques d'un exercice à l'autre et que les crédits inutilisés soient annulés dans la plupart des cas ;

- **financement de la politique agricole commune** : la Commission demande la reconduction du régime adopté l'an dernier pour le financement des dépenses de soutien des marchés agricoles. Elle voudrait aménager le délai de décalage des avances en le portant de deux mois à deux mois et demi ainsi qu'établir un calendrier contraignant pour l'apurement des comptes du F.E.O.G.A.-Garantie.

- **la « réserve négative »** : ayant observé dans les exercices antérieurs des écarts entre les crédits autorisés et les crédits effectivement utilisés, la Commission voudrait, tant pour des raisons financières que pour des raisons de procédure, la création d'une « réserve négative » dont le volume ne pourrait pas dépasser 200 millions d'écus.

Il reste maintenant au Conseil à se prononcer sur des propositions dont certaines sont déjà anciennes et auxquelles le Conseil européen de Bruxelles a donné une nouvelle actualité.

## 6. *L'idée d'une « cinquième ressource ».*

Une rumeur s'était répandue l'an dernier sur l'intention de la Commission de proposer la création d'une « cinquième ressource » qui aurait pu prendre la forme d'un droit de timbre sur les transactions financières. L'idée avait été avancée mais n'avait pas été précisée ni même présentée officiellement. On comprend en effet que la Commission n'ait pas pris le risque de proposer la création d'une cinquième ressource à un moment où l'on ignorait encore si les esprits seraient mûrs pour engager la création d'une quatrième ressource utilisant le P.N.B.

Depuis lors, l'idée d'une « cinquième ressource » n'est plus réapparue mais on observe que la dernière proposition de décision sur les ressources propres ménage la possibilité de créer dans l'avenir de



nouvelles recettes communautaires. Reprenant une formulation qui figurait déjà dans la décision du 21 avril 1970 sur les ressources propres et reprise dans la décision du 7 mai 1985, la Commission rappelle que « les recettes provenant d'autres taxes qui seraient instituées, dans le cadre d'une politique commune, conformément aux traités » constituent des ressources propres inscrites au budget communautaire « pour autant que la procédure de l'article 201 du traité C.E.E. ou 173 du traité C.E.C.A. ait été menée à son terme » (unanimité du Conseil et adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives).

Et, de fait, certaines études de la Commission et plus encore des rapports du Parlement européen traitent de la création de nouvelles catégories de ressources à la faveur d'une politique commune, et plus spécialement de *l'harmonisation fiscale*. On se souvient que la proposition de la Commission de créer une taxe sur les matières grasses végétales, dans le cadre de la politique agricole commune, s'est jusqu'ici heurtée à l'opposition des partenaires de la France, qui lui serait favorable. D'autres suggestions ont été faites : taxe sur les mouvements de capitaux, sur les huiles minérales, sur la consommation de certains produits (alcools, tabac, café, thé, etc...). Certains ont même avancé l'idée d'une taxe sur l'essence perçue au profit de la Communauté.

L'avenir dira si la Communauté parviendra encore à accroître ses moyens budgétaires. Elle aura pour y parvenir le choix entre l'accroissement des taux qu'elle applique au P.N.B., ou la création de nouvelles taxes dans le cadre des politiques communes. Son intérêt est sans doute d'éviter les formules exagérément sophistiquées. Il faudra surtout que les Etats membres manifestent la volonté politique de renoncer à certaines recettes pour les transférer à la Communauté.

### 7. *L'autonomie financière de la Communauté.*

Une autre question en suspens est le degré réel d'autonomie des ressources propres de la Communauté. L'objectif d'autonomie financière inscrit dans la décision de 1970 sur les ressources propres n'a été en effet que partiellement atteint. Quant au lien entre les contribuables des pays de la Communauté et les dépenses de celle-ci, il est très indirect et les seuls véritables « contribuables européens » sont les fonctionnaires des institutions communautaires, dont les indemnités sont imposées au profit de la Communauté.

Pour les recettes T.V.A., on observe un transit par les budgets nationaux, qui comportent chaque année le montant des crédits qui sont transférés à ce titre au budget communautaire. Le système des avances nationales de 1984, 1985 et 1988 a également illustré une situation de dépendance de la Communauté à l'égard des contributions des Etats membres et par définition contraire au principe de son autonomie financière.

Pourtant, la Commission n'a pas voulu remplacer fondamentalement le régime de perception des ressources T.V.A. dans la proposition qu'elle a annexée à son deuxième rapport sur l'application du système des ressources propres (document COM (88) 99) du 9 mars 1988. Le « régime uniforme définitif de perception des ressources propres T.V.A. » qu'elle préconise conserve la « méthode des recettes », qui est fondée sur l'ensemble des recettes nationales de T.V.A. perçues au cours d'un exercice, de préférence à la « méthode déclarative » qui, faisant appel aux déclarations fiscales des contribuables, marquerait davantage la spécificité des ressources communautaires.

Que dire en outre du principe de solidarité financière entre les Etats membres ? L'accent mis sur la cohésion économique et sociale, avec le nouvel accroissement des dotations des fonds structurels, tend à le mettre en oeuvre, mais le régime de compensation budgétaire au profit des Etats membres qui se disent contributeurs nets en est au contraire la négation.

\*  
\* \*

La traduction en termes de règlements d'application des principales conclusions du Sommet de Bruxelles se heurte encore, on le voit, à un certain nombre de difficultés qu'il appartient au Conseil de résoudre avant la fin mai s'il entend respecter l'échéance prévue.

## DEUXIÈME PARTIE

### LA VIE QUOTIDIENNE DE LA COMMUNAUTÉ (NOVEMBRE 1987 - AVRIL 1988)

L'achèvement du marché intérieur a été naturellement, au rythme des propositions de la Commission et des succès inégaux de la fin de la présidence danoise et du début de la présidence allemande, au centre des activités quotidiennes des institutions communautaires au cours des six mois écoulés.

Des réalisations ont été accomplies dans certains secteurs, tels les télécommunications, les transports aériens et la recherche scientifique et technique, mais de nombreuses propositions restent encore en suspens et beaucoup d'interrogations sont encore posées. La chronique des relations extérieures, pour sa part, a mis en évidence les obstacles que la Communauté doit franchir pour s'affirmer comme une puissance économique unie capable de faire face à ses grands concurrents et comme une puissance économique développée sachant avoir une politique de coopération.

## CHAPITRE PREMIER

### LA POURSUITE DE L'OBJECTIF 1992 : L'ÉTAT D'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR (1)

#### I. – LES INSTANCES DE RÉFLEXION, LES RAPPORTS ET LES ÉTUDES SUR L'ACHÈVEMENT DU GRAND MARCHÉ

La relance de la construction communautaire provoquée par la signature de l'Acte unique européen réaffirmant solennellement l'objectif de l'établissement d'un espace économique sans frontières intérieures, si elle se traduit par des progrès que d'aucuns jugent encore trop modestes, n'en a pas moins suscité une spectaculaire prise de conscience des responsables politiques et des milieux économiques.

Ainsi se sont multipliés les colloques, journées d'études et autres séminaires ainsi que les rapports traitant de l'objectif 1992 ou de certains de ses aspects particuliers. On analysera tout d'abord les principales initiatives qui se sont développées dans le cadre communautaire, avant de mentionner différentes études plus spécifiquement françaises.

#### A. – Les documents communautaires traitant du marché intérieur.

Trois documents principaux sont à mentionner : le troisième rapport de la Commission des Communautés au Conseil et au Parlement sur la mise en oeuvre du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, approuvé par le Conseil européen en juin 1985 ; le rapport de M. Cecchini sur les avantages du marché unique européen ; enfin, le rapport du Comité économique et social des Communautés européennes sur « l'objectif 1992 ».

---

(1) Le présent chapitre constitue, avec le chapitre II (La libéralisation des services financiers), le chapitre III (le débat sur l'intégration monétaire européenne) et le chapitre IV (la politique des transports), la mise à jour du tome I, consacré à l'achèvement du marché intérieur, du précédent rapport semestriel d'information de la Délégation (n° 163, Sénat, première session ordinaire de 1987-1988).

*1) Le troisième rapport d'exécution du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.*

La Commission avait fait approuver par le Conseil européen en juin 1985 un « Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur ». Ce document dressait la liste des quelque 300 mesures nécessaires à l'établissement d'un espace économique unifié, cette liste étant expressément visée par l'Acte unique européen comme constituant le programme de l'harmonisation réglementaire à accomplir.

La Commission, qui a déjà publié deux rapports sur l'état d'avancement de ce programme, a adressé le troisième, le 16 mars dernier, au Conseil et au Parlement européen. Ce document est moins développé que les deux précédents, la Commission devant présenter à la fin de l'année un rapport sur la réalisation du marché intérieur, rapport intermédiaire prévu par l'Acte unique européen.

Ce troisième rapport actualise quelques données chiffrées : ainsi, sur les 286 mesures finalement nécessaires (par regroupement ou caducité de certaines des 300 dispositions énumérées dans le Livre blanc), 208 ont d'ores et déjà été formulées comme propositions au Conseil.

La Commission s'assigne pour but d'adresser au Conseil, d'ici la fin de l'année, toutes les propositions non encore formulées, observant que c'est dans le domaine des normes phytosanitaires et vétérinaires que les retards sont les plus marqués.

Sur les 208 propositions d'ores et déjà soumises au Conseil, celui-ci en a adopté définitivement 69 et 6 partiellement, enfin, sur 14 propositions, le Conseil a arrêté une position ~~concordante~~, engageant la procédure d'adoption définitive après l'examen du Parlement européen.

La Commission marque du désappointement devant un bilan qu'elle considère comme insuffisant, y trouvant deux causes : d'une part, l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen plus tardive que prévue et, par conséquent, de l'une des dispositions qui devaient amener une accélération des décisions d'harmonisation, à savoir le vote à la majorité qualifiée.

La Commission attribue, d'autre part, ce qu'elle considère comme un « déséquilibre entre son rythme de travail et celui du Conseil » à une « mauvaise volonté » de ce dernier, et en particulier à sa réticence à déléguer à la Commission des pouvoirs d'exécution.

On observera que ce bilan n'est pas si insatisfaisant si on considère que plus du quart des mesures requises (75 sur 286) sont d'ores et déjà

adoptées moins d'un an après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen ; que certaines des dispositions "en souffrance" sont soit si complexes, soit si sensibles économiquement et politiquement (fiscalité, mouvements de capitaux) qu'il est compréhensible que leurs conséquences soient mûrement évaluées et leur formulation éventuellement ajustée ; que certaines requièrent toujours l'unanimité (fiscalité notamment) et que la procédure de coopération avec le Parlement européen allonge nécessairement les délais d'adoption puisque les secondes lectures deviennent la règle ; enfin, que la définition des « compétences d'exécution » peut poser des problèmes si elle aboutit à transférer à la Commission des pouvoirs de décision non assortis de la sanction de la responsabilité politique de l'emploi des deniers ainsi que de la perception des ressources correspondantes et, selon le mécanisme démocratique classique. C'est du moins le sens de la réticence de certains représentants gouvernementaux soumis, eux, aux débats budgétaires parlementaires et à la sanction périodique des urnes pour ne rien dire de la responsabilité des grands équilibres, finances publiques et comptes extérieurs.

Le rapport, outre ces aspects généraux, passe en revue les différentes catégories de mesures concourant à l'établissement du marché unique.

a) *Suppression des contrôles aux frontières pour les marchandises.*

En 1987, le Conseil a adopté une nouvelle mesure relative à la simplification des contrôles aux frontières pour les marchandises, à savoir l'assouplissement de l'obligation de produire une garantie dans le cadre de la procédure de transit communautaire. En janvier 1988, le document administratif unique (D.A.U.) est entré en vigueur, ce qui a permis de simplifier radicalement les obligations administratives applicables aux échanges de biens dans la Communauté.

Deux autres propositions sont encore devant le Conseil ; l'une concerne l'admission en franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules automobiles et vise à supprimer le droit qui est encore perçu sur le carburant contenu dans les réservoirs des camions franchissant les frontières nationales, l'autre permettrait d'éliminer les doubles vérifications aux postes frontières intérieurs (« banalisation »).

Dans la perspective de 1992, la Commission a étudié les moyens de réduire progressivement la nécessité, pour les Etats membres, en vertu de l'article 115 du traité C.E.E., de prévoir des dérogations nationales à la libre circulation des marchandises incompatibles avec le fonctionnement du marché intérieur. En juillet 1987, la Commission a adopté une décision destinée à renforcer les critères d'autorisation par

la Commission des dérogations nationales au titre de l'article 115. La Commission poursuit également ses travaux sur la manière de renforcer la politique commerciale commune de façon à mettre un terme à la nécessité de ces dérogations et des contrôles frontaliers qu'exige leur application. La Commission s'assure aussi que, là où c'est justifié, les propositions importantes destinées à éliminer les barrières intérieures qui peuvent aussi profiter aux pays tiers contiennent des dispositions de réciprocité au bénéfice des entreprises communautaires (par exemple, la 2<sup>e</sup> directive en matière bancaire, marchés publics). Mais il convient de noter qu'il s'agirait là d'une innovation et que cette clause de réciprocité n'est pas également populaire parmi les états membres eux-mêmes.

Le rapport évoque encore une rationalisation des statistiques décrivant les flux intracommunautaires de marchandises, la coordination des contrôles d'exportation d'oeuvres d'art et de « biens stratégiques » (non soumis, aux termes de l'article 36 du Traité de Rome, aux principes de libre circulation, mais dont la surveillance pourrait imposer le maintien de contrôles douaniers, faute de politique commune).

Les secteurs phytosanitaires et vétérinaires restent, souligne la Commission, la principale pierre d'achoppement dans le calendrier prévu par le Livre blanc. Le programme du Livre blanc ne comporte pas moins de 73 mesures dans ce secteur. A ce jour, les progrès se sont limités à l'adoption par le Conseil d'environ 19 mesures, plus une qui a été partiellement adoptée. 17 autres mesures ont été présentées par la Commission au Conseil. Une quarantaine d'autres devraient encore être présentées en 1988. Les propositions adoptées en 1987 ont porté sur la commercialisation des animaux vivants, la lutte contre la peste porcine classique, des orientations pour l'évaluation des additifs dans les produits alimentaires d'origine animale et les conditions d'admission à la reproduction des bovins reproducteurs de race pure.

Pour progresser dans ce secteur, la Commission a récemment défini une nouvelle approche à l'égard des contrôles phytosanitaires dont le but est de créer un système harmonisé d'inspection et de certification phytosanitaire au lieu de production dans tous les Etats membres. Les inspections sur le lieu de destination dans la Communauté seraient ainsi progressivement supprimées. Ceci permettra de garantir que seuls des produits dûment certifiés circulent à la fois dans chaque Etat membre et à l'intérieur de la Communauté. Cette nouvelle approche devrait faciliter la suppression des contrôles aux frontières ; des propositions spécifiques seront faites ultérieurement sur une base similaire dans le domaine vétérinaire.

b) *Liberté de circulation et d'établissement pour les personnes.*

La réalisation de la libre circulation des personnes dans la Communauté nécessite non seulement l'adoption de diverses mesures législatives mais aussi le renforcement de la coopération entre administrations nationales. Dans le domaine de la législation communautaire, un certain nombre de propositions ont déjà été soumises au Conseil dans des domaines tels que la reconnaissance mutuelle des diplômes d'enseignement supérieur, un droit de séjour généralisé et l'allègement des contrôles applicables aux ressortissants des Etats membres lors du franchissement des frontières intracommunautaires.

Ces mesures (contrôles de police aux frontières, détention d'arme, ressortissants d'Etats tiers, demandeurs d'asile) soulèvent cependant certaines difficultés : la libre circulation des personnes et le droit de séjour doivent être conciliés avec les compétences souveraines des Etats en matière d'ordre public et d'immigration. Un groupe *ad hoc* réunissant des représentants des Etats membres et de la Commission, institué en 1986, étudie les moyens d'une coopération entre polices et autorités judiciaires nationales sur ces questions, ainsi que la coordination des politiques de visas et d'immigration. Seul un accord unanime sur ces mesures, quoiqu'elles soient en dehors des compétences communautaires, permettrait en effet la matérialisation de l'espace unifié par la suppression des postes de douanes.

L'accès des « inactifs » (étudiants, retraités, ayant droits...) et cela, sans condition ni de durée de résidence ni de cotisation minimum, aux prestations et avantages sociaux (bourses, allocations non contributives en particulier) pose évidemment des problèmes délicats spécialement aux systèmes les plus « généreux » (dont le système français) déjà soumis à de rudes tensions économiques par le déséquilibre démographique et le chômage.

c) *Harmonisation technique et normalisation.*

Le rapport énumère les propositions adoptées (dont la directive sur les récipients à pression) répondant à la « nouvelle approche » préconisée par le Livre blanc : harmonisation limitée à des « normes essentielles », communes, tout appareil les respectant devant être admis à la libre circulation (c'est-à-dire à la commercialisation dans tous les Etats membres, y compris ceux maintenant des réglementations plus élevées). Applicable désormais à leurs seuls producteurs, cette « discrimination à rebours », admise par la Cour de justice, constitue cependant une puissante incitation à l'alignement sur les « normes essentielles » communautaires.



Plusieurs propositions nouvelles et importantes ont également été présentées par la Commission en 1987 en ce qui concerne les produits de construction, la compatibilité électromagnétique des appareils électriques et la sécurité des machines. La proposition concernant la sécurité des machines, en particulier, a des implications importantes pour l'industrie, puisqu'elle couvre plus de la moitié des machines commercialisées dans la Communauté (soit un chiffre d'affaires annuel d'environ 100 milliards d'écus). De nouvelles propositions seront présentées dans les mois qui viennent en ce qui concerne l'équipement électromédical, les dispositifs de protection des personnes, les instruments de mesure électroniques et les appareils à gaz.

Enfin, en matière d'harmonisation technique, la Commission a récemment présenté un certain nombre de propositions fondées sur l'article 118 A concernant la santé et la sécurité des travailleurs manipulant des machines ou encore les caractéristiques des lieux de travail.

Le rapport évoque encore les progrès déjà acquis et ceux qui restent à accomplir en matière de normalisation des véhicules à moteurs, des tracteurs et machines agricoles ; les progrès également des normes intéressant les denrées alimentaires ainsi que les produits pharmaceutiques.

Le rapport souligne que la plupart des propositions sur les produits chimiques définies dans le Livre blanc sont d'ores et déjà adoptées ou sur le point de l'être. Il énumère également les mesures destinées à prévenir l'apparition de nouvelles entraves techniques (notification préalable des normes nationales, normalisation européenne et procédures de certifications harmonisées).

Le rapport rappelle le succès important dans le domaine des technologies nouvelles que représente l'adoption de la recommandation et de la directive sur les téléphones mobiles.

Dans le domaine des marchés publics, les progrès sont moins affirmés, sauf en ce qui concerne les modifications de la première directive sur les marchés publics de fournitures.

#### d) *Services financiers.*

Dans le secteur des services financiers, 17 propositions sur les 22 envisagées dans le Livre blanc ont maintenant été présentées par la Commission. Les cinq restantes seront soumises au Conseil avant la fin de 1988. Elles sont axées sur les trois éléments clés sur lesquels se fonde

l'approche de la Commission pour achever l'unification des marchés financiers :

— harmonisation des normes essentielles en ce qui concerne les règles prudentielles et la protection des investisseurs, des déposants et des consommateurs,

— reconnaissance mutuelle de la manière dont chaque Etat membre applique ces normes,

— à partir de ces deux premiers éléments, contrôle du pays du siège et surveillance des institutions financières exerçant des activités dans d'autres Etats membres.

Dans le domaine bancaire, l'élément clé, la proposition d'une deuxième directive de coordination, a été approuvée par la Commission en janvier 1988 (1).

Dans le secteur des assurances, à la suite de l'arrêt de la Cour de décembre 1986, les travaux ont repris sur le deuxième projet de directive concernant l'assurance autre que l'assurance sur la vie, qui avait été proposée en 1975, et une position commune a été adoptée, distinguant les « grands risques » des « risques de masse » pour l'application de la libre prestation de services, à peu près totale pour les premiers, assortie de quelques garanties pour les seconds (2).

En ce qui concerne les marchés des valeurs mobilières, le Conseil a adopté en 1987 une directive sur la reconnaissance mutuelle des prospectus. Le Conseil a également arrêté une position commune sur une proposition de directive relative à la politique d'investissement de certains OPCVM. En avril 1987, la Commission a élaboré une proposition de directive qui, lorsqu'elle sera adoptée, interdira les transactions d'initiés sur les valeurs mobilières. Enfin, dans ce même secteur, la Commission présentera au cours de 1988 une proposition concernant les services d'investissement.

Le rapport énumère encore les progrès intervenus en matière de transports.

#### e) *Questions financières et fiscales.*

En novembre 1987, la Commission a adressé au Conseil un ensemble de propositions pour l'achèvement de la dernière phase du programme de libération des mouvements de capitaux, présenté en mai 1986 (3).

---

(1) Cf. chapitre II, ci-dessous, section II « La libéralisation du secteur bancaire ».

(2) Cf. conclusions de la Délégation adoptées sur le rapport de M. Josy MOINET sur l'harmonisation communautaire dans le domaine des assurances, Tome II du présent rapport.

(3) Cf. chapitre II, ci-dessous, section II « La libéralisation du secteur bancaire ».

Les propositions de la Commission comportent trois textes :

- une proposition de directive concernant la libération complète des mouvements de capitaux,
- une proposition d'aménagement de la directive de 1972 sur la régulation des flux financiers internationaux,
- une proposition de règlement aménageant et regroupant les instruments communautaires de soutien à moyen terme des balances des paiements.

Ces propositions ont été présentées dans une communication, adressée par la Commission au Conseil, qui expose les principaux éléments des propositions et attire l'attention sur trois types de questions connexes : l'harmonisation des règles prudentielles et de surveillance dans le secteur financier, les aspects fiscaux de la libération des mouvements des capitaux et le lien avec une participation de toutes les monnaies européennes au mécanisme de change du système monétaire européen.

En matière de fiscalité, les différentes propositions de directive dans le domaine de l'imposition des sociétés (sociétés mères et filiales ; double imposition ; scissions et apports d'actifs) sont toujours à l'examen. Dans le courant de l'année, la Commission présentera au Conseil une communication sur les systèmes de fiscalité des sociétés, accompagnée d'une proposition d'harmonisation de la base d'imposition des sociétés au lieu du Livre blanc sur ce sujet annoncé dans le Livre blanc de 1985 sur le marché intérieur.

Le rapport rappelle les différentes propositions de la Commission tendant à harmoniser les fiscalités indirectes et souligne qu'aucun progrès n'a pu être enregistré au niveau du Conseil à ce sujet, une évaluation des effets macro-économiques de la réforme étant actuellement en cours.

C'est, il est vrai, sans doute l'un des points les plus délicats des propositions soumises au Conseil, qu'il s'agisse du rapprochement des taux (rapprochement complexe à réaliser, non seulement en raison des écarts actuels entre Etats membres, mais aussi de la difficile recherche de compensation d'éventuelles moins-values au titre de la fiscalité indirecte), ou qu'il s'agisse du mécanisme de perception (le système de compensation au niveau communautaire est loin de faire l'unanimité en raison non seulement de sa complexité mais du désaisissement des Etats d'un pouvoir lié à l'habilitation démocratique via l'autorisation et le contrôle parlementaire pour ne rien dire du coût même de fonctionnement du nouvel organisme bruxellois...).

Le rapport rappelle également les propositions pendantes sur les droits d'accise (tabacs et cigarettes, alcools, huiles minérales).

f) *La liberté de circulation des personnes : accès aux emplois publics.*

L'élément le plus marquant à l'égard de cet aspect important de la réalisation d'un espace sans frontières est sans doute la communication de la Commission (1) sur « La libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans *l'administration publique des Etats membres* ».

La Commission expose en effet dans ce texte important, les orientations qu'elle entend suivre pour éliminer toute discrimination à raison de la nationalité dans l'accès aux emplois du secteur public dans les différents Etats membres ; la Commission définit également l'interprétation qu'elle entend faire prévaloir de la disposition de l'article 48 du Traité de Rome qui admet que les Etats réservent à leurs nationaux certains emplois.

Enfin, la Commission énumère, en conclusion de ce troisième rapport, les questions sur lesquelles des progrès sont attendus :

- la seconde étape de libération des mouvements de capitaux ;
- les marchés publics (directive fournitures ; directive travaux ; directive recours) ;
- l'assurance autre que sur la vie ;
- les trois mesures de fiscalité directe destinées à améliorer l'environnement fiscal des opérations transfrontalières ;
- la reconnaissance mutuelle des diplômes ;
- la télévision sans frontières ;
- le transport routier ;
- les matériaux de construction ;
- le droit de l'alimentation ;
- les participations importantes dans le capital des entreprises ;
- la 2<sup>e</sup> directive en matière bancaire ;
- le rapprochement des taxes indirectes.

Le premier rapport d'étape, prévu par l'Acte unique européen, sur la mise en oeuvre du marché intérieur, permettra à la fin de l'année 1988 de faire à nouveau le point sur toutes ces propositions.

---

(1) J.O.C.E. n° C72/2 du 13 mars 1988. Cf. analyse de ce document ci-dessous.

2) *Le rapport CECCHINI sur les avantages économiques du marché unique : « le coût de la non Europe ».*

Au nom de la Commission, Lord COCKFIELD a invité en 1986 M. CECCHINI, ancien directeur général à la Commission, à organiser une étude approfondie de l'impact économique probable de la réalisation du programme d'action défini dans le Livre blanc de 1985 sur le marché intérieur.

Le projet incluait :

- des études de diverses catégories d'entraves aux échanges (par exemple, les retards aux frontières) ;

- des études sur les désavantages dont souffrent les industries manufacturières (par exemple, industrie alimentaire, industrie pharmaceutique, secteur de l'automobile, de l'équipement, des télécommunications...);

- des études sur les désavantages affectant les branches du secteur des services (par exemple, services commerciaux et financiers, télécommunications...);

- l'étude des principaux phénomènes économiques pertinents (par exemple, économies d'échelle, structure des industries, incidence de la concurrence sur le comportement des entreprises...);

- une enquête d'opinion auprès de 11.000 industriels, couvrant tous les pays et toutes les branches industrielles;

- un modèle économétrique pour l'agrégation des résultats des données micro-économiques dans des résultats macro-économiques globaux.

Ce document s'inscrit dans la série des rapports que la Commission commande périodiquement, tel le rapport Padoa Schioppa, à des experts, généralement anciens collaborateurs de la Commission, et qui viennent opportunément confirmer les prémisses des commanditaires par tout un déploiement d'abaques d'une impeccable érudition.

La synthèse des conclusions du rapport encore à paraître indique deux catégories de « gisements » de prospérité que le marché unique permettrait d'exploiter pleinement. Dans les développements proposés, on peut distinguer les avantages directs et les effets induits (1).

a) *Avantages directs* : il s'agit essentiellement des économies que représenterait la suppression des obstacles physiques à la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes avec le démantèlement des postes de douane et de tout contrôle administratif des échanges intra-communautaires.

---

(1) Cf. « Economie européenne », n° 35 - Mars 1988.

L'étude, dont le détail n'est pas encore totalement connu, aboutit à un « chiffrage » des formalités aux frontières dont le coût est évalué à 1,8 % de la valeur des marchandises commercialisées dans la Communauté, ce qui semble exorbitant, hors les cas de grèves au Tunnel du Mont-Blanc ou aux ports de la Manche. Quant aux coûts administratifs des contrôles douaniers, leur suppression suppose l'élimination complète des postes de douane, liée non seulement à l'établissement du marché unique et, en particulier, à l'harmonisation des fiscalités et des normes (1), mais aussi à la définition de politiques communes dans des domaines ne ressortissant pas aux compétences communautaires : police des étrangers (visas, immigration et demandes d'asile), repression de divers trafics prohibés (armes, objets d'art ou documents classés, drogues, produits de vols...). Enfin, la suppression de ces coûts administratifs ne pourrait être que progressive, les contrôles étant confiés dans tous les Etats membres à des corps de fonctionnaires dont il semble difficile de décréter l'extinction le 31 décembre 1992.

Aux économies directes attendues de la suppression des formalités aux frontières s'ajouteraient, selon le rapport, les coûts résultant pour l'industrie d'autres barrières identifiables au sein du marché intérieur telles que les réglementations techniques et les autres barrières, coûts qui, selon les industriels interrogés lors des enquêtes d'opinion, devraient représenter en moyenne un peu moins de 2 % de l'ensemble de leurs coûts.

Cette évaluation des économies liées à l'élimination d'obstacles techniques suppose une pleine reconnaissance réciproque des normes et des certifications, conforme en effet au programme du marché intérieur. Mais le montant élevé retenu repose sans doute aussi sur une hypothèse de large déréglementation technique ou du moins de l'admission générale de l'équivalence des réglementations nationales ; hypothèse assez hardie quand on se souvient des laborieuses négociations sur le bruit des tondeuses à gazon ou les pédales des tracteurs et surtout quand on considère les réserves expressément inscrites en annexe de l'Acte unique européen pour garantir un « niveau élevé » d'harmonisation des normes communes, faute desquelles les Etats qui les jugeraient insuffisantes seraient fondés à édicter des normes dérogatoires (et donc à maintenir les obstacles techniques que le rapport suppose abolis) (2).

Ainsi l'évaluation des coûts directs des obstacles à la libre circulation des biens et services (environ 1,8 % pour les formalités aux frontières, environ 2 % pour les obstacles techniques), que le rapport fixe

---

(1) Ce démantèlement suppose aussi l'abandon des quotas d'importation de certains produits de provenance extra-communautaire, directe ou indirecte, dans différents Etats membres, abandon que la Commission juge indissociable du marché intérieur unifié, à la différence du Rapport Froment-Meurice, mais dont la persistance exige des contrôles aux frontières...

(2) Cf. les conclusions adoptées le 17 décembre 1986 par la Délégation sur l'article 160 A nouveau introduit par l'Acte unique européen, sur le rapport de M. Jacques GENTON, président.

à environ 3,5 % de la « valeur ajoutée industrielle » communautaire paraît considérable et, en tout état de cause, l'élimination pure et simple de ces coûts paraît, elle, problématique, qu'il s'agisse des contrôles douaniers ou qu'il s'agisse des économies par déréglementation technique.

b) *Effets induits* : ce sont tous les gains qui résulteraient de l'optimisation des structures de production dans un espace économique caractérisé à la fois en amont par un haut niveau d'accumulation de savoir-faire, de capitaux et d'équipements, et, en aval, par un marché de quelque 320 millions de consommateurs à haut pouvoir d'achat.

Le rapport suggère que le total des avantages indirects résultant d'une « intégration concurrentielle totale des marchés » de biens et services serait « beaucoup plus important » encore que les quelque 3,5 % de la valeur ajoutée industrielle attendus de la suppression des contrôles douaniers et obstacles techniques.

En particulier, indique le rapport, les industries et les branches du secteur des services qui sont actuellement soumises à des restrictions d'accès au marché, pourraient bénéficier de réductions en pourcentage des coûts et des prix beaucoup plus élevées. C'est le cas, entre autres, des branches de l'industrie dans lesquelles les marchés publics jouent un rôle important (production d'énergie, transports, équipement de bureau et de défense), des services financiers (banques, assurances et titres), ainsi que des transports routiers et aériens. Pour ces secteurs, « les réductions de coûts et de prix seraient souvent de l'ordre de 10 à 20 %, et même plus dans certains cas ».

Cette évaluation des effets d'une pleine concurrence communautaire, chiffrés à « 10 %, 20 % et même plus », repose évidemment sur l'hypothèse de rentes de situation équivalentes des firmes réputées à l'abri des frontières nationales. Hormis quelques cas isolés de monopoles, la concurrence communautaire (1) ou même nationale dans les grands pays industriels de la Communauté est-elle si engourdie que l'appétit des firmes les plus performantes ne se soit pas exercé à l'encontre des gisements de parts de marchés que représentent des rentes de situation aussi considérables ?

Le rapport insiste sur les économies d'échelle qu'amèneront les restructurations industrielles, dans la plupart des secteurs où une vingtaine d'entreprises seraient à même, par leur taille, de combiner l'efficacité technique et économique : (2)

« Si l'on compare la structure industrielle actuelle avec une structure plus rationalisée, mais qui ne serait pas encore optimale, on estime

---

(1) Pour ne rien dire des filiales européennes de groupes extra-communautaires.

(2) Mais ne se risque pas à l'exercice difficile et politiquement sensible de la ventilation par pôles régionaux productifs des restructurations escomptées.

qu'environ un tiers de l'industrie européenne pourrait profiter de réductions de coûts qui — suivant les branches — iraient de 1 à 7 %. Les économies d'échelle équivaldront en valeur cumulée à approximativement 2 % du P.I.B. ».

Mais les hypothèses les plus audacieuses du rapport concernent sans doute les effets indirects de l'établissement d'un espace économique unifié sur l'emploi.

La synthèse des résultats du rapport expose en effet, d'une part, des éléments déduits d'évaluations micro-économiques qui, très logiquement, retiennent parmi les « gains en efficacité dûs à la pression accrue de la concurrence », l'élimination des « mauvais déploiements de la main-d'oeuvre » ou encore « l'adéquation de la main-d'oeuvre et de la gestion en général » ; d'autre part, pour ne pas dire à l'opposé, sont exposés les résultats de « simulations macro-économiques » qui, par une agrégation, plus mystérieuse encore que le paradoxe de Condorcet, des éléments micro-économiques aboutissent à « un impact sur l'emploi qui pourrait être positif (à moyen terme, cependant, préviennent les experts) avec environ 2 millions d'emplois créés ».

Le rapport laisse même entrevoir que : « Dans l'hypothèse d'une politique macro-économique plus active, reconnaissant le potentiel de croissance plus rapide, qui serait également justifiée eu égard aux nécessités du contrôle de l'inflation ainsi que des équilibres des balances de paiement et des budgets, les gains pourraient atteindre jusqu'à 7 % en termes de P.I.B. et 5 millions d'emplois pourraient être créés ».

À supposer résolue, comme semble le faire, non sans hardiesse, le rapport CECCHINI, l'irritante question de la conciliation entre politique de relance, d'une part, et stabilité des prix, équilibre budgétaire, et équilibre des balances des paiements, d'autre part, on veut croire que les auteurs de ce rapport ont enfin trouvé le moyen de créer des millions d'emplois par la grâce de « politiques macro-économiques actives », secret que recherchent aussi obstinément que vainement, semble-t-il, nombre de gouvernements disposant de tous les instruments de « politiques macro-économiques actives », ainsi que d'informations mieux contrôlables sur l'opportunité des interventions et leur suivi (pour ne rien dire de l'échec, aujourd'hui peu discuté, des économies fondées sur une planification centralisée des investissements que leurs responsables songent plutôt à réformer qu'à défendre). Le Rapport n'expose pas comment les interventions communautaires échapperaient à ces difficultés alors même que les rapports annuels de la Cour des comptes des Communautés européennes en dénoncent régulièrement l'efficacité pour le moins douteuse.

S'il est indéniable qu'un renforcement de la concurrence intra-communautaire doit d'abord peser sur les prix et les coûts de production des biens et services, puis, « avec un léger décalage » dans le temps, comme l'indique le rapport, peut amener une augmentation de la



production, il faut sans doute attendre la parution complète des études sur lesquelles se fonde la synthèse analysée ici pour apprécier la pertinence d'évaluations qui chiffrent à « 7 % en terme de P.I.B. » les gains directs et indirects attendus de « l'intégration concurrentielle des marchés », et à 5 millions d'emplois les avantages humains de la pleine réalisation du grand marché.

En l'absence des développements complets de l'étude, il est de même impossible de savoir si les auteurs du rapport ont envisagé certains effets indésirables. Ainsi, une perméabilité de l'espace économique unifié aux firmes les plus puissantes de zones extra-communautaires pourrait conduire à leur renforcement et non nécessairement à celui des firmes communautaires. La différence avec l'environnement économique de 1957 est en effet sensible, les concurrents extra-communautaires étant aujourd'hui nombreux à être, en termes de taille et de niveau technique, largement aussi performants que les firmes communautaires même regroupées en quelques pôles (alors que le Japon était, à l'époque du Traité de Rome, exportateur de matières premières et importateur de produits industriels, européens notamment). Le risque serait particulièrement sérieux que le marché unique ne profite surtout à des firmes extra-communautaires si les entreprises de la Communauté, soumises à une concurrence sans merci sur leur marché interne, ne pouvaient tirer parti des avantages attendus de leur restructuration sous l'aiguillon de cette concurrence, sur des marchés extra-communautaires qui leur demeureraient, eux, explicitement ou de fait, largement fermés.

Un grand producteur italien de véhicules, suivi par un grand producteur allemand, viennent de rappeler cette exigence d'une politique commerciale commune (qui est également mentionnée parmi les préoccupations exprimées par le Rapport de M. Froment-Meurice, cf. ci-dessous).

Sans même rappeler le « dumping social » des produits en provenance des pays aux coûts salariaux très bas, un effet pervers du renforcement de la concurrence pourrait se manifester, la pression sur les coûts de production incitant des entrepreneurs européens à « délocaliser » tout ou partie de leur production dans des zones à faibles coûts salariaux (qu'il s'agisse de l'Europe de l'Est ou de l'Extrême-Orient), ou à jouer sur les incertitudes des marques d'origine et mécanismes de « perfectionnement » de produits importés d'Etats tiers ; l'effet sur l'emploi pourrait alors être moins brillant que le rapport ne le suggère.

Enfin, les avantages que décrit le rapport CECCHINI sont, au moins en termes de coûts et de prix, ceux qui sont attribués par la théorie économique la plus classique au fonctionnement d'un marché concurrentiel. Il manque sans doute en regard une évaluation tout aussi minutieuse des coûts et avantages des interventions économiques communautaires qui tendent précisément à corriger le jeu normal des avantages comparatifs et de la localisation optimale des capitaux et des facteurs de production.

Les hypothèses du « coût de la non Europe » ainsi que les chiffrages hasardés quant au progrès de 6,5 points de P.I.B. ou de quelque 5 millions d'emplois induits, ont rencontré un accueil parfois réservé (Financial Times) et suscité quelques débats, tels celui du groupe de Travail du Commissariat général au Plan examinant ce Rapport le 19 mai 1988.

Ainsi s'est exprimée une première interrogation, commune à plusieurs participants : la présentation privilégiée par le rapport ne laisse-t-elle pas dans l'ombre le coût éventuel de mesures, à l'ampleur considérable, préconisées par la Commission ? En d'autres termes, est-il nécessaire d'aller aussi loin dans l'harmonisation de certaines pratiques nationales ? Les mécanismes de l'achèvement du Marché Unique ne sont-ils pas disproportionnés et n'entraînent-ils pas des coûts et des effets pervers non étudiés ?

Cette inquiétude fait apparaître que pour certains participants le Marché Unique pourrait se réaliser à moindre effort. Il serait ainsi souhaitable de rechercher un point d'équilibre grâce auquel les mesures envisagées par la Commission et négociées par les Etats auraient une force suffisante pour amorcer une dynamique nouvelle, sans être porteuses de risques de destabilisation mal maîtrisés.

Dans ce sens, un intervenant a rappelé qu'au-delà des efforts de rapprochement des règles fiscales, juridiques, techniques..., c'est la concordance des politiques économiques et des stratégies des entreprises qui assurera la réussite. Cette observation se fonde sur la conviction de la primauté des effets de taille et de volume par rapport aux gains à attendre de la levée totale de diverses entraves. L'exemple d'une bonne coordination entre industriels ensembliers et équipementiers de divers secteurs (automobile, appareillage électrique...) illustre les gains possibles d'une approche commune des choix de production entre industriels européens (normes...).

Prolongeant le sens de ces réflexions, un intervenant fait remarquer que le tissu industriel et la structure juridique des économies de la Communauté est en pleine mutation. Par conséquent et paradoxalement, si le cadre d'accompagnement du Marché Unique devait être très lourd et notamment pour des pays tels que la France, la construction de cet espace européen ne serait plus forcément un facteur d'accélération des évolutions déjà amorcées.

Il faudrait donc sélectionner certains aspects qui peuvent être des chances immédiates pour l'ensemble de la Communauté, et avancer ainsi de façon fractionnée et pragmatique.

Un participant trace trois voies qui lui paraissent insuffisamment explorées ; un renforcement de la politique commerciale extérieure de la Communauté devrait être envisagé, de façon sélective ; le développement du S.M.E. ne saurait suffire à accompagner sur le plan monétaire le Marché Unique car l'absence de monnaie commune conduit *de facto*

à maintenir des choix de politique restrictive, qui cumulent leurs effets négatifs, enfin une politique européenne d'aménagement du territoire devrait être étudiée.

Quelques intervenants constatent qu'il n'y a pas eu de chiffrage quant à la répartition des gains à attendre du Marché Unique entre capital et travail, producteurs et consommateurs. Ils souhaiteraient qu'une analyse plus fine permette de désigner les bénéficiaires principaux. Dans le même esprit, ils observent que les avantages que pourraient retirer les pays tiers (U.S.A., Japon) de l'achèvement du Marché Intérieur sont insuffisamment analysés.

Cette remarque met en lumière que les effets extérieurs (position de la C.E.E. par rapport au G.A.T.T.) sont peut-être mal explorés, car de l'achèvement du Marché Unique pourrait résulter des positions de négociation au sein de cette instance commerciale sensiblement modifiées.

On sait que ces derniers thèmes sont précisément au centre de la réflexion de M. Froment-Meurice dans le Rapport qu'il a remis au Ministre des Affaires étrangères (voir ci-dessous).

Enfin, de très nombreux participants s'inquiètent du mode de prise de décisions, qui va présider dans les années 1989/1992 à la formation du Marché Unique, souhaitant une plus grande concertation avec les principaux partenaires économiques (industriels, consommateurs, syndicalistes).

### 3) *Le rapport du Comité économique et social des Communautés : « objectif 1992 ».*

Le Comité économique et social a pris très opportunément l'initiative de réunir en un document unique sept des avis qu'il a été amené à rendre sur différentes questions intéressant l'établissement du marché unique :

— « Réussir l'Acte unique : une nouvelle frontière pour l'Europe » (Rapporteur : M. BURNEL) ;

— « Financement de la Communauté », « Ressources propres », « Discipline budgétaire » (Rapporteur : M. PARDON) ;

— « Réforme des fonds structurels » (Rapporteur : M. SERRA CARACCILO) ;

— « Les différentes propositions agricoles de la Commission visant à la mise en oeuvre de l'Acte unique » (Rapporteur : M. FLUM) ;

— « Stabilisateurs agricoles » 1<sup>re</sup> partie (Rapporteur : M. LO-JEWSKI) ;

— « Stabilisateurs agricoles » 2<sup>e</sup> partie (Rapporteur : M. SCHNIEDERS) ;

— « Aspects sociaux du marché intérieur » (Espace social européen) (Rapporteur : M. BERETTA).

Le Comité se déclare tout d'abord favorable à la « nouvelle approche » que proposait le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur dès 1985, consistant à « préférer au principe perfectionniste de la norme commune, le principe de la reconnaissance mutuelle des normes et des règles afin d'accélérer la réalisation de la libre circulation des personnes, des services, des produits industriels et agricoles ainsi que des capitaux ». Le Comité demande toutefois que « cette harmonisation intervienne dans le respect de l'acquis communautaire et des objectifs de sécurité et de santé prescrits par les directives-cadres communautaires ».

Ces avis, résultant de la confrontation de personnalités représentant, comme le rappelle le président du Comité, « l'ensemble des forces socio-professionnelles de la Communauté », constituent un approfondissement toujours très nuancé et éclairant des propositions de la Commission. Ainsi, les avis sur la réforme des fonds structurels ou les perspectives de la politique agricole commune ou encore les aspects sociaux du marché intérieur fournissent d'indispensables éléments de réflexion sur la définition des politiques communes et l'évaluation de leurs contraintes, leurs conséquences et les mesures correctrices qu'elles appelleraient éventuellement.

## **B. — Les travaux effectués en France sur le marché intérieur.**

Au-delà des innombrables colloques et journées d'études organisées périodiquement en France depuis un an sur le thème de l'achèvement du marché intérieur ainsi que certains articles de fond qui lui sont consacrés dans les revues spécialisées, nombre d'institutions et d'instances de réflexion ont engagé en France des études sur le sens de la notion et sur ses conséquences pour l'économie du pays. La Délégation du Sénat pour les Communautés européennes avait, pour sa part, consacré le tome I de son précédent rapport semestriel, distribué au mois de décembre 1987, à cette question.

Certaines des études annoncées sont encore au stade des travaux préparatoires tandis que d'autres ont déjà été publiées. Les principales méritent d'être signalées.

### 1. *Les projets.*

Il convient tout d'abord de citer la mission d'information qui a été créée au dernier trimestre 1987 par la commission des affaires économiques et du plan du Sénat, que préside M. Jean FRANCOIS-PONCET, et qui est chargée d'étudier les conséquences pour l'économie française de l'achèvement du marché intérieur européen en 1992. La mission d'information poursuit ses travaux et a déjà procédé à l'audition de nombreuses personnalités.

Le Conseil économique et social, pour sa part, a chargé l'un de ses membres, M. Pierre NETTER, de lui présenter un rapport sur l'espace unique européen et sur les chances et les risques que cet objectif présente pour l'économie française. La parution du rapport est prévue dans le courant de l'année. Le Conseil économique et social avait déjà publié à l'automne 1987 un rapport lié à un aspect de l'achèvement du marché intérieur : le rapport de M. Jean-Paul ESCANDE, au nom de la section des Finances, sur l'harmonisation monétaire et financière au sein de la C.E.E., daté du 14 octobre 1987.

Par ailleurs, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris a créé au mois de mai 1987 un groupe de travail qu'elle a intitulé « Europe : échéance 1992 » et dont elle a confié la présidence à M. Xavier de VILLEPIN, Sénateur, membre de la Délégation pour les Communautés européennes. Trois missions ont été confiées au groupe de travail. Il doit tout d'abord sensibiliser les entreprises françaises aux implications du futur marché unique européen. Il doit ensuite examiner avec les industriels, les commerçants et les prestataires de services les mesures concrètes permettant de dynamiser le dispositif économique français pour le préparer dans les meilleures conditions à cette échéance. Il doit enfin proposer aux pouvoirs publics toutes les mesures destinées à améliorer l'environnement économique et réglementaire français dans la perspective de 1992.

Deux autres instances de réflexion sur les implications pour la France de l'achèvement du marché intérieur appellent quelques précisions.

#### *a) Le groupe de travail sur les collectivités locales et l'échéance européenne de 1992*

Un groupe de travail sur les conséquences juridiques et financières pour les collectivités locales de l'achèvement du marché intérieur a été créé au mois de février 1988 par M. Yves Galland, ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, chargé des collectivités locales. Le groupe de travail, dont la présidence a été confiée à M. Jean-François Pintat, Sénateur, est composé de Parlementaires, dont M. Jacques Genton, président de la Délégation sénatoriale pour les Communautés

européennes, de membres français du Parlement européen, d'élus locaux, d'experts et de fonctionnaires territoriaux.

Installé le 10 mars 1988, le groupe de travail a été chargé par le ministre délégué d'une triple tâche. Il lui faut tout d'abord identifier les domaines de la vie des collectivités territoriales qui sont directement ou indirectement concernés par l'achèvement du marché intérieur et suggérer les adaptations qui paraissent nécessaires. Il doit ensuite recenser les mesures dont l'adoption éventuelle, d'ici l'échéance de 1992, permettra aux collectivités territoriales françaises de tirer le meilleur parti, dans l'intérêt général, de l'unification du marché européen. Il lui faut enfin sensibiliser les collectivités locales sur l'échéance de 1992 et les utiliser comme relais d'opinion pour consolider et faire progresser l'intégration européenne.

Les thèmes qui devraient particulièrement retenir l'attention du groupe de travail sont notamment l'ouverture des *marchés publics* où les collectivités locales occupent une place importante, la *normalisation*, la *libre circulation des capitaux*, dans la perspective des emprunts des collectivités, la libre circulation des personnes, à cause de l'ouverture éventuelle de la fonction publique territoriale à des ressortissants des Etats membres, et *les aides aux entreprises*. Le groupe de travail devrait procéder par comparaison avec les autres Etats membres, notamment dans le domaine fiscal, et s'interroger sur les possibilités de rapprocher progressivement les structures locales dans un souci d'harmonisation de leurs différents modes d'organisation.

Une réflexion sur la préparation des collectivités locales à l'échéance de 1992 procède d'une heureuse initiative et son utilité n'est pas douteuse car chacun connaît la place qu'elles occupent dans l'économie française.

b) *Le groupe de travail du Commissariat général du Plan : une vision d'ensemble à moyen et long terme de l'impact du grand marché*

Au mois de mars 1988, M. Hervé de Charette, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et du Plan, a installé au sein du Commissariat général du Plan un groupe de travail auquel a été confié la mission d'élaborer une vision prospective d'ensemble des conséquences de l'achèvement du grand marché sur la vie économique et sociale en France. Présidé par M. Bertrand Fragonard, Commissaire général au Plan, le groupe de travail est composé de présidents de grandes entreprises françaises, de représentants des organisations professionnelles et syndicales, de fonctionnaires et d'experts.

Installé en liaison avec le X<sup>ème</sup> Plan, qui est tourné vers la préparation de l'échéance de 1992 et qui devrait normalement s'achever le 31 décembre 1992, le groupe de travail devrait jouer le rôle d'une grande commission du Plan. Il s'est fixé un programme de réunions où sont abordés les principaux thèmes de l'achèvement du marché intérieur et

où les membres du groupe de travail introduisent les débats en fonction de leurs secteurs d'activité.

Le groupe de travail mis en place au Commissariat général du Plan répond assurément à une nécessité. Il convenait en effet de disposer, au-delà des travaux engagés sur ce thème par chaque département ministériel dans son domaine de compétence, d'une vision d'ensemble sur l'impact à moyen et long terme de la réalisation du marché intérieur et sur les conditions pour la France d'en tirer le meilleur parti.

## 2. Les rapports publiés

Constituant un ouvrage de vulgarisation et d'information destiné à des publics spécialisés et non un rapport d'experts, la brochure distribuée au mois d'avril 1988 par le ministère délégué chargé des affaires européennes offre opportunément un « *guide pratique du marché intérieur* » qui analyse et explique avec précision le sens et la portée, par secteurs d'activités, de l'achèvement du marché intérieur en France. Partant du constat que l'échéance de 1992 est devenue en France un thème médiatique majeur et qu'il est nécessaire d'en expliquer le contenu, la brochure se propose de répondre aux difficiles questions que M. Bernard Bosson, ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères, chargé des affaires européennes, formule en ces termes, en introduction de l'ouvrage : « Que signifie concrètement ce grand marché intérieur dont on parle tant ? Qu'est-ce qui va réellement changer ? Quelles avancées pouvons-nous attendre et dans quels domaines ? Le calendrier sera-t-il respecté ? ». Comportant des développements détaillés sur les différents aspects du grand marché, des indications chiffrées ainsi que de nombreuses « adresses utiles », le « guide du marché intérieur » offre aux professions des explications dont elles avaient besoin.

Très différents dans leur inspiration et leurs objectifs sont les rapports d'experts qui ont été publiés depuis le début de l'année 1988.

### a) *Le rapport intérimaire de la Commission Boiteux : l'aspect fiscal du grand marché*

La Commission de réflexion économique pour la préparation de l'échéance de 1992 mise en place au mois de mai 1987 et présidée par M. Marcel Boiteux, inspecteur général des Finances, a remis au mois de février 1988 un premier « rapport d'étape » consacré aux problèmes *fiscaux* posés par l'achèvement du marché intérieur. Le rapport analyse les impôts indirects, c'est-à-dire la T.V.A. et les droits d'accises, qui intéressent les échanges de biens et de services, ainsi que la fiscalité des produits de l'épargne, c'est-à-dire la fiscalité des actions, des obligations et des autres valeurs négociables, qui intéresse la libéralisation des mouvements de capitaux et des prestations des services financiers.

*Concernant la T.V.A.*, le rapport Boiteux rappelle que les propositions communautaires tendent à abandonner le système actuel d'exonération des biens exportés et de taxation à l'importation et à y substituer un système où les exportations seraient taxées à la T.V.A. en vigueur dans le pays d'où sort le bien ou le service. En outre, les taux de T.V.A. seraient rapprochés et les écarts de taux ne pourraient excéder cinq points pour le taux réduit et six points pour le taux normal. Par ailleurs, des mécanismes de compensation seraient mis en place pour restituer aux Etats les ressources budgétaires que la suppression des frontières ne leur permettrait plus de percevoir.

Le rapport Boiteux porte de nombreuses appréciations critiques sur la démarche de la Commission, estimant que le dispositif qu'elle propose entraînerait des détournements de flux commerciaux et des distorsions accrues de concurrence. Elle a considéré en effet que de nombreux agents économiques trouvent intérêt aux écarts de taux de T.V.A., dont la Commission des Communautés admet qu'ils peuvent être de six points, et risquent de fausser le jeu de la concurrence. Il en serait ainsi des particuliers, des banques, des assurances, des administrations privées et publiques, des hôpitaux et des cliniques et de toutes les catégories qui ne sont pas assujetties actuellement à la T.V.A. et qui seraient potentiellement incitées à arbitrer leurs décisions d'achat sur les différences de fiscalité ainsi maintenues.

C'est pourquoi le rapport Boiteux préconise que soit étudiée une formule réduisant à un maximum de *deux points* l'écart de taux de T.V.A. pouvant subsister entre les taux français et les taux les plus bas des autres Etats membres. A défaut, le rapport considère qu'il conviendrait de maintenir provisoirement le principe de l'application du taux de T.V.A. du pays importateur, tout en allégeant autant que possible les contrôles aux frontières. Il estime également que, en tout état de cause, le système français de T.V.A. devrait être simplifié en réduisant progressivement à deux le nombre des taux actuels et en reclassant tous les biens et services dans les mêmes catégories de taux sur l'ensemble de la Communauté. En outre, une résorption progressive des « rémanences » (1) de T.V.A. devrait être poursuivie en traitant prioritairement celles qui handicapent les exportateurs français.

*Concernant les accises*, le rapport Boiteux a un jugement moins sévère et observe que l'harmonisation des droits proposée par la Commission supposerait en France une augmentation significative des accises pour les tabacs et alcools, et, en revanche, une diminution des droits sur les produits pétroliers. Exprimant son accord sur les propositions relatives aux tabacs et alcools, le rapport a une attitude plus nuancée à l'égard de celles qui portent sur les produits pétroliers raffinés. A son sens, la réduction des taxes sur les carburants est un objectif

---

(1) Les « rémanences » de T.V.A. résultent pour l'essentiel de l'exclusion du droit à réduction de certains biens et services, qu'il s'agisse ou non de charges d'exploitation.



secondaire et la priorité doit être donnée à la réduction des taxes qui, hors celles sur les carburants, pèsent davantage sur les entreprises françaises que sur celles des autres Etats membres.

*Concernant la fiscalité des produits de l'épargne*, le rapport intérimaire de la Commission Boiteux note qu'il n'existe pas de projet communautaire d'ensemble dans ce domaine mais que les propositions de la Commission des Communautés sur la libéralisation des mouvements de capitaux et des services financiers (banques et assurances) auront pour effet de créer un espace financier européen. Compte tenu de ce que les mouvements de capitaux, à la différence des mouvements de marchandises, peuvent être instantanés et porter, la globalisation des transactions financières aidant, sur des montants considérables, le rapport souligne que le maintien des différences d'imposition, même peu importantes, aura une influence décisive sur la localisation des épargnes nationales et en conclut qu'il est urgent et prioritaire d'harmoniser les fiscalités de l'épargne.

Dans ce but, il fait plusieurs propositions :

— *pour la fiscalité des dividendes*, le rapport Boiteux préconise l'institution d'un avoir fiscal intégral. Il considère que l'équivalent d'un avoir fiscal intégral pourrait être atteint en poursuivant la diminution du taux de l'impôt sur les sociétés jusqu'à 33 %. A son sens, cette mesure serait la plus décisive pour permettre aux entreprises françaises de renforcer leurs fonds propres et de financer de façon plus appropriée les investissements de toute nature qu'elles engageront pour accroître leur compétitivité ;

— *pour la fiscalité des intérêts*, le rapport propose une double action. La première action serait propre à la France : elle consisterait à aligner sur un même taux l'ensemble des prélèvements, très divers, qui sont actuellement pratiqués. La seconde action serait à entreprendre dans le cadre communautaire : elle viserait à généraliser les retenues à la source sur les intérêts versés à des non résidents et à en fixer le taux à l'intérieur d'une fourchette commune. L'objectif assigné par le rapport Boiteux dans ce domaine est de rapprocher les régimes d'imposition des résidents et des non résidents et de simplifier le système français d'imposition pour atteindre la neutralité fiscale des décisions intéressant les produits de l'épargne.

*Concernant la fiscalité des services financiers*, le rapport Boiteux considère, comme le rapport ACHARD (1), que la taxe sur les encours et la contribution des institutions financières sont des impositions spécifiques à la France qui mettent les banques et les compagnies d'assurance françaises dans une position concurrentielle défavorable vis-à-vis de leurs principaux partenaires européens. C'est pourquoi le rapport en préconise la suppression progressive. Il demande également

---

(1) Voir, ci-dessous, les développements sur la libéralisation du secteur bancaire.

l'amélioration des conditions d'assujettissement des banques à la T.V.A. et la suppression progressive de l'impôt de bourse.

Le rapport intérimaire de la Commission Boiteux a apporté une contribution très remarquée sur les incidences de l'achèvement du marché intérieur sur la fiscalité française. Un autre rapport « fiscal » doit également être signalé : celui de M. Jacques-Henri David, Directeur général de la Compagnie Saint-Gobain, pour le compte de la commission économique du Centre National du Patronat Français, sur la fiscalité des entreprises et le marché unique européen. Des groupes de réflexion sur l'échéance de 1992 ont en effet été mis en place dans la plupart des grandes entreprises publiques et privées françaises, et il est de bonne méthode que l'administration puisse se déterminer en connaissant les travaux réalisés par les entreprises et les organismes professionnels.

b) *Le rapport du S.G.C.I. (Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne)*

Le rapport demandé par le Premier ministre au S.G.C.I. sur la France et la réalisation du marché intérieur européen a été diffusé au mois d'avril 1988 et s'attache à dresser le bilan des travaux communautaires accomplis depuis la parution du Livre blanc de 1985, à décrire les difficultés rencontrées et à exposer les principales échéances. Il est accompagné d'un ensemble de fiches résumant les progrès enregistrés dans les secteurs les plus significatifs. Ayant rappelé que l'achèvement du marché intérieur était bien souvent la continuation de négociations engagées depuis plusieurs années et que l'échéance de 1992 était un objectif politique mobilisateur et non une échéance juridique, le rapport dresse un tableau positif des réalisations intervenues depuis deux ans, en citant notamment le secteur des transports, l'harmonisation technique, même si la « nouvelle approche » demandera des mises au point ultérieures, et la libre circulation des personnes (programmes COMETT et ERASMUS). Sur les problèmes et les difficultés rencontrés, le rapport relève que des domaines aussi essentiels que l'harmonisation fiscale, l'intégration monétaire et la mise en place d'une politique commerciale extérieure commune n'ont que très peu progressé, et que la demande d'une meilleure cohésion économique et sociale par les pays les moins prospères de la Communauté n'a fait que s'accroître. De la même manière, l'avènement de politiques nouvelles, qui sont, comme la cohésion, considérées par ces États membres comme allant de pair avec l'achèvement du marché intérieur, n'a pas encore trouvé un réel consensus au sein de la Communauté. L'adaptation des administrations à l'échéance de 1992, pour sa part, devrait être poursuivie même si certains résultats ont déjà été atteints. Enfin, s'agissant des prochaines échéances, le rapport du S.G.C.I. recommande d'éviter plusieurs écueils. Le premier concerne les risques de formalisme et de bureaucratie excessive. Le second écueil serait de négliger la nécessité pour la

Communauté d'affirmer son identité vis-à-vis des pays tiers. Le rapport souligne à ce sujet que le marché intérieur doit rester ouvert sur le monde mais ne saurait devenir, sans ouverture équivalente du marché de ses concurrents mondiaux, un espace vulnérable à leurs offensives commerciales et à leurs pratiques déloyales. Le troisième écueil signalé par le rapport est la recherche d'un équilibre satisfaisant entre l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle. Il constate également que de nombreux sujets, tels l'environnement juridique des entreprises, la politique sociale, le développement culturel, sont restés encore insuffisamment approfondis. En conclusion, il souligne l'intérêt pour l'économie française de s'engager dans l'achèvement du marché intérieur même si les difficultés qu'il faut surmonter ne doivent pas être minimisées.

*c) Le rapport Froment-Meurice : l'aspect institutionnel et externe du grand marché*

Dans un rapport remis au début du mois d'avril 1988 au ministre des affaires étrangères, M. Henri Froment-Meurice, ambassadeur de France, estime que la Communauté doit déjà songer à « l'après 1992 » en se dotant de structures assurant sa cohésion et sa protection face aux pays tiers une fois que le grand marché aura été réalisé. Si tout protectionnisme doit être écarté, il reste que la Communauté, et spécialement la Commission, doit recevoir des pouvoirs suffisants pour pouvoir négocier dans de bonnes conditions avec ses partenaires économiques.

Le rapport relève que le projet de marché unique « manque de moyens » institutionnels pour assurer sa réalisation et son fonctionnement. S'il n'apparaît pas possible dans l'immédiat de modifier les institutions, il faut en revanche dans les cinq années qui viennent que les Etats membres acceptent de renforcer « les moyens d'autorité, d'arbitrage, de régulation » de la Commission. Le rapport reconnaît que l'octroi de pouvoirs supplémentaires aux institutions communautaires nécessitera des sacrifices et des compromis mais il affirme que ces adaptations sont nécessaires pour éviter l'écueil des fausses harmonisations qui affaibliraient l'Europe face à ses partenaires. Il engage la Communauté à se montrer ferme avec eux, la *réciprocité* devant devenir le mot-clé dans toutes les négociations, notamment avec le Japon. C'est pourquoi les autorités communautaires auront besoin de pouvoir agir de façon autonome dans les domaines des normes industrielles, des marchés publics, des concentrations d'entreprises ou de la suppression des contrôles aux frontières, afin de préparer l'économie européenne à la concurrence extérieure.

En raison de l'impératif pour la Communauté de mettre en place une politique commerciale extérieure commune, le rapport souligne que les institutions communautaires doivent recevoir des Etats membres un mandat pour mener toutes les négociations avec l'extérieur, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales comme celles du G.A.T.T.

Le rapport Froment-Meurice a opportunément mis en évidence un aspect essentiel de l'achèvement du grand marché.

d) *Les P.M.E. et l'échéance de 1992*

Il y a lieu également de signaler l'existence de deux rapports récents sur la situation des petites et moyennes entreprises face à l'achèvement du marché intérieur.

L'un, présenté au début du mois d'avril 1988, par M. Francis Geng, député, à la demande du ministre de l'Industrie, des P. et T. et du Tourisme, fait apparaître que la plupart des dirigeants de P.M.E. ne redoute pas l'apparition d'un marché sans frontières. Comptant sur leur stratégie commerciale plutôt que sur les investissements et la coopération entre entreprises, les P.M.E. attendent un soutien des organismes professionnels pour affronter l'échéance de 1992. Leurs critiques portent sur certaines difficultés d'accès au crédit et sur le poids de la fiscalité, dans lesquelles elles voient un obstacle au dynamisme dont elles devront faire preuve pour affronter une concurrence accrue.

L'autre rapport, établi également à la demande du ministre de l'Industrie et remis à la fin du mois d'avril 1988 par un groupe d'experts conduit par M. Bernard ESAMBERT, porte sur le secteur de la haute technologie. Il constate que les grands groupes français de haute technologie se sont renforcés de façon spectaculaire depuis quelques mois et comptent maintenant parmi les premiers mondiaux mais que le tissu des P.M.E. françaises de ce secteur est plus fragile et risque de souffrir de l'ouverture du marché européen. Pour remédier à cette situation, le rapport préconise que les aides à la recherche accordées aux P.M.E. soient accrues et que les crédits d'impôts-recherche soient accordés à davantage d'entreprises. Il se prononce également en faveur des fonds multilatéraux de capital-risque et des sociétés de capital-risque afin d'encourager le financement des réseaux commerciaux à l'étranger. Enfin, le rapport propose un renforcement des actions de sensibilisation de l'ANVAR vers les P.M.E. et la participation des P.M.I. aux instances de normalisation en France. Plus généralement, il préconise en faveur des P.M.E. du secteur de la haute technologie un projet ESPRIT adapté à leurs besoins spécifiques.

La multiplication des colloques et des études annoncées ou accomplies sur les conséquences de l'achèvement du marché intérieur sur l'économie française montre que l'objectif de 1992 est bien présent dans les esprits en France - et certainement davantage que chez ses partenaires de la Communauté. L'existence d'un objectif qui a incontestablement provoqué une forte mobilisation a ceci de positif que, même si beaucoup de problèmes restent entiers et si l'échéancier sera certainement difficile à respecter, il démontre que l'idée européenne est bien vivante et que la conscience européenne reste éveillée.

## II. - QUELQUES PROGRES ACQUIS, DE NOMBREUSES PROPOSITIONS EN INSTANCE

Malgré la volonté affichée de la Commission et de la Présidence allemande, le programme de réalisation du marché intérieur n'a pas connu de développement spectaculaire dans le dernier semestre. Néanmoins, un certain nombre de progrès sont intervenus, au cours des conseils « Affaires générales » ou « marché intérieur » notamment, qu'il s'agisse d'accord sur des normes techniques par exemple ou d'ouverture des marchés publics.

Ces progrès peuvent être récapitulés selon les grandes articulations du programme du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur.

### A. - Marchés publics

Le 18 mars 1987, la Commission avait arrêté son programme pour le développement d'une véritable concurrence dans l'ensemble de la Communauté en ce qui concerne les marchés publics. Ces marchés sont considérés comme un élément essentiel du développement de la capacité concurrentielle de l'industrie européenne, mais quatre grands secteurs, les télécommunications, l'énergie, les transports et la fourniture d'eau, sont actuellement exclus du champ d'application des directives communautaires. La Commission doit présenter d'ici peu ses propositions au Conseil pour faire en sorte que dans ces secteurs également, les pouvoirs adjudicateurs ouvrent leurs marchés à la concurrence communautaire.

Si, malgré les intentions de la Commission peu de progrès spectaculaires ont pu être enregistrés (la nouvelle proposition concernant les marchés de travaux ainsi que celle renforçant les garanties et les contrôles juridictionnels sont toujours en instance) la proposition de modification de la directive sur les marchés publics de fourniture de 1977 a fait l'objet d'un accord de principe au Conseil "Marché intérieur" du 22 mars 1988.

#### 1. *La Directive relative aux marchés publics de fournitures*

Le texte arrêté maintient les exclusions (production, transport et distribution d'eau potable et d'énergie, ainsi que les marchés de fournitures des adjudicateurs dont « l'activité principale est d'opérer dans le domaine des télécommunications »), dont elle précise cependant les

définitions (ainsi, parmi les adjudicateurs, les transporteurs demeurent exclus, mais non les ports et aéroports).

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

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

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

Une disposition importante de la proposition de directive tend à limiter l'effet de cloisonnement des spécifications techniques dont certains marchés sont assortis, barrière à la libre concurrence moins voyante qu'une condition de nationalité des soumissionnaires, mais tout aussi efficace dans la pratique.

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

Le projet vise encore à modifier les procédures de publicité afin de permettre une compétition effective des soumissionnaires.

Les autorités adjudicatrices devraient ainsi publier chaque année (au début de chaque « année fiscale ») un programme et un calendrier prévisionnels de leurs marchés de fournitures d'un montant supérieur à

750.000 écus. L'obligation de publier un avis serait étendue aux procédures restreintes. Les avis devraient être conformes à des modèles. La publication, à la charge des Communautés, se ferait *in extenso*, simultanément au *Journal Officiel* des Communautés et dans la Banque de données européennes T.E.D.. Les délais seraient portés de 36 à 52 jours pour les procédures ouvertes et de 21 à 42 jours dans le cas de procédures restreintes ou négociées pour la réception des demandes tandis que le délai de réception des offres serait, lui, porté de 21 à 40 jours (délais ramenés à quinze et dix jours en cas d'urgence, ce qui représente, même dans ce cas, un allongement sensible).

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

Pour tenir compte du nouveau protocole G.A.T.T. signé le 2 février 1987, la Commission a complété les dispositions projetées par de nouvelles propositions qui comprennent :

- l'inclusion d'autres types de contrat comme par exemple la crédit-bail, la location ou la location-vente et les options d'achat ;
- la révision du seuil qui a été ramené, dans le cadre de l'Accord G.A.T.T., de 150.000 D.T.S. à 130.000 D.T.S., soit 139.000 écus pour les seuls marchés de fournitures de l'Etat, le seuil des marchés des autres collectivités publiques demeurant fixé à 200.000 écus (1) ;

Examinant la proposition de directive, le Parlement européen avait adopté d'importants amendements.

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

Un amendement prévoit encore qu'une offre pourrait être écartée si le soumissionnaire n'est pas en règle avec ses obligations relatives au droit du travail du pays où il est établi afin d'écartier de la compétition

---

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

(2) Sur les difficultés de la conciliation entre l'ouverture à la concurrence et la protection des régions en difficulté, cf. XVème Rapport semestriel, Tome II, 1ère partie, chapitre IV « La réforme des fonds structurels ».

les soumissions anormalement basses en raison d'un « dumping social » qui constituerait une concurrence déloyale tout en « tirant vers le bas » les garanties des travailleurs employés.

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

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

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

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

## 2. *Autres mesures communautaires*

La Commission a pris deux autres mesures pour renforcer la politique communautaire dans le domaine des marchés publics. Premièrement, elle a institué un nouveau comité consultatif, composé d'experts

---

(1) L'amendement se référant à l'article 233, paragraphe 1, point b du Traité de Rome.

(2) On observera que l'extension de procédures, par ailleurs considérablement allégées, à des secteurs de plus en plus hétérogènes d'un Etat membre à l'autre, pourrait se révéler délicate. Ainsi, la distribution d'eau doit être transférée au secteur privé en Grande-Bretagne. Dès lors, ni la logique juridique, ni encore moins la logique économique ne suggèrent d'imposer à cette activité une réglementation qui sous couleur d'accroître la concurrence et de stimuler l'activité économique risquerait de l'obérer en fait par la lourdeur des procédures préyues.



indépendants dans le domaine des marchés publics, dont le rôle est de donner des conseils sur les moyens d'améliorer l'incidence pratique de la législation communautaire dans ce secteur. Deuxièmement, elle a publié en 1987 un vademecum (J.O. C 358), afin de contribuer à ce que la législation communautaire existante soit correctement interprétée et appliquée.

Après un rappel des principes fondamentaux résultant des traités - interdiction des restrictions aux échanges intracommunautaires notamment- le vademecum de la Commission présente une analyse détaillée de toutes les directives existant en matière de marchés publics de travaux et de fournitures (notion de fournisseur, forme des contrats, marchés, organismes et services exclus, publicité des avis de marché au niveau national, délais à respecter pour les soumissions, seuils et critères de sélection et d'attribution des marchés, règles de sous-traitance) et présente la politique de la Communauté s'agissant de l'ouverture progressive du marché des télécommunications.

La Commission expose, d'autre part, les différents moyens de recours qui s'offrent lorsque les règles communautaires ne seront pas respectées, en insistant tout particulièrement sur l'importance qu'il y a de respecter ces règles, notamment lorsque les intéressés souhaitent obtenir un financement communautaire (intervention d'un Fonds structurel ou prêt de la Banque européenne d'investissement, notamment).

\*  
\* \*

La France est particulièrement attachée au développement de la réglementation communautaire pour accroître la transparence dans la passation des marchés publics. En effet, la France est de tous les Etats membres celui qui dispose de la réglementation la plus ancienne et la plus contraignante en la matière (y compris quant aux recours juridictionnels), dont les textes et projets communautaires s'inspirent d'ailleurs largement.

Les représentants aux négociations bruxelloises ont cependant marqué leur préférence pour un renforcement des règles de publicités plutôt que pour un alourdissement coûteux et injustifié des procédures (statistiques, motivations du recours à tel mode de passation plutôt que tel autre ou des choix finaux) et leur souci que ne soient pas accordés aux pays tiers des avantages sans contrepartie.

Le récent accord intervenu entre le Japon et les Etats-Unis réservant à ces derniers l'accès aux marchés publics nippons ne laisse pas d'inquiéter à cet égard et l'ouverture des marchés publics européens à des filiales de firmes extra-communautaires devrait être subordonnée au respect des obligations souscrites dans le cadre du G.A.T.T. par les Etats d'origine de ces filiales.

## B. - Les télécommunications

Le secteur des matériels et des services de télécommunication connaît un régime particulier à l'égard de la réglementation communautaire. Si l'objectif de la Commission est de faire progresser la libre concurrence dans ce secteur comme dans les autres, elle n'a pu jusqu'à présent obtenir qu'il soit par exemple inclus dans le champ d'application des directives sur l'ouverture des marchés publics. Seule une « Recommandation » approuvée par le Conseil en 1984, mais dépourvue d'effets contraignants suggère aux Etats membres de recourir à la concurrence communautaire dans leurs acquisitions d'équipements de télécommunications.

Sans doute faut-il mentionner aussi la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés qui, avec notamment l'arrêt « British Telecom » a frayé la voie à une concurrence communautaire plus ouverte dans ce domaine.

### 1. *Le Livre vert de la Commission*

Le Livre vert sur le développement du marché commun des services et des équipements de télécommunications, publié par la Commission à l'été 1987, propose un calendrier qui doit être soumis en juin 1988 au Conseil européen. Les principales évolutions qu'il préconise sont :

- la séparation de l'exploitation et des pouvoirs de réglementation (compétences souvent confondues au profit des services publics),
- la libéralisation complète du marché des terminaux,
- le maintien du monopole des infrastructures et de celui des services dits de base, sous certaines conditions,
- la libéralisation du marché des autres services.

La proposition qui recueille un accord de principe soulève cependant quelques difficultés (distinction services de base/services à valeur ajoutée, ainsi, les services rendus par le réseau numérisé à intégration de services (R.N.I.S.) seront-ils considérés comme des services de base ou à valeur ajoutée ?).

En outre, certains Etats membres (dont la France) subordonnent leur accord à une pleine libéralisation à l'élimination des distorsions de concurrence qui pourraient résulter des disparités de régimes financiers et fiscaux entre Etats membres.

La Commission a fait paraître début février 1988 une communication relative à l'application de ce Livre vert, récapitulant d'une part les

domaines où, à ses yeux, des développements concrets sont d'ores et déjà possibles (ouverture des marchés d'équipements terminaux et d'antennes de réception, ouverture progressive du marché des services, rapprochement des règles de tarification ; ainsi que d'autres mesures d'harmonisation technique notamment et une plus grande transparence dans les systèmes de financements publics) récapitulant ensuite des domaines pour lesquels le consensus politique reste encore à obtenir (régime des télécommunications par satellite, harmonisation tarifaire et politique commerciale commune, notamment dans le cadre du G.A.T.T. alors même que les services européens sont en forte concurrence entre eux) ; et enfin les domaines où les actions communautaires devraient être « confirmées ou renforcées » (intégration technique des réseaux, poursuite des programmes RACE, R.N.I.S. et développement des communications mobiles numériques cellulaires, sur la base de la directive 87/372 qui aménage la compatibilité des bandes de fréquence réservées à ces services).

## *2. Le projet de directive de la Commission*

Poursuivant la réalisation des objectifs constamment réaffirmés, la Commission a annoncé le 28 avril 1988, son intention de publier une directive mettant fin progressivement d'ici à la fin de 1990 aux monopoles nationaux sur les terminaux et les équipements téléphoniques (postes téléphoniques, équipements de telex et de fac similé). Le projet de directive propose également un décloisonnement technique en imposant la publication de spécifications ainsi que les caractéristiques des connexions aux réseaux nationaux. Il propose la séparation des pouvoirs réglementaires le plus souvent délégués aux administrations nationales des Télécommunications, de leurs activités commerciales ; enfin, le projet prévoit de permettre la résiliation des contrats de longue durée en cours (location d'appareils fournis par les administrations par exemple) pour ouvrir dès maintenant ces marchés à la concurrence communautaire.

Le projet de la Commission, s'il poursuit des objectifs sur lesquels tous les Etats membres s'accordent (ouvrir ce secteur à la concurrence communautaire) et d'ailleurs en fait déjà largement réalisés (la déréglementation est entreprise depuis plusieurs années), n'en soulève pas moins quelques difficultés. Ainsi la Commission fonde son projet sur les compétences que lui reconnaît l'article 90 paragraphe 3 du Traité de Rome (pouvoir d'édicter des directives limitant les droits spéciaux ou exclusifs des entreprises publiques pour assurer l'application des règles communautaires de concurrence, pour autant cependant que ces directives ne fassent pas échec "à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière" des services publics). Tandis que plusieurs membres du Conseil (notamment les représentants allemands, britanniques et français...) estiment que la base juridique de ces mesures devrait être

l'article 102 A qui régit désormais les mesures d'harmonisation nécessaires à l'établissement du marché intérieur (et qui prévoit des règlements du Conseil ou des directives arrêtées par le Conseil à la majorité qualifiée après coopération avec le Parlement européen). Enfin, certains Etats membres (dont la France) soulignent le déséquilibre de mesures de libéralisation décidées sans clause de réciprocité et qui risquent d'ouvrir un peu plus le marché européen à la concurrence extra-communautaire alors que les marchés extérieurs demeurent très fermés aux entreprises européennes (le déficit de la balance des échanges dans ce secteur a été en 1986 de 620 millions de dollars vis-à-vis des U.S.A. et de 685 millions de dollars vis-à-vis du Japon dont le marché est, dans ce domaine comme dans d'autres, très protégé).

La forme que pourraient prendre ces objections n'est pas encore connue, la Commission n'ayant qu'annoncé son projet de directive mais n'ayant pas encore procédé formellement à sa publication.

### C. - Droit des sociétés

Dans ce domaine également pas de progrès spectaculaires mais différentes mesures concourant à l'établissement du marché intérieur par égalisation des conditions de concurrence.

#### 1. Société de droit européen

Respectant les conclusions du Conseil européen de Bruxelles de juin 1987, la Commission a repris ses travaux sur le statut de la société anonyme européenne et présentera une communication au Conseil à ce sujet en 1988.

La proposition initiale de la Commission (1) en instance depuis... 1975, n'avait pu réunir l'accord du Conseil en raison de dispositions sujettes à controverses. Outre les effets juridiques incertains du « rattachement communautaire », la détermination du droit applicable et les compétences attribuées à la Cour de justice, ces difficultés touchaient essentiellement à la constitution de la société.

Deux traits fondamentaux caractérisent le projet : la société serait de système dualiste, car elle devrait comporter outre l'assemblée générale, un directoire et un conseil de surveillance. D'autre part, le conseil de surveillance devrait être composé, à concurrence d'un tiers, de représentants des travailleurs, d'un tiers des actionnaires et, enfin, d'un tiers coopté par les deux premières catégories ; il serait institué auprès

---

(1) Cf. précédent Rapport d'information de la Délégation (Doc. Sénat n° 163, 1ère session ordinaire de 1987-1988, T. 1, P 111 et s.

de toute société européenne ayant des établissements dans plusieurs Etats membres un « comité européen d'entreprise », dont les membres seraient élus par les travailleurs de chaque établissement, et qui aurait un droit d'information et celui de participer à diverses décisions du directoire. Le comité recevrait une information très large sur la vie de l'entreprise, serait appelé à donner son accord ou son avis sur de nombreux problèmes, d'ordre social et économique.

Ce sont ces deux innovations essentielles de la proposition de directive relative à la structure de la société anonyme qui constituent le plus sérieux obstacle (1) à l'adoption de celle-ci et ont, de même, paralysé le projet de règlement relatif à la société européenne. La Commission, consciente de ces blocages, envisage de proposer plusieurs statuts européens, entre lesquels les entrepreneurs auraient la faculté d'opter, à l'instar du régime juridique français par exemple qui offre le choix entre différents types de sociétés commerciales, aux règles d'organisation nettement distinctes.

## 2. Fusions-scissions, concentrations, "O.P.A.".

Si les directives de 1978 sur les fusions de sociétés anonymes et de 1982 sur les scissions de sociétés anonymes sont désormais pleinement entrées en vigueur (incorporées à la loi française de 1966 en décembre 1987), la plupart des propositions de directives communautaires en matière de droit commercial n'ont pu aboutir jusqu'à présent à un accord au Conseil.

### Contrôle des fusions :

Le projet de directive qui concerne les fusions est discuté depuis 1973. Ce texte prévoit un contrôle préalable par la Commission de toutes les concentrations d'entreprises européennes qui aboutiraient à la création d'entités réalisant un chiffre d'affaires de plus d'un milliard d'écus ou qui seraient susceptibles de prendre une part du marché communautaire supérieure à 20 % dans un secteur déterminé. L'objectif principal de la Commission est d'éviter la création d'oligopoles faussant la concurrence. Mais l'accord n'a pu se faire sur l'attribution de compétences contraignantes préalables à la Commission peu compatible avec l'organisation, non affectée par les Traités, des pouvoirs nationaux de mise en jeu de l'action publique et de répression.

Sans doute la Commission peut-elle, même en l'absence de cette réglementation communautaire, agir au titre des articles 85 (prohibition

---

(1) Outre l'attribution de compétences de juge de droit commun en matière de droit commercial conférées à la Cour de justice des Communautés européennes, véritable novation de son rôle par rapport au régime prévu par le Traité de Rome et ses textes d'application.

des pratiques faussant la concurrence) et 86 du Traité de Rome (abus de position dominante). Mais la Cour de justice a précisé, à l'occasion d'un litige intéressant des fabricants de tabacs et cigarettes, que si ces articles étaient bien applicables « de plano » aux fusions et concentrations d'entreprises, ils ne conféraient cependant à la Commission qu'un pouvoir de contrôle *a posteriori* (par conséquent ni d'autorisation préalable ni de suspension).

La Commission a modifié sa proposition pour tenir compte d'objections qui en ont empêché l'adoption jusqu'ici (meilleure définition du champ d'application, rapidité des procédures « et respect des compétences de contrôle des autorités nationales »).

La proposition modifiée est fondée sur les principes suivants :

— le règlement ne s'applique qu'aux opérations de « dimension communautaire » ;

— le seuil pour la notification obligatoire est porté à 1 milliard d'ECUS pour les chiffres d'affaires cumulés des deux entreprises concernées ;

— obligation pour les entreprises assujetties de notifier préalablement les projets et de surseoir à leur réalisation jusqu'à la décision de la Commission ;

— appréciation de la compatibilité des projets conduisant à la création ou au renforcement de positions dominantes avec la réglementation communautaire en tenant compte de la concurrence internationale ;

— accélération de la procédure d'agrément de la Commission : si la Commission ne réagit pas dans les deux mois, l'opération est considérée comme approuvée ; si elle entame un examen, elle doit se prononcer dans les quatre mois.

Le Conseil n'a pas encore procédé à l'examen de cette proposition modifiée qui tient compte de certaines objections antérieures, mais laisse entière, semble-t-il, la difficulté de l'articulation entre les pouvoirs de la Commission et les prérogatives nationales de répression si ce n'est l'aménagement d'une procédure de consultation d'un comité réunissant les représentants des Etats membres. Cette difficulté s'inscrit dans la discussion plus générale sur la définition des « compétences d'exécution » de la Commission, mais soulèverait en fait dans nombre d'Etats membres un problème constitutionnel de désaisissement de compétences quasi-juridictionnelles non plus au profit de la Cour de justice mais de la Commission (alors même que certaines réglementations nationales de contrôle des règles de concurrence avaient déjà posé le problème de l'exercice par des commissions administratives de ces pouvoirs quasi-juridictionnels).

### 3. Offres publiques d'achat

D<sup>é</sup> récentes opérations de restructuration du capital de grandes sociétés européennes ont ravivé l'intérêt pour une réglementation communautaire harmonisant un minimum de règles de transparence dans le déroulement de ces opérations pour égaliser les conditions de concurrence notamment.

Une proposition de directive est en instance depuis plusieurs années, visant à protéger les sociétés cotées en bourse contre les « raiders masqués ». Elle obligerait celui qui vend ou achète des actions à informer la société dès que ces opérations atteignent un seuil de 10 %, puis 20 %, 33,3 %, etc. Il n'est d'ailleurs pas exclu que le seuil soit ramené à 5 % comme c'est déjà le cas en France et en Grande-Bretagne, sans parler de l'Italie où il est de 2 %. Seule l'Allemagne fédérale s'est opposée jusqu'à présent à une directive contraignante, en réclamant un seuil minimum de 25 % (ce qui limiterait singulièrement la portée de la Directive).

La Commission pourrait compléter ses propositions initiales, à la lumière des remous provoqués par les restructurations en cours, pour préciser un certain nombre de garanties (publicité, égalité de traitement des actionnaires, publication d'un projet industriel).

Mais les mesures envisagées trouveraient leur limite dans l'application du principe supérieur de non discrimination à l'égard des investisseurs communautaires et dans la mise en oeuvre progressive de la libération des mouvements de capitaux.

Si déplaisante que puissent être certaines opérations pour les responsables des entreprises visées, elles peuvent être l'effet d'une recherche de meilleure rentabilisation des actifs convoités. La concurrence accrue qui devrait résulter de l'unification de l'espace économique européen devrait d'ailleurs pousser à d'importantes restructurations autour des pôles industriels les plus dynamiques et par conséquent entraîner, faute de rapprochements consentis d'un commun accord, de nouvelles « O.P.A. » y compris "non amicales" selon une sorte de darwinisme industriel, au demeurant tout à fait conforme à la libéralisation des mécanismes de concurrence, au principe même du marché commun et du marché intérieur, son avatar actuel.

Dans le même souci de promouvoir la transparence des mouvements de capitaux, la Commission a présenté en mai 1987 une proposition de directive, toujours en instance afin de prévenir les « opérations d'initiés », qui harmoniserait les dispositions nationales, actuellement fort disparates, à cet égard (1).

---

(1) Le Conseil de l'Europe, de son côté, a élaboré un projet de convention pour permettre une collaboration internationale dans le contrôle de telles opérations.

En réponse à une question écrite (1), Lord Cockfield a ainsi fait le point sur les législations des Etats membres visant à interdire l'utilisation abusive en bourse d'informations obtenues dans le cadre d'activités professionnelles :

"La situation dans les Etats membres en matière de réglementation des opérations d'initiés se présente comme suit :

Cinq Etats membres, à savoir le Danemark, la France, le Luxembourg, le Portugal et le Royaume-Uni, ont une réglementation interdisant les opérations d'initiés.

En République Fédérale d'Allemagne, une commission d'experts boursiers auprès du ministère fédéral des Finances a élaboré un ensemble de règles déontologiques destinées à combattre les opérations d'initiés. Ces règles, qui ne sont pas contraignantes, ont cependant été acceptées volontairement par la majorité des sociétés allemandes cotées en bourse.

La bourse d'Amsterdam, de son côté, a établi récemment un code de conduite en matière d'« *insider trading* » qui s'applique à tous les opérateurs intervenant en bourse.

Dans les autres Etats membres, il n'existe pas de réglementations spécifiques concernant l'« *insider trading* ». Il convient, toutefois, de noter que trois Etats membres préparent une législation dans ce domaine. Il s'agit de la Belgique, de l'Irlande et des Pays-Bas.

### 5. Société unipersonnelle

La Commission a arrêté début mars 1988 une proposition de directive (2) relative à la société à responsabilité limitée, à un seul associé. Existant déjà dans quelques systèmes juridiques européens (en France, Allemagne, Danemark, Pays-Bas et Belgique) et visant à limiter la responsabilité des entrepreneurs individuels en distinguant leur patrimoine personnel et les actifs concourant à l'activité exercée, cette structure juridique, voulue relativement simple, doit encourager la création de petites entreprises et leur pérennité en cas de cession.

#### Forme juridique proposée

La directive ne s'appliquera qu'aux sociétés à responsabilité limitée. Dans certains Etats membres, la société anonyme est d'ores et déjà reconnue comme pouvant être unipersonnelle et est couramment adoptée par les P.M.E.. Pour éviter que le degré de protection des intérêts des associés et des tiers soit différent à travers la Communauté, ces Etats membres devront respecter les exigences du projet de directive.

---

(1) N° 1585/87

(2) Com. 88.101



Pour les Etats membres qui ne peuvent accepter l'idée de la société d'une personne, une alternative est ouverte par l'introduction d'une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée. Dans ce cas toutefois, des garanties équivalentes à celles exigées par le droit communautaire doivent être prévues.

### *L'actionnaire*

Le projet prévoit la possibilité tant pour une personne physique que morale d'être seul actionnaire.

La liberté des personnes morales de créer des sociétés unipersonnelles est donnée dans le but d'éviter le recours à des sociétés fictives. Pour empêcher la création de chaînes de sociétés inextricables, elle reste toutefois limitée : les sociétés unipersonnelles dont l'actionnaire unique est une personne morale ne peuvent créer d'autres sociétés unipersonnelles. Ainsi toute transparence est sauvegardée.

Pour les cas où une personne morale crée une société unipersonnelle, les Etats membres seront, en outre, obligés de prévoir :

- soit une responsabilité solidaire entre les sociétés mères et leurs filiales unipersonnelles ;
- soit un capital minimal pour la société unipersonnelle. Sa taille ainsi que celle de la société mère serait alors limitée selon les critères d'une société moyenne.

### *Les garanties*

Les tiers traitant avec une société unipersonnelle bénéficient des garanties habituellement offertes par le droit des sociétés.

Le projet de directive :

- prévoit que le fait qu'une société n'ait ou n'ait plus qu'un seul associé fasse l'objet d'une publicité ;
- interdit une délégation des pouvoirs normalement attribués à l'assemblée des associés à d'autres personnes que l'associé unique ;
- exige que les décisions prises par l'associé unique en tant qu'assemblée des associés soient inscrites dans un procès-verbal ;

### *Entrée en vigueur*

Les Etats membres doivent -d'après le projet- mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990.

En ce qui concerne les sociétés déjà existantes à cette date, les Etats membres peuvent prévoir que les dispositions de la directive ne s'appliquent pas avant le 1er janvier 1991.

#### **D. - Propriété intellectuelle, industrielle et commerciale**

Deux Conseils, les 30 novembre 1987 et 2 février 1988 se sont à nouveau saisis des propositions en instance sur le brevet communautaire (un règlement sur la Convention signée en 1975) et sur la marque communautaire (une directive d'harmonisation et un règlement sur la marque communautaire) (1). Les difficultés qui ont jusqu'ici empêché l'adoption de ces propositions n'ayant toujours pas été aplanies (qu'il s'agisse de la répartition des droits afférents aux brevets ou du choix de la ville qui accueillera le siège du futur office communautaire des marques), et malgré l'importance que déclaraient attacher au progrès de ces dossiers tant la Commission que la présidence allemande, ils ont été renvoyés au Comité des représentants permanents et devront être examinés à nouveau par des Conseils ultérieurs.

#### **E. - Libre circulation des marchandises**

##### **Simplification des contrôles aux frontières**

La période récente a été particulièrement féconde en mesures destinées à faciliter la libre circulation des marchandises sur tout le territoire communautaire par la simplification des contrôles douaniers. Ainsi a été assouplie l'obligation de produire une garantie dans le cadre de la procédure de transit communautaire.

En janvier 1988 est entré en vigueur le nouveau « Document administratif unique » ainsi que la nouvelle nomenclature harmonisée de désignation des marchandises.

##### **Le Document administratif Unique (D.A.U.)**

Ainsi, depuis le 1er janvier 1988, tous les déclarants en douane et tous les bureaux de douane de la Communauté européenne disposent de nouveaux instruments de travail. Les instances européennes ont souhaité qu'un seul formulaire de déclaration, adaptable à toutes les situations, soit utilisé par l'ensemble des opérateurs sur tout le territoire de la Communauté.

---

(1) Cf. précédent rapport semestriel, n° 163 Sénat, 1ère session ordinaire de 1987-1988, T. I, p. 126 et s.

Ce document administratif unique (D.A.U.) est un nouveau formulaire douanier qui se substituera aux diverses déclarations en douane utilisées dans les douze Etats membres de la C.E.E. et les six pays de l'A.E.L.E. (Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse) pour l'ensemble de leurs échanges extérieurs de marchandises. La Commission européenne a voulu par ce moyen simplifier le dédouanement sur l'ensemble du territoire de la Communauté : c'est le même document qui pourra être utilisé dans la Communauté à l'exportation dans un Etat membre et à l'importation dans un autre. Il devra dans ce cas être simplement complété par les mentions propres au déclarant dans le pays d'importation.

Plus long à remplir parfois que les procédures antérieures, le D.A.U. doit néanmoins, après une période d'adaptation (exportateurs et importateurs, transitaires et douaniers) faciliter les opérations de dédouanement du fait même de l'unicité du document

### *La nomenclature harmonisée*

Par décision n° 87/369/CEE, le Conseil a autorisé le dépôt au nom de la Communauté des instruments d'approbation de la convention internationale sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

La nouvelle nomenclature douanière a été élaborée par le Conseil de Coopération Douanière, organisation intergouvernementale regroupant plus de 100 pays, et adoptée par la Communauté Economique Européenne.

Créé en 1953 pour améliorer et harmoniser les opérations douanières, voire faciliter le développement du commerce international, le Conseil de coopération douanière est une organisation intergouvernementale qui réunit actuellement une centaine de pays appartenant à toutes les régions du monde.

La convention sur le système harmonisé qui lie de nombreux partenaires commerciaux de la C.E.E., et notamment des Etats membres de l'A.E.L.E., est entrée en vigueur le 1er janvier 1988. C'est, d'autre part, sur la base de cette convention que le Conseil a arrêté le 23 juillet dernier un règlement relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (n° 2658-87) dite "Nomenclature combinée" et entrée, elle aussi, en vigueur le 1er janvier 1988.

Pour chaque numéro de la nouvelle nomenclature (dont les définitions occupent près de 700 pages) est indiqué le taux du Tarif Douanier Commun (T.D.F.) actuellement applicable (droit autonome, droit conventionnel ou prélèvement agricole). La N.C. est utilisée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1988 pour les statistiques ainsi que pour l'application de toutes les mesures concernant les importations et exportations.

## *Le tarif intégré des Communautés européennes : T.A.R.I.C.*

L'office des publications de la Communauté a achevé en décembre 1987 les travaux d'impression du tarif intégré des Communautés européennes (T.A.R.I.C.) entré en vigueur le 1er janvier 1988 dans un document qui ne comprend pas moins de deux mille pages. Etabli selon la nomenclature combinée (N.C.) qui regroupe le tarif douanier commun (T.D.C.) et la nomenclature des marchandises pour les statistiques et le commerce extérieur (NIMEXE), le T.A.R.I.C. fait état de l'ensemble des régimes douaniers appliqués par la Communauté à l'importation.

A la différence du T.D.C., le T.A.R.I.C. tient compte en effet, des régimes préférentiels, des suspensions de droits, des contingents tarifaires, etc. Il servira, dès lors, de base de référence pour toutes les opérations d'importation de la Communauté. La centralisation, l'uniformisation et la codification des réglementations communautaires permettant, en outre, la collecte de statistiques à l'échelon communautaire, il ne sera désormais plus nécessaire de continuer à exiger des opérateurs qu'ils remplissent certaines déclarations concernant un produit ou une mesure.

Les informations relatives au T.A.R.I.C. sont par ailleurs, stockées dans une banque de données informatisées constamment mise à jour. Toute modification est immédiatement communiquée aux Etats membres, de manière qu'ils puissent adapter, en conséquence, leurs tarifs d'usage, ainsi que leurs fichiers tarifaires. Les codes du T.A.R.I.C. sont maintenant utilisés aussi bien pour la déclaration en douane que pour la déclaration statistique.

### *Coopération douanière*

Enfin, le Conseil a adopté trois décisions portant acceptation, au nom de la Communauté, de la recommandation du Conseil de coopération douanière du 22 Mai 1984 concernant l'utilisation de codes pour la représentation des éléments d'information et de quatre de ses annexes, ainsi que de deux annexes de la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers.

L'acceptation de cette recommandation permettra de développer l'utilisation des codes afin de faciliter l'échange de données entre les administrations douanières et entre ces administrations et les intervenants du commerce international. Les quatre annexes acceptées par la décision de la Communauté concernent l'identification des conteneurs, le système harmonisé de codification des marchandises, l'indication des régimes douaniers et les codes de la C.E.E./O.N.U. concernant les unités de mesure.

Tous ces textes, en uniformisant les procédures de franchissement des frontières intérieures ou en améliorant la connaissance et l'identification des flux commerciaux tant à l'intérieur du marché commun que dans les échanges avec l'extérieur, contribuent à réaliser la libre circulation des marchandises.

Des progrès restent néanmoins à accomplir. Ainsi une proposition en instance ne soulève pas de problèmes majeurs, et concerne l'admission en franchise du carburant contenu dans les réservoirs des véhicules automobiles et vise à supprimer le droit qui est encore perçu sur le carburant contenu dans les réservoirs des camions franchissant les frontières nationales.

En revanche, si la "banalisation" des postes frontières avec le remplacement des panneaux "douane" par la simple indication du nom de l'Etat dans lequel on entre puis la réunion des équipes de douaniers des deux Etats limitrophes, voire le partage des tâches de contrôle ne pose peut-être pas de problèmes insurmontables, la suppression pure et simple des postes de douane à l'intérieur de l'espace communautaire se heurte à des difficultés considérables. Dans la perspective de 1992, en effet, la Commission a étudié les moyens de réduire progressivement pour les Etats membres le recours à des dérogations nationales à la libre circulation des marchandises peu compatibles avec le fonctionnement du marché intérieur, en vertu de l'article 115 du Traité C.E.E. (par exemple les quotas d'importation d'automobiles japonaises en France et en Italie). En juillet 1987, la Commission a adopté une décision destinée à renforcer les critères d'autorisation par la Commission des dérogations nationales au titre de l'article 115 (1). La Commission poursuit également ses travaux sur la manière de renforcer la politique commerciale commune de façon à mettre un terme à la nécessité de ces dérogations et des contrôles frontaliers qu'exige leur application, nombre d'Etats membres insistent en effet pour que les mesures destinées à éliminer les barrières intérieures qui peuvent aussi profiter aux pays tiers contiennent des dispositions de réciprocité au bénéfice des entreprises communautaires (la proposition de 2ème directive en matière bancaire qui comporte une clause de réciprocité est un premier pas sur cette voie).

Les biens qui franchissent les frontières intracommunautaires continuent à être soumis à des formalités pour la collecte des diverses statistiques sur les échanges commerciaux. La Commission travaille actuellement à la définition des besoins statistiques de la Communauté après 1992 et à l'élaboration d'un système qui pourrait se substituer à l'actuel système de collecte des données directement lié au franchissement des frontières.

---

(1) Si la commission estime incompatible avec le grand marché le maintien de mesures nationales de contrôle de certaines importations, telle n'est pas l'opinion exprimée dans le rapport de M. Froment-Meurice au ministre des affaires étrangères.

La Commission travaille également à la définition des conditions permettant la suppression des contrôles aux frontières intracommunautaires pour l'achat et l'exportation des oeuvres d'art (on sait que l'article 36 du Traité autorise à déroger aux principes de libre circulation pour des motifs de protection du patrimoine. De fait, en France, il existe des contrôles douaniers spécifiques). Une étude a également été entreprise sur les moyens de maintenir les contrôles à l'exportation des biens stratégiques sans vérifications aux frontières intérieures.

Mais la suppression complète des postes de douane exigerait une parfaite coordination de dispositions intéressant l'ordre public, qui sont d'ailleurs hors du champ des compétences communautaires comme vient de le rappeler la Cour de justice des Communautés (contrôle de l'immigration, politiques des visas et à l'égard des demandeurs d'asile, contrôles administratifs et judiciaires divers...). Aussi ne faut-il sans doute pas s'attendre à des progrès spectaculaires en ce domaine, malgré le voeu de la Commission et de nombre de parlementaires européens de hâter le démantèlement symbolique des frontières intérieures de la Communauté.

#### F. — La liberté de circulation des personnes : accès aux emplois public.

L'élément le plus marquant à l'égard de cet aspect important de la réalisation d'un espace sans frontières est sans doute la communication de la Commission (1) sur « la libre circulation des travailleurs et l'accès aux emplois dans l'administration publique des Etats membres ».

La Commission expose en effet dans ce texte important les orientations qu'elle entend suivre pour éliminer toute discrimination à raison de la nationalité dans l'accès aux emplois du secteur public dans les différents Etats membres : la Commission définit également l'interprétation qu'elle entend faire prévaloir de la disposition de l'article 48 du Traité de Rome qui admet que les Etats réservent à leurs nationaux certains emplois.

L'article 48 qui posait le principe général de la libre circulation des travailleurs, énonçait cependant une exception de taille : « Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique ».

Formulée dans des termes aussi généraux, cette dérogation s'appliquait-elle à tous les emplois relevant des administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, voire des entreprises publiques ? C'est le débat, classique en droit français, de la définition de l'agent public et de sa

---

(1) J.O.C.E. n° C72/2 du 13 mars 1988.

soumission au droit administratif. On sait que la jurisprudence du Conseil d'Etat a très largement fait prévaloir le critère matériel (nature des fonctions exercées), sur le critère organique (qualification juridique de l'institution dont relève l'agent), jurisprudence préparée par l'ancienne distinction entre « fonctions d'autorité » dotées de prérogatives de puissance publique et « fonctions de gestion », dépourvues du caractère dérogatoire au droit commun.

La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, s'inspirant manifestement de la construction juridique de l'Assemblée du Palais Royal, a, à son tour, fait choix du « critère matériel » pour interpréter les dispositions de l'article 48 du Traité de Rome.

Elle a ainsi jugé que la dérogation au principe de libre circulation ne pourrait être invoquée qu'à l'égard des « activités spécifiques de l'administration publique en tant qu'elle est investie de la puissance publique et de la responsabilité pour la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat » (1)

S'appuyant sur cette jurisprudence, rappelant les déclarations du Conseil européen de Fontainebleau en faveur d'une « Europe des citoyens », énonçant enfin la nécessité d'un parallélisme entre liberté d'établissement et de prestation de services, et non discrimination dans l'accès aux emplois publics, la Commission donne, dans cette importante communication, son interprétation des conditions de l'égalité d'accès.

Fort des arrêts de la Cour de justice, la Commission déclare tout d'abord que l'article 48 est d'applicabilité directe, et qu'elle entend « veiller à ce que les Etats membres appliquent effectivement la réglementation en matière de libre circulation des travailleurs et d'égalité de traitement entre travailleurs communautaires pour ce qui concerne l'accès à l'emploi sur la base des principes du traité, sans qu'il soit nécessaire de proposer des mesures nouvelles de législation communautaire » (2).

Puis la Commission donne son interprétation de la définition du champ d'application du principe et de la dérogation prévue par l'article 48 du Traité en faveur des « emplois dans l'administration publique » :

« En se fondant sur l'état actuel de la jurisprudence de la Cour et en tenant compte des conditions actuelles de la construction du marché unique, la Commission estime que la dérogation établie par l'article 48 paragraphe 4 vise les fonctions spécifiques de l'Etat et des collectivités assimilables telles que les forces armées, la police et les autres forces de l'ordre ; la magistrature ; l'administration fiscale et la diplomatie. En outre, sont considérés aussi couverts par cette exception, les emplois

---

(1) Cf. en particulier affaire 152-73 et arrêt du 12.02.1974 et affaire 149-79, arrêts du 17.12.1980 et du 26.05.1982. Voir également le précédent Rapport de la Délégation au sujet d'une décision de la Cour de justice intéressant la France (recrutement des personnels infirmiers des hôpitaux publics).

(2) Voir ci-dessous.

relevant des ministères de l'Etat, des gouvernements régionaux, des collectivités territoriales et autres organismes assimilés, des banques centrales dans la mesure où il s'agit du personnel (fonctionnaires et autres agents) qui exerce les activités ordonnées autour d'un pouvoir juridique public de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public telles que l'élaboration des actes juridiques, la mise en exécution de ces actes, le contrôle de leur application et la tutelle des organismes dépendants. Par conséquent, l'action que compte mener la Commission elle-même, ne vise pas ces emplois ».

En revanche, la Commission entend poursuivre « systématiquement » l'élimination des discriminations dans l'accès aux autres emplois relevant du secteur public :

« La Commission estime que les tâches et responsabilités caractérisant les emplois relevant de certaines structures nationales apparaissent manifestement comme étant en général suffisamment éloignées des activités spécifiques de l'administration publique telles que définies par la Cour de justice, pour qu'elles ne puissent que très exceptionnellement relever de l'exemption prévue à l'article 48 paragraphe 4 du traité C.E.E.

« Dès lors, la Commission entend porter en priorité son action systématique sur les secteurs suivants :

— les organismes chargés de gérer un service commercial (par exemple : transports publics, distribution d'électricité ou de gaz, compagnies de navigation aérienne ou maritime, postes et télécommunications, organismes de radio-télédiffusion),

— les services opérationnels de santé publique,

— l'enseignement dans les établissements publics,

— la recherche à des fins civiles dans les établissements publics.

« En effet, pour chacune de ces activités on constate soit qu'elle existe également dans le secteur privé, auquel cas l'article 48 paragraphe 4 ne s'applique pas, soit qu'elle peut être exercée dans le secteur public en dehors des conditions de nationalité ».

La Commission expose enfin qu'outre son propre pouvoir de saisine de la Cour de justice, l'application de ces règles peut être demandée par tout citoyen communautaire notamment devant les juridictions nationales qui doivent déférer cette question à la Cour de justice qui, en application de l'article 177 du Traité de Rome, statue à titre préjudiciel.

D'aucuns pourraient trouver quelque peu paradoxal que la Commission se déclare « décidée à entreprendre une action systématique visant à l'élimination des restrictions fondées sur la nationalité », action systématique qui se traduira vraisemblablement par un développement du contentieux, et par conséquent entend faire prévaloir son interprétation de règles qui seraient « directement applicables dans les ordres juridiques de tous les Etats membres », « sans qu'il soit nécessaire de proposer des mesures nouvelles de législation communautaire » et



« primeraient sur toute disposition nationale contraire » alors même que la rédaction de divers articles de l'Acte Unique européen dérogeait à la règle de la majorité qualifiée pour maintenir expressément l'exigence d'unanimité lors de l'adoption de réglementation intéressant les statuts professionnels. L'article 100 A, 2 du Traité, introduit par l'article 18 de l'Acte Unique européen dispose ainsi : « Le paragraphe 1 (le vote à la majorité qualifiée) ne s'applique pas (...), aux dispositions relatives à la libre circulation des personnes et à celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés », écho de l'article 16 de l'Acte Unique européen qui donne désormais à l'article 57, 2 du Traité la rédaction suivante : « L'unanimité est nécessaire pour des directives dont l'exécution dans un Etat membre au moins comporte une modification des principes législatifs existants du régime des professions en ce qui concerne la formation et les conditions d'accès de personnes physiques ».

En prévoyant des directives et au surplus leur adoption à l'unanimité pour régler ces matières, l'Acte Unique européen ménage non seulement un minimum de souveraineté nationale mais également les droits des Parlements puisque les directives, après leur adoption par le Conseil des ministres des 12 Etats membres, doivent faire l'objet d'une transposition dans les droits nationaux selon les règles normales de leur procédure législative.

Pour la France, où l'application des règles définies par la Commission entrerait à l'évidence en contradiction avec le statut général de la Fonction publique ainsi qu'avec les différents statuts particuliers, et devrait désormais, selon l'interprétation de la Commission « primer sur toute disposition nationale contraire », on verrait ainsi une matière que la Constitution, dans son article 34, réserve à la loi (1), régie par cette communication de la Commission ainsi que par le droit prétorien fondé sur une interprétation de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés, aboutissant notamment à une abrogation de fait de dispositions législatives, procédure bien peu conforme aux traditions juridiques.

Tout en reconnaissant le bien fondé du raisonnement suivi par les arrêts de la Cour de justice à l'égard de l'accès aux emplois d'infirmiers, certains Etats membres se réservent de faire valoir une méthode moins expéditive, en recherchant une harmonisation en bonne et due forme de la définition des emplois soumis à libre accès et des emplois exclus, et selon les procédures prévues par le Traité de Rome et l'Acte Unique européen. Mais cette concertation devrait progresser rapidement si les Etats membres veulent aménager une ouverture bien ordonnée de l'accès à certains emplois publics, entourée de garanties de réciprocité puisque fixée dans le cadre d'une harmonisation communautaire, et non pas subordonnée à une guerre d'usure visant tantôt tel emploi dans tel Etat membre, telle collectivité locale, tantôt tel autre au gré d'interventions décidées par la Commission de son propre chef ou de litiges individuels portés devant la Cour de justice des Communautés européennes.

---

(1) « La loi fixe également les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat... La loi détermine les principes fondamentaux... de la libre administration des collectivités locales... »

## CHAPITRE II

## LA LIBÉRALISATION DES SERVICES FINANCIERS

## I. — LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES ASSURANCES (1)

Le Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur faisait de la pleine libération de la concurrence dans ce domaine l'un des éléments importants d'un espace économique unifié.

*La liberté d'établissement* des entreprises d'assurance est désormais entrée dans les faits avec les directives adoptées en 1973 et 1979 harmonisant les conditions d'agrément et les garanties financières exigibles des sociétés par les Etats membres.

En revanche, la libération de la concurrence achoppe encore sur les difficultés suscitées par l'exercice en « libre prestation de services », c'est-à-dire à partir d'une société reconnue dans un Etat de la Communauté, en direction des autres Etats membres, mais sans établissement dans ces derniers. Ces difficultés touchent aussi bien à la substance du droit des contrats (la concurrence ne se fera-t-elle pas par pression sur les garanties, poussant à déréglementer ?) qu'aux contrôles administratifs (et notamment des garanties de solvabilité matérialisées par des ratios et des contreparties financières réglementés) et surtout aux risques de distorsion de concurrence liés aux disparités fiscales, les taxes sur les contrats d'assurance variant de 0 à 35 % entre Etats membres.

A l'occasion de l'examen de certaines réglementations nationales de transposition d'une directive relative à la co-assurance, la Cour de Justice des Communautés européennes a tracé le cadre dans lequel doit s'exercer la libre prestation de services dans le domaine des assurances (mais les orientations très générales de la décision de la Cour de Justice définissent les grandes orientations de l'aménagement de la libre prestation pour d'autres services, les services financiers en particulier).

La Commission qui préconisait une libre prestation totale en matière d'assurances, a dû corriger ses propositions pour tenir compte de cette importante jurisprudence, qui impose de concilier libre concurrence et protection des consommateurs individuels justifiant le maintien de certaines règles et contrôles nationaux à défaut de normes suffisantes, harmonisées au niveau communautaire. Après des travaux

---

(1) Cf. à ce sujet les conclusions adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Josy MOINET et reproduites dans le Tome II du présent rapport

prolongés, le Conseil, saisi de la nouvelle proposition de la Commission, examinait le projet de directive sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie le 18 décembre 1987 et adoptait finalement une position commune le 9 février 1988, engageant le processus d'adoption définitif après examen par le Parlement européen selon la procédure de coopération.

Le communiqué du Conseil Economie et finances du 9 février 1988 présente ainsi les principales dispositions de ce texte :

« Que signifie en pratique l'exercice du droit de fournir des services dans le domaine de l'assurance ?

Du point de vue du prestataire de services, cela signifie que tout assureur de la Communauté sera en mesure de souscrire des contrats pour couvrir des risques situés sur tout le territoire de la Communauté, sans avoir besoin d'ouvrir des filiales, des agences ou succursales dans chaque pays.

Du point de vue du particulier qui désire être couvert par une assurance, ceci signifie qu'il aura accès à un marché couvrant l'ensemble de la Communauté et, en cas de besoin, à des contrats sur mesure. La concurrence entre les assureurs en sera stimulée, tant du point de vue des tarifs que de celui des conditions offertes. »

La directive prévoit deux régimes, adaptés aux différents niveaux de risques (la distinction reposant, selon le raisonnement déjà suivi par la Cour de Justice, sur la différence de situation des assurés face aux compagnies d'assurance : entreprises à même de négocier des garanties suffisantes d'une part et individus isolés dont la protection appelle un minimum de réglementation et de contrôles d'autre part). Le critère de ces « grands risques » résulte de la combinaison d'éléments :



#### *Les critères des grands risques, ouverts à la L.P.S.*

Sont ainsi considérées comme des grands risques :

- les assurances maritimes, aériennes, transports, sans aucune condition ni seuil ;
- les assurances crédit et caution, mais avec une condition qualitative pour l'assuré (activité exercée à titre professionnel) ;
- les assurances incendie, responsabilité civile générale, autres dommages aux biens, pertes pécuniaires, avec un seuil quantitatif.

Le niveau de ce seuil est fixé par trois critères, les grands risques devant répondre à au moins deux d'entre eux :

- dès la mise en vigueur et jusqu'au 31 décembre 1992 :
  - 500 personnes employées ;
  - 24 millions d'Ecus de chiffre d'affaires (168 MF) ;
  - 12,4 millions d'Ecus au bilan (87 MF) ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, ces niveaux seront diminués de moitié :
  - 250 personnes ;
  - 12,8 millions d'Ecus de chiffre d'affaires ;
  - 6,2 millions d'Ecus au bilan.

Il est entendu qu'il s'agit des chiffres consolidés pour les entreprises faisant partie d'un groupe.

Les Etats membres auront la faculté d'élargir cette notion de groupe aux risques assurés par des associations professionnelles, des « *joint ventures* » et des associations momentanées (ce qui fragilise considérablement la notion de groupe et pourrait permettre des regroupements n'ayant pas d'autre but que d'atteindre les seuils fixés. La distinction entre grands risques et risques de masse sur laquelle repose tout le système s'en trouverait à son tour très fragilisée alors même qu'elle détermine tous les éléments de leurs régimes juridiques respectifs).

Les adhérents les plus récents de la Communauté (Grèce, Espagne, Portugal) ainsi que l'Irlande, bénéficieront d'une période transitoire qui ne débutera que le 1er janvier 1993 et sera plus étendue (jusqu'en janvier 97 pour l'Espagne et janvier 99 pour les autres).

### *Cumul.*

Le cumul d'activité d'assurance au moyen d'un établissement et en libre prestation de services dans un même pays est possible pour :

- tous les grands risques ;
- les risques de masse pour lesquels la société établie dans un Etat membre n'a pas d'agrément dans cet Etat. (Une même entreprise doit alors choisir entre activités exercées en L.P.S. à partir du siège et activités exercées au moyen d'un établissement permanent dans l'Etat des risques de masse assurés) <sup>(2)</sup>

### *Mode d'exercice.*

— pour les risques industriels et commerciaux (« grands risques »), la procédure d'accès est très simple puisque l'assureur peut commencer

ses activités le jour même où il en informe les autorités de surveillance de l'Etat membre de prestation de services ;

— pour les autres risques (« risques de masse »), la procédure d'accès est un peu plus longue puisque l'assureur doit attendre l'agrément des autorités de surveillance de l'Etat membre de prestation de services pendant six mois, cet agrément étant accordé sur la base d'un certain nombre de documents qui doivent être fournis par l'assureur mais dont la certification et le contrôle incomberaient à l'Etat du siège à partir duquel est exercée l'activité et non aux autorités des Etats de destination qui devraient s'en remettre entièrement aux autorités du siège.

La concurrence sera encouragée par la possibilité laissée aux parties de choisir la loi applicable à leur contrat, en ce qui concerne les assurances de grands risques du moins. (L'harmonisation des conditions minimum des contrats d'assurance directe qui demeureraient requises pour l'ouverture des assurances « de masse » à la L.P.S. est en discussion depuis plusieurs années. La jurisprudence de la Cour conforte la position des Etats membres qui souhaitent que cette harmonisation se fasse à un bon niveau afin que les consommateurs individuels attirés par des prix « d'appel » ne se trouvent pas insuffisamment garantis en cas de sinistre, faute d'avoir pu apprécier exactement les clauses des contrats proposés).

#### *Provisions techniques.*

Un régime différencié s'applique également en ce qui concerne les provisions techniques :

— pour les « grands risques », les provisions techniques doivent être constituées conformément à la législation de l'Etat membre dans lequel l'assureur est établi et ne sont contrôlées que par les autorités de cet Etat, sans que les Etats d'exercice de la prestation de service puissent exiger l'immobilisation d'une quelconque provision sur leur territoire : il s'agit de l'application du principe du contrôle par le pays d'origine (avec les risques de délocalisation au gré des réglementations les moins contraignantes ou des rémunérations les plus attrayantes qu'implique cette libération totale de la concurrence) ;

— pour les « risques de masse », les provisions techniques demeurent soumises à la législation de l'Etat membre de prestation de services et contrôlées par les autorités de cet Etat.

#### *Fiscalité.*

Afin d'éviter toute possibilité de distorsion de concurrence entre les assureurs établis et les assureurs exerçant en régime de prestation de

services à partir d'Etats appliquant des taxes faibles ou nulles, la directive prévoit que le contrat d'assurance est, en tout état de cause, soumis au régime fiscal de l'Etat membré où le risque est situé (mais la seule garantie d'application de ce principe de « neutralité fiscale », la possibilité pour les Etats de destination des services d'exiger la désignation d'un « représentant fiscal » des entreprises non établies, est si floue qu'on peut s'interroger sur son efficacité, une définition trop étendue de ses obligations pouvant d'ailleurs encourir la censure de la Cour de Justice si cette juridiction devait y reconnaître une quasi obligation d'établissement).

\*  
\* \*

Cette activité transfrontière exige davantage de coopération entre les autorités de surveillance et entre ces autorités et la Commission, ce qui est prévu par la directive mais d'une façon là encore plus indicative que contraignante au moins quant aux effets juridiques des informations communiquées qui auront d'ailleurs un caractère statistique ou général, essentiellement.

Afin de tenir compte de difficultés particulières rencontrées par certains marchés, la directive prévoit un régime transitoire pour l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et le Portugal.

Il est peu contestable que seule la reconnaissance de la libre prestation<sup>1</sup> de services assure une pleine concurrence sur tout le territoire communautaire, la liberté d'établissement, quant à elle, maintenant le cloisonnement de 12 marchés nationaux où est seulement garantie la non discrimination entre sociétés communautaires (ou assimilées) (1) à l'égard de la réglementation en vigueur sur chaque marché particulier.

Il s'agit donc bien d'un élément de l'unification de l'espace économique communautaire. Si les avantages du renforcement de la concurrence qu'on peut en attendre (économies d'échelle et baisse des prix) sont bien connus, il ne faut pas cependant en dissimuler certains aspects plus incertains (fragilité des critères de distinction entre grands risques et risques de masse, amoindrissement éventuel des garanties s'il y a guerre des tarifs, délocalisation ou création d'entreprises dans les Etats

---

(1) La directive laisse entier en effet le problème de la « réciprocité », c'est-à-dire du risque d'ouvrir tout l'espace économique européen à des filiales de groupes extra-communautaires, alors même que les sociétés d'assurances originaires de la Communauté seraient empêchées d'opérer sur les marchés extérieurs fermés, de fait ou de droit. Il conviendrait que la Communauté, dans le cadre des nouvelles négociations G.A.T.T. désormais étendues aux services, impose une libéralisation équilibrée, notamment à ses partenaires japonais (qui appliquent une réglementation dissuasive) ou nord américains (l'Etat fédéral négociant une libéralisation du marché international quelque peu « en trompe-l'oeil » puisque la réglementation américaine est du ressort des Etats fédérés et impose établissement et limitations diverses).

les moins exigeants quant au droit du contrat, aux garanties administratives et aux contreparties financières).

En ce qui concerne les sociétés françaises, enfin, il faut souligner le handicap que constitue la taxation des contrats d'assurance, la plus lourde d'Europe. Ainsi, l'entrée en vigueur dès 1990 de la Directive qui a fait l'objet d'un accord au Conseil le 9 mars 1988 comporterait-elle, faute d'harmonisation fiscale, un risque de délocalisation des contrats concernés (les assurances de grands risques, principalement les risques industriels) dans les « paradis fiscaux » que paraissent la Grande-Bretagne ou le Luxembourg où ces contrats ne sont soumis à aucune taxe quand ils supportent des taxes de 15 % en France (si le mécanisme du « représentant fiscal », comme c'est à craindre, ne permet pas d'identifier tous les contrats conclus avec des sociétés d'assurances non établies en France). S'il y a là une forte incitation à rechercher une harmonisation fiscale, bien qu'elle ne soit pas en principe requise par l'ouverture à la libre prestation de services, cette harmonisation poserait inévitablement le problème de la compensation de moins-values au titre de la fiscalité indirecte (6,5 milliards de francs pour les seules taxes sur les assurances de grands risques industriels, les premières libérées, pour un total de quelque 32 milliards de produit fiscal des taxes sur les contrats d'assurance). On retrouve là le problème général des disparités entre les fiscalités indirectes des Etats membres, mais en plus ardu encore puisqu'il n'y a pas en matière de taxe d'assurance de recours possible aux opérations à somme, sinon nulle, du moins supportable, que d'aucuns espèrent réaliser en jouant, pour l'harmonisation de la T.V.A., sur les fourchettes de taux et la définition de l'assiette.

## II. — LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR BANCAIRE : LA PROPOSITION DE SECONDE DIRECTIVE DE COORDINATION

La Commission a présenté au cours des premiers mois de l'année 1988 trois propositions de directives intéressant le secteur bancaire et annoncées pour ce secteur par le Livre blanc de 1985 sur l'achèvement du marché intérieur :

— *concernant l'accès à l'activité bancaire*, elle a présenté le 13 janvier 1988 une importante proposition de « deuxième directive visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice et modifiant la directive 77-780-C.E.E. » (document COM (87) 715 final, en date du 16 février 1988). Cette proposition est communément appelée « seconde directive de coordination bancaire » ;

- *concernant le contrôle prudentiel*, c'est-à-dire les règles qui tendent à protéger les épargnants et dont l'harmonisation doit être menée de pair avec l'ouverture du marché, la Commission a modifié une proposition antérieure relative aux fonds propres (document (88) 15 du 15 janvier 1988) et précisé à la mi-avril 1988 sa position sur le ratio de solvabilité des banques (document COM (88) 194).

La proposition de seconde directive de coordination bancaire, avec ses 23 articles précédés d'un exposé des motifs détaillé, a une importance particulière.

Elément constitutif de la création d'un espace financier européen, la seconde directive vise à rendre effectives la liberté d'établissement et la libre prestation de services dans le secteur bancaire par la reconnaissance mutuelle par les Etats membres des *systèmes respectifs de contrôle*.

Le texte intéresse *l'accès* à l'activité bancaire, et se distingue des mesures d'harmonisation accompagnant la libéralisation et portant sur le *contrôle prudentiel*, même s'il comporte quelques dispositions sur ce point. Comme dans d'autres secteurs impliqués par l'achèvement du grand marché, la Commission adopte une démarche qui combine en parallèle les deux impératifs d'ouverture du marché d'une part, et d'harmonisation des conditions de concurrence d'autre part.

Un certain nombre de dispositions intéressant ces deux aspects sont déjà en vigueur avec la première directive de coordination de 1977, que la présente proposition de la Commission vient élargir, la directive de 1983 relative à la surveillance sur base consolidée et deux recommandations, que la Commission envisage de transformer en directive, sur la garantie des dépôts et les grands risques. La libéralisation que veut promouvoir la proposition de seconde directive est subordonnée à l'harmonisation des règles prudentielles applicables à l'activité bancaire. L'harmonisation des conditions de concurrence nécessite en effet le renforcement des règles prudentielles dans les Etats membres où la législation actuelle est la moins sévère, c'est-à-dire en Allemagne fédérale, au Royaume-Uni et surtout en Espagne.

#### A. - La situation actuelle.

Dans l'état actuel du droit communautaire, la liberté d'établissement et la libre prestation de services dans le secteur bancaire s'exercent dans des conditions relativement étroites. En effet, une banque qui souhaite établir une succursale dans un Etat membre doit y être autorisée par les instances de contrôle du pays d'accueil. La succursale reste soumise au contrôle du pays d'accueil et ses domaines d'activités peuvent être limités par les lois de ce pays. Enfin, dans la plupart des Etats membres, les succursales doivent disposer d'un capital de dotation distinct comme s'il s'agissait de nouvelles banques.



Par ailleurs, si la deuxième proposition de directive sur la libéralisation des mouvements de capitaux doit être une étape importante pour la libre prestation des services bancaires, elle ne devrait pas concerner la totalité de ceux-ci. En l'absence de procédures facilitant la libre prestation dans ce secteur, les banques doivent encore obtenir un agrément particulier du pays d'accueil pour accéder au marché et pour faire la publicité de leurs services. Le pays d'accueil, en outre, assure le contrôle de l'établissement.

La proposition de seconde directive de coordination bancaire apporte sur tous ces points des changements importants. Sa ligne directrice est que l'harmonisation soit suffisamment poussée pour que le pays d'origine de la banque, et non le pays d'accueil, en assure le contrôle. La proposition de seconde directive innove en prévoyant une licence communautaire unique, en établissant une liste des activités bancaires autorisées et en posant le principe de réciprocité de la part des Etats tiers.

#### **B. — Un instrument : la licence communautaire unique.**

Dans un résumé de sa proposition, la Commission indique que l'instrument qui permettra à tout établissement de crédit agréé dans un Etat membre de tirer pleinement profit du grand marché, ce qui est l'objectif de sa seconde directive de coordination, est la licence bancaire communautaire unique. Elle rappelle que la première directive bancaire de 1977 établissait les règles prudentielles communes pour l'établissement et le fonctionnement des banques dans les Etats membres et précise que l'essentiel de sa proposition est *l'agrément bancaire unique fondé sur le principe du contrôle par le pays d'origine*. La licence communautaire unique, c'est-à-dire l'agrément donné initialement par le pays d'origine, vaudra automatiquement et complètement pour toute la Communauté. Une banque établie dans un autre Etat membre pourra ouvrir des succursales dans d'autres Etats membres sans que ceux-ci aient à décerner une autorisation : le pays d'accueil ne pourra plus exiger un agrément pour les succursales d'établissements de crédit agréés dans d'autres Etats membres. Parce que la succursale sera considérée comme une partie de l'entité juridique constituée par la banque agréée dans un Etat, elle sera soumise aux règles de contrôle et de surveillance de l'Etat d'origine et non du pays d'accueil. Les autorités de contrôle de l'Etat d'origine seront seules responsables du respect des règles prudentielles par les succursales établies dans d'autres Etats membres. En outre, les succursales seront dispensées d'avoir un capital de dotation. Concernant les filiales qui, à l'inverse des succursales, ont une personnalité juridique propre, l'Etat d'accueil restera compétent pour accorder l'agrément et contrôler ses activités.

### C. — Un champ d'application élargi : la liste des activités bancaires.

La Commission demande que la licence unique soit valable pour une gamme d'activités bancaires dont elle dresse la liste en annexe de la proposition de directive. La liste, très complète, comporte treize rubriques :

- réception de *dépôts* ou d'autres fonds remboursables ;
- *prêts*, et notamment crédit à la consommation, crédit hypothécaire, affacturage avec ou sans recours, financement des transactions commerciales ;
- *crédit-bail* ;
- opérations de paiement ;
- émission et gestion de moyens de paiement (cartes de crédit, chèques de voyages, lettres de crédit) ;
- octroi de garanties et souscription d'engagements ;
- transactions pour le compte propre de l'établissement ou pour le compte de sa clientèle sur les instruments du marché monétaire, les marchés des changes, les instruments financiers à terme et les options, les instruments sur devises ou sur taux d'intérêts, les valeurs mobilières ;
- participations aux émissions de titres et prestations de services ;
- intermédiation sur les marchés interbancaires ;
- gestion ou conseil en *gestion de patrimoine* ;
- conservation de *valeurs mobilières* ;
- renseignements commerciaux ;
- location de coffres.

La liste des activités bancaires pour lesquelles la licence unique serait valable est conçue à partir d'un modèle libéral de « banque universelle ». On y relève notamment toutes formes de transactions sur valeurs mobilières, la participation aux émissions sur titres et la gestion de patrimoine, ensemble d'activités qui donnerait une grande portée à la directive si elle est approuvée en l'état.

La Commission explique comment fonctionnerait le système. Avec sa proposition, toute activité bancaire figurant sur la liste et couverte par l'agrément accordé par le pays d'origine sera automatiquement licite dans le pays d'accueil. Si la banque est autorisée sans son pays d'origine à faire des opérations sur les valeurs boursières, la succursale qu'elle établira dans un autre Etat membre aura le droit de faire les mêmes

opérations même si les banques de l'Etat d'accueil n'ont pas ce droit en vertu de leur réglementation nationale. Il n'est pas douteux que ce mécanisme aura un effet incitatif chez les Etats membres et que ceux dont la législation est restrictive seront amenés à élargir le champ des activités autorisées.

Les prestations transfrontalières, pour leur part, seraient librement exercées aux conditions définies par la législation du pays d'origine. Il en serait ainsi, notamment, pour la publicité, qui pourra être organisée dans un Etat d'accueil selon les modalités prévues par la réglementation de l'Etat d'origine, compte tenu toutefois des dispositions d'ordre public de l'Etat d'accueil.

#### D. — Un principe vis-à-vis des Etats tiers : la réciprocité.

L'article 58 du traité C.E.E. dispose que les filiales fondées par des banques de pays tiers dans un Etat membre sont considérées comme appartenant à la Communauté dès leur constitution et peuvent dès lors bénéficier du droit d'établissement et de la liberté de prestation de services dans la Communauté. A l'inverse, les succursales des établissements de crédit des pays tiers ne bénéficient pas de ces droits et sont soumises à une procédure d'agrément définie par la première directive de coordination de 1977.

En droit comme en fait, la Communauté est un marché très ouvert, dans un monde qui est en outre financièrement très interdépendant. C'est pourquoi la Commission estime avec raison que les banques et les intermédiaires financiers des Etats membres doivent bénéficier d'un traitement équivalent à celui des établissements des Etats tiers et avoir un libre accès au marché mondial extra-communautaire. Elle pose, en conséquence, le principe de la *réciprocité* et organise une procédure utilisable en cas de besoin.

La procédure définie à l'article 7 de la proposition de directive prévoit une information obligatoire des autorités compétentes des autres Etats membres et de la Commission pour la demande d'agrément d'une filiale d'une institution de crédit régie par les lois d'un pays tiers et pour l'acquisition d'une participation. Les autorités de l'Etat membre concerné par l'implantation d'une filiale devraient suspendre leur décision sur la demande jusqu'à l'achèvement de la procédure. La Commission, de son côté, devra dans un délai de six mois vérifier que les établissements de crédit de tous les Etats membres reçoivent dans le pays tiers concerné un traitement basé sur la réciprocité.

La Commission est incontestablement fondée à vouloir faire admettre le principe de réciprocité dans les relations bancaires entre la Communauté et les tiers. On comprendrait mal, en effet, qu'un marché aussi vaste que celui de l'Europe des Douze se prive, notamment à

l'égard des Etats-Unis et du Japon, de ce que ces pays auraient la possibilité de faire à son égard.

### E. — Le contrôle prudentiel.

Le droit communautaire comporte déjà plusieurs règles intéressant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives au contrôle des établissements de crédit, ce qu'on appelle le contrôle prudentiel, c'est-à-dire la sécurité des clients des banques et la protection des intérêts des épargnants. La seconde directive de coordination propose de compléter le dispositif existant. D'autres propositions de la Commission relatives au contrôle prudentiel ont par ailleurs été déposées dont l'une, à la mi-avril 1988, sur le ratio de solvabilité des banques.

#### 1. *Le droit communautaire existant.*

La première directive de coordination bancaire de 1977 avait déjà posé certaines règles prudentielles, qui ont été depuis lors complétées par deux directives et deux recommandations.

● *La surveillance sur base consolidée* : la directive 83/350/C.E.E. du 13 juin 1983 a organisé la surveillance sur une base consolidée des établissements de crédit. Son objectif est de permettre aux autorités de contrôle de l'Etat membre du pays du siège d'avoir une vision d'ensemble sur les activités exercées par les établissements de crédit et leurs filiales dans d'autres Etats membres ;

● *La tenue des comptes (comptes annuels et comptes consolidés)* : la directive 86/635/C.E.E. du 8 décembre 1986 soumet les institutions de crédit aux règles contenues dans deux directives de 1978 et 1984 sur la tenue des comptes des sociétés commerciales. Les principales dispositions de la directive portent sur la présentation des bilans et des comptes de pertes et profits ;

● *Les grands risques* : la recommandation de la Commission 87/62/C.E.E. du 22 décembre 1986 a donné certaines orientations sur la surveillance et le contrôle des grands risques des établissements de crédit. La Commission aurait l'intention de proposer la conversion de la recommandation en directive pour lui donner un caractère contraignant ;

● *La garantie des dépôts* : de la même façon, la recommandation de la Commission 87/63/C.E.E. du 22 décembre 1986 a préconisé l'instauration dans la Communauté de systèmes de garantie des dépôts. La Commission aurait aussi l'intention de convertir cette recommandation en directive.

## 2. *L'apport prudentiel de la seconde directive de coordination.*

Quoiqu'ayant pour principal objet d'ouvrir l'accès du secteur bancaire, la seconde directive de coordination comporte quelques dispositions de caractère prudentiel. L'harmonisation qu'elle propose porte sur les points suivants :

- *capital initial* : le capital initial d'un établissement de crédit qui demande un agrément doit être d'au moins 5 millions d'écus ; en outre, les fonds propres ne peuvent être inférieurs au capital initial ;

- *surveillance des grands actionnaires* : des informations doivent être échangées sur la structure du capital, c'est-à-dire sur l'importance des participations de certains actionnaires ou associés au capital de l'établissement de crédit. Cette disposition vise à rendre plus transparentes les offres publiques d'achat ou les tentatives de prise de contrôle d'un établissement ;

- *engagement dans des activités non bancaires* : un établissement de crédit ne pourra détenir une participation de plus de 10 % de ses fonds propres dans une entreprise non financière. En outre, le total de ce type de participations dans plusieurs établissements non financiers ne pourra dépasser 50 % de ses fonds propres.

La seconde directive de coordination financière engage en outre l'Etat d'origine à veiller au respect des règles communautaires existantes en matière de contrôle interne et d'organisation administrative et comptable des établissements de crédit.

## 3. *Les propositions prudentielles en instance.*

La Commission a présenté plusieurs propositions qui intéressent le contrôle prudentiel et qui sont encore en instance devant le Conseil.

- *Le crédit hypothécaire* : par une proposition de directive du 24 janvier 1985, modifiée en 1987, sur la liberté d'établissement et de prestation de services dans le domaine du crédit hypothécaire (document COM (84) 730 final), la Commission a voulu permettre aux établissements pratiquant le financement à l'accession à la propriété immobilière de s'établir librement dans la Communauté. La solution qu'elle préconise est non pas d'harmoniser les règles mais de favoriser l'implantation de ces établissements dans tous les Etats membres sans freiner l'innovation financière qui leur est propre. C'est pourquoi la Commission voudrait que l'établissement de crédit hypothécaire fonctionne conformément aux dispositions légales et réglementaires de son pays d'origine pour pouvoir s'établir dans un autre Etat membre. L'établissement pourrait accorder des crédits hypothécaires selon les techniques financières autorisées par la législation de l'Etat membre d'origine. C'est ainsi que la Commission a proposé que, en matière de

crédit hypothécaire, la liberté de prestation des services, avec ou sans établissement, s'exerce selon les règles et les techniques du pays d'origine, que le contrôle soit exercé par le pays d'origine, et que les bénéfices fiscaux et les facilités de paiement accordées par un Etat membre soient étendus aux résidents pour les crédits consentis par des établissements opérant depuis l'étranger. Cette proposition de directive avait soulevé de nombreuses critiques chez certains Etats membres en raison des disparités des conditions de concurrence d'un Etat à l'autre en matière de crédit hypothécaire.

● *L'assainissement et la liquidation des établissements de crédit* : par une proposition de directive de la fin de l'année 1985, la Commission avait envisagé un dispositif tendant à harmoniser les mesures que les autorités nationales de contrôle des banques peuvent être amenées à prendre pour prévenir ou faire cesser des pratiques dangereuses pour la profession ou le crédit public. Les mesures d'assainissement étaient destinées à éviter la phase toujours difficile de la liquidation forcée d'un établissement de crédit. Le principe général de la proposition est que la mise en oeuvre des mesures d'assainissement concernant les établissements de crédit ayant des activités dans plusieurs Etats membres devrait être confiée aux autorités compétentes du pays du siège social.

● *Les fonds propres* : pour tenir compte des avis rendus par le Parlement européen et le Comité économique et social des Communautés sur sa proposition de directive du 18<sup>er</sup> septembre 1986, la Commission a communiqué au début de l'année 1988 une proposition modifiée de directive sur les fonds propres des établissements de crédit (document COM (88) 15 du 15 janvier 1988). Applicable, comme les autres propositions, à tous les établissements de crédit (banques, caisses d'épargne, coopératives de crédit, etc.), la proposition de directive est inspirée par l'idée que l'existence de fonds propres suffisants est une des conditions de la stabilité du système bancaire. Elle préconise une définition commune des fonds propres, c'est-à-dire du capital de l'établissement de crédit, divers éléments y étant assimilables selon les réglementations nationales actuelles. La définition commune des fonds propres comprendrait des « éléments internes » (le capital versé, les réserves, etc.) et des « éléments externes », c'est-à-dire les fonds qui sont mis temporairement à la disposition des établissements de crédit (obligations, prêts, etc.), les éléments externes ne pouvant pas excéder la moitié du total des éléments internes. La définition commune des fonds propres a pour but de permettre les comparaisons et de favoriser la transparence dans le secteur bancaire, autant de conditions qui sont nécessaires à l'efficacité des contrôles et propres à éviter les distorsions de concurrence.

● *Le ratio de solvabilité* : par une proposition de directive transmise au Conseil le 14 avril 1988 (document COM (88) 194), la Commission fixe provisoirement à 8 % le ratio minimal de solvabilité

que devront respecter les banques des Etats membres. Le ratio de solvabilité est la capacité d'une banque de faire face aux risques qu'elle prend, en particulier aux pertes sur crédits que pourrait entraîner une défaillance de ses clients. Le taux représente le rapport entre les fonds propres de l'établissement et le total de ses actifs et engagements hors bilan, pondérés en fonction des différents degrés de risques. Proposé pour l'instant à 8 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, le ratio pourrait être modifié avant cette date pour concilier les ratios existant chez certains Etats membres et les nouvelles méthodes de calcul définies par la Commission. La proposition définit notamment les risques à prendre en compte, la manière de les pondérer et fixe des règles pour le calcul du ratio. Elle détermine également les établissements qui devront calculer le taux et les modalités de contrôle par les autorités de surveillance de chaque Etat membre.

## F. — Les atouts et les risques de la libéralisation bancaire.

Il n'est pas douteux que l'avènement d'une « loi bancaire européenne », que la seconde directive de coordination et les autres propositions viendraient achever, provoquerait un bouleversement complet du paysage bancaire dans la Communauté. Les atouts d'une Europe des banques sont indéniables, mais les risques de déstabilisation des systèmes bancaires actuels sont également très grands si les adaptations nécessaires ne sont pas progressivement opérées.

Dans le calendrier qu'elle a proposé, la Commission voudrait que le Conseil adopte sa proposition de seconde directive de coordination le 30 juin 1989 au plus tard, mais rien ne dit que les Etats membres se seront accordés à cette date sur un sujet aussi déterminant pour l'économie des Etats membres. Une série de problèmes très sérieux, en effet, est posée.

### 1. *Le problème juridique.*

Plusieurs commentateurs estiment que l'harmonisation minimale envisagée par la Commission pour accompagner la libéralisation des services financiers devra être beaucoup plus ample que ce qui est prévu. Fondant leur argumentation sur l'idée que des services, financiers en l'espèce, correspondent à des contrats et ne peuvent en conséquence être régis par le droit applicable aux marchandises et aux biens, ils contestent l'application de la jurisprudence « Cassis de Dijon » de 1979 qui, ayant inauguré le principe de reconnaissance mutuelle, leur semble inspirer le mouvement et la méthode de libéralisation du secteur bancaire choisis par la Commission. Ils voient une confirmation de cette façon de voir dans les arrêts rendus par la Cour de Justice des Communautés le

4 décembre 1986 en matière d'assurance et de co-assurance et dont les principes sont transposables en matière bancaire. De fait, une harmonisation trop peu poussée aurait pour conséquence que chaque Etat membre se verrait obligé d'accepter dans son propre droit des contrats le système juridique de chacun des autres Etats membres sans qu'il puisse intervenir. Le résultat en serait une très grande confusion juridique dans chaque Etat membre. Le problème juridique posé par la libéralisation est réel et, même si la tâche est immense, l'harmonisation minimale devra sans doute être menée plus loin qu'elle n'est envisagée pour l'instant, sauf à aligner la « loi bancaire européenne » sur le pays le plus laxiste. A défaut, « l'intérêt général », dont la Cour de Justice a admis dans ses arrêts du 4 décembre 1986 qu'un Etat membre pourra se prévaloir, risque également d'être fréquemment invoqué et de mettre provisoirement en échec la libéralisation des services financiers.

Il reste au Conseil à clarifier la question du droit applicable aux contrats et à établir un équilibre satisfaisant dans l'harmonisation des législations applicables aux activités financières pour assurer au système financier à la fois un réel degré de concurrence et une sécurité satisfaisante.

## *2. Les nécessaires adaptations du système bancaire français.*

Dans le rapport qu'il a remis le 15 décembre 1987 au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation (1), M. Pierre Achard, inspecteur général des Finances, dresse un tableau des forces et des faiblesses du système financier français avant de proposer des mesures propres à adapter le système bancaire français à la concurrence d'après 1992.

Un résumé communiqué en même temps que le rapport lui-même indique que les réformes entreprises depuis quatre ans améliorent l'environnement des entreprises financières françaises et ramènent à des dimensions raisonnables l'effort à accomplir d'ici 1992.

Enumérant les atouts, qu'il juge très solides, du secteur bancaire français, le rapport cite la taille des établissements, les réseaux internationaux, l'adaptation rapide à l'évolution des techniques financières et souligne le système de surveillance réputé dont bénéficie le secteur.

Le rapport analyse ensuite les handicaps dont souffre le secteur bancaire français et met notamment l'accent sur :

- une relative faiblesse des fonds propres ;
- des coûts de gestion encore trop élevés ;

---

(1) Rapport Achard sur le marché unique de 1992 : perspectives pour les banques, les assurances et le système financier français.



● une part insuffisante des recettes tirées des services, souvent gratuits, dans le produit net des banques par rapport aux autres Etats membres ;

● une concurrence encore insuffisante qui se marque notamment par la persistance de circuits privilégiés de collecte ou d'allocation des ressources et par le fait que l'épargne reste largement administrée au niveau de sa rémunération et de son affectation ;

● des surcapacités qui résultent d'une tradition d'administration directe du système financier ;

● un régime fiscal complexe et lourd qui donne une part trop importante à la taxe sur les salaires par rapport à la T.V.A. et fait supporter aux banques une taxe spécifique sur les encours et une contribution sur les frais généraux. Le rapport Boiteux avait également mis en évidence ce handicap.

Exposant les adaptations que le secteur bancaire devra s'imposer pour affronter avec succès la concurrence du grand marché, M. Pierre Achard fait les propositions suivantes :

● des efforts de rationalisation, qui ne semblent pas hors de portée, doivent être accomplis ;

● une plus grande transparence doit être obtenue, notamment par une *tarification des services* en contrepartie de laquelle les banques devraient être progressivement autorisées à servir des *intérêts créditeurs sur les dépôts* ;

● les efforts de « décloisonnement » et de « banalisation », tant sur le plan intérieur que sur le plan de la réglementation des changes, doivent être poursuivis en vue d'assurer le développement de la concurrence dans les meilleures conditions ;

● *les impôts spécifiques doivent être supprimés* et la part du produit net bancaire soumise à la T.V.A. doit être accrue. En contrepartie, les banques devraient accepter un effort de diminution des taux d'intérêt.

Le rapport considère que ces différents volets pourraient constituer un ensemble à négocier avec la profession. Concernant, par ailleurs, les problèmes particuliers posés aux sociétés financières et aux O.P.C.V.M. (les organismes de placement collectif en valeurs mobilières, tels les SICAV et les fonds communs de placement), il observe que la France dispose dans ce domaine d'un éventail complet d'établissements, notamment en matière de crédit à la consommation, de crédit-bail et de gestion collective de l'épargne, qui ont su conquérir une place remarquable dans leur spécialité. Il note toutefois que le secteur souffre d'un excès de réglementation et de certaines distorsions fiscales qui peuvent le handicaper dans la concurrence.

Evoquant les problèmes « horizontaux » posés aux banques comme aux assurances, M. Pierre Achard souligne que les entreprises françaises

doivent trouver chez leurs partenaires les mêmes facilités d'accès (établissement ou prestation de services mais surtout prises de contrôle directes ou par voie d'O.P.A., rachats, fusions) que celles qui sont offertes sur le marché français, mais il observe que plusieurs pays de la Communauté, notamment l'Allemagne fédérale, sont assez bien protégés en droit ou en fait contre de telles stratégies.

Le rapporteur recommande également la poursuite des efforts entrepris pour moderniser et renforcer la place de Paris, y compris sur le plan réglementaire et fiscal, avec la suppression progressive de l'impôt de bourse.

Enfin, il demande que le régime fiscal des revenus de l'épargne fasse l'objet d'un réexamen d'ensemble, dans la mesure où son fonctionnement actuel entraînera des *risques de délocalisation et d'évasion* dès lors qu'il sera possible de constituer un portefeuille à l'étranger sans passer par un intermédiaire agréé.

### 3. *Les relations avec les pays tiers.*

Le rapport Achard met également en évidence la nécessité pour la Communauté d'organiser ses relations avec les pays tiers.

Le rapport rappelle que la création du grand marché offrira aux entreprises des pays tiers, installées dans l'un quelconque des Etats membres, la possibilité de bénéficier d'un marché de 320 millions de consommateurs puisque le traité donne, en pratique, les mêmes droits aux sociétés étrangères régulièrement constituées dans la Communauté qu'aux entreprises européennes. Il en conclut avec raison que cet avantage considérable risque de transformer l'Europe en vaste zone de libre échange financier ouverte à l'extérieur sans contrepartie ni réciprocité.

Ainsi que le propose la Commission dans sa proposition de seconde directive de coordination bancaire, M. Pierre Achard demande que l'accès des pays tiers au marché européen ne soit progressivement permis que contre réciprocité et suggère que la procédure actuelle d'accords bilatéraux de réciprocité soit remplacée, dans l'hypothèse d'une libéralisation de l'espace financier européen, par une procédure communautaire de négociation des accords.

La libéralisation du secteur bancaire dans la Communauté nécessitera, en raison des problèmes qu'elle soulève, de longues négociations dont on ne peut assurer qu'elles seront achevées pour le 31 décembre 1992. Mais compte tenu de l'importance économique de l'enjeu, on est en droit d'espérer que les Etats membres sauront surmonter leurs divergences pour réussir un volet particulièrement délicat de l'achèvement du grand marché intérieur.

### III. — LA LIBÉRALISATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

C'est le 28 octobre 1987 que la Commission a transmis au Conseil sa communication sur la création d'un espace financier européen (document COM (87) 550 final du 4 novembre 1987). La communication est accompagnée d'un dispositif de trois propositions de directives dont l'objet est en premier lieu de mettre en oeuvre la libéralisation complète des mouvements de capitaux et de régler, en complément, l'aspect fiscal de l'ouverture du marché financier, ainsi que le problème de la protection des épargnants et des déposants.

On se souvient que la seconde et dernière phase de libéralisation des mouvements de capitaux doit, selon la proposition de la Commission, s'opérer de la façon suivante (1) :

— extension de la libéralisation aux opérations qui n'étaient pas encore concernées, c'est-à-dire l'achat d'actions ou d'obligations qui ne sont pas admises en bourse, les investissements dans les titres à court terme, les prêts et les crédits non liés à des échanges de biens et services, la possibilité d'ouvrir des comptes dans un autre pays de la Communauté. La libéralisation serait immédiatement applicable dans huit Etats membres tandis que des dérogations temporaires seraient admises pour l'Espagne, l'Irlande, le Portugal et la Grèce ;

— création d'une clause de sauvegarde sur les mouvements de capitaux à court terme, en cas de déséquilibre grave affectant la politique monétaire d'un pays. La Commission propose en outre une actualisation de la directive de 1972 sur la régulation des flux financiers afin de définir les conditions de libération vis-à-vis des pays tiers ;

— renforcement des mécanismes de financement communautaire pour venir en aide aux pays ayant des difficultés de balances des paiements. A cette fin, les deux instruments actuels (les concours financiers à moyen terme et le recours aux emprunts communautaires) seraient réunis en un instrument unique de soutien financier à moyen terme (S.F.M.T.) avec des finalités élargies et des ressources augmentées.

Enfin, pour assurer les conditions d'une concurrence équilibrée entre les institutions financières, la Commission demande aux Etats membres de prendre des mesures d'harmonisation des régimes fiscaux

---

(1) Pour des développements plus complets, voir les conclusions adoptées par la Délégation le 21 octobre 1987 sur le rapport de M. Guy Cabanel.

des sociétés et de mettre à l'étude un rapprochement de leur fiscalité sur les valeurs mobilières. La Commission souligne également que la réalisation de l'espace financier européen implique que toutes les monnaies européennes participent au mécanisme de change du S.M.E., c'est-à-dire que la livre sterling et, ultérieurement, la peseta, la drachme et l'escudo entrent dans le système, et que la marge de fluctuation élargie dont bénéficie actuellement la lire soit supprimée.

Le Conseil Economie-Finances, au cours de ses sessions du mois de février et surtout du 18 avril 1988, a donné l'impression qu'un accord pourrait être conclu prochainement sur ce volet essentiel de l'achèvement du marché intérieur. Les ministres, qui pourraient adopter la proposition de la Commission lors de leur session du 6 juin ou, au plus tard, à l'occasion du Conseil européen de Hanovre les 27 et 28 juin 1988, sont convenus de ne pas poser de préalable même si les conditions d'harmonisation des règles prudentielles, de rapprochement des fiscalités sur l'épargne et de renforcement du S.M.E., telles que les définissait la Commission, ne sont pas remplies. L'entrée en vigueur de la directive qui devait, d'après la Commission, intervenir trois mois après son adoption, pourrait être retardée.

### CHAPITRE III

## LE DÉBAT SUR L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPEENNE

Le Conseil européen de Bruxelles de février 1988 avait à traiter de dossiers trop urgents et trop prioritaires pour avoir la liberté d'aborder la question de l'espace financier européen et notamment les implications monétaires de l'achèvement du grand marché intérieur.

Mais si les conclusions du Conseil européen sont restées muettes sur les questions monétaires, celles-ci n'ont pourtant pas cessé d'occuper largement l'actualité communautaire depuis la fin de l'année 1987. Avec un nouveau mémorandum français et plusieurs déclarations des autorités d'Allemagne fédérale, la dimension monétaire du marché unique a d'abord été, comme précédemment, un *débat franco-allemand*. Du côté des autres Etats membres, les prises de position sur le système monétaire européen ont été peu nombreuses et inchangées, notamment du côté britannique où le gouvernement maintient son opposition à une participation de la livre sterling au mécanisme de change malgré les incitations de certains milieux sociaux-économiques du Royaume-Uni.

L'impression que l'intégration monétaire européenne occupe en priorité la France et l'Allemagne fédérale est confortée par la première réunion, tenue au mois de mars 1988, du Conseil économique et financier franco-allemand créé à l'occasion du 25<sup>e</sup> anniversaire du traité de coopération du 22 janvier 1963. Intervenant au moment des échanges de notes entre les deux pays sur le projet de création d'une banque centrale européenne, la première session du Conseil franco-allemand n'a guère apporté d'éléments nouveaux à leur coopération monétaire.

La Commission, pour sa part, a mis l'accent sur le lien étroit entre la libéralisation financière et le S.M.E. dans sa proposition du 4 novembre 1987 sur la seconde phase de libéralisation des mouvements de capitaux (document COM (87) 550 intitulé « Création d'un espace financier européen »). Son président a multiplié ses déclarations en faveur d'un renforcement de la personnalité monétaire de la Communauté et nombreux sont ceux qui espèrent que le prochain Conseil européen, convoqué à Hanovre au mois de juin 1988, permettra de lancer des négociations en ce sens.

Dans l'immédiat, la construction de l'Europe monétaire n'a guère progressé malgré ses liens avec l'objectif du grand marché intérieur. La recherche par la France et l'Allemagne fédérale d'un processus de relance n'a pas débouché jusqu'ici sur des résultats tangibles.

## I. — LA NÉCESSITÉ D'UNE RELANCE MONÉTAIRE

### A. — Les implications monétaires du grand marché.

Tous les observateurs admettent que l'achèvement du marché intérieur en 1992 implique un meilleur rapprochement des politiques économiques des Etats membres et le renforcement des mécanismes monétaires déjà en place dans le cadre communautaire. Le système monétaire européen (S.M.E.) offre, dix ans après sa création, un bilan assurément positif mais il montre des limites que les Etats membres devront dépasser s'ils veulent accompagner comme il convient l'achèvement du grand marché dans le domaine monétaire (1).

Le S.M.E. a en effet permis à l'Europe d'affirmer une identité monétaire et créé comme une « contrainte psycho-politique » sur les gouvernements des Etats membres. Malgré plusieurs ajustements monétaires, les taux de change ont connu grâce à lui une plus grande stabilité et les politiques économiques des Etats membres ont montré une plus grande convergence. En outre, l'écu privé a connu un développement inattendu et important.

En sens inverse, l'écu public n'est pas devenu un avoir de réserve ni un instrument de règlement international. Le S.M.E. n'intéresse pas tous les Etats membres et la livre sterling ne participe pas au mécanisme de change. Il est souvent considéré comme une « zone deutschemark » et ne dispose pas de ce Fonds monétaire qu'il avait été prévu de créer au cours d'une seconde phase. Enfin, la convergence des politiques économiques n'est pas assurée car aucun automatisme ni aucune sanction ne viennent encadrer le comportement des Etats membres.

Malgré les progrès accomplis à Nyborg au mois de septembre 1987 et l'ajustement concerté des taux d'intérêt français et allemand à la fin de l'année, la situation monétaire actuelle de l'Europe, dans un système international lui-même désorganisé, ne permet pas d'espérer l'achèvement d'un véritable marché unique européen en 1992.

Comme la Délégation l'a déjà souligné à plusieurs reprises, on ne peut envisager la viabilité d'un espace économique et financier progressivement intégré si, en l'absence de monnaie unique, les transactions commerciales et les échanges de capitaux sont effectués en devises dont

---

(1) Pour des développements plus complets, voir dans le tome II du présent rapport d'information, les conclusions sur le S.M.E. et l'achèvement du marché intérieur adoptées par la Délégation le 3 février 1988, sur le rapport de M. Xavier de Villepin.

les cours marquent entre eux une instabilité trop grande. Il n'est pas possible de parvenir en même temps à libérer les échanges de biens, de services et surtout de capitaux, à assurer la stabilité des changes à défaut de les rendre fixes et à préserver l'autonomie des politiques nationales. Un choix doit être fait puisque deux, au maximum, de ces trois termes sont compatibles.

La relance monétaire offre une option : soit elle se fait par la voie minimaliste, assurément plus accessible, du renforcement du S.M.E. et de la coopération monétaire, soit elle s'engage dans la voie maximaliste, incontestablement très ambitieuse, d'une intégration monétaire progressive.

Le renforcement du S.M.E. serait opéré par une plus grande convergence des politiques budgétaire, financière, voire fiscale et salariale, des Etats membres. Il supposerait sans doute une exclusion de la livre sterling et de la lire italienne du panier de monnaies, sauf si le Royaume-Uni décide de faire participer la livre au mécanisme de change et si l'Italie renonce aux marges de fluctuations élargies à plus ou moins 6 % (au lieu de 2,25 %). Il nécessiterait aussi certains automatismes de fonctionnement et quelques sanctions en cas d'observation de la règle commune, ainsi que la définition d'une attitude commune vis-à-vis des monnaies tierces.

L'intégration monétaire progressive de la Communauté, de son côté, supposerait des renoncements de souveraineté de la part des Etats membres participant au S.M.E. et passerait par la négociation d'un traité d'union monétaire. Celle-ci serait une zone où les monnaies seraient librement convertibles entre elles à taux fixes et où une autorité monétaire européenne, constituée par les gouverneurs des banques centrales ou selon une formule associant les gouvernements aux représentants des instituts d'émission, gèrerait le système. L'écu public accèderait au statut d'avoir de réserve et d'instrument de règlement international et donnerait à l'autorité monétaire le rôle d'une banque centrale européenne.

## **B. - Le rapport Achard.**

Des deux voies qui sont offertes, celle du renforcement du S.M.E. est sans aucun doute la plus réaliste. Dans le rapport qu'il a remis le 15 décembre 1987 au ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, M. Pierre Achard, inspecteur général des finances, souligne la nécessité pour les Etats membres de coordonner leurs politiques économiques et monétaires (1).

---

(1) Rapport Achard sur le marché unique de 1992 : perspectives pour les banques, les assurances et le système financier français.

Le rapport fait observer que l'abolition du contrôle des changes en France a été amplifiée par le droit d'établissement et la libre circulation des services et qu'il en résulte un accroissement sensible du volume et des variations des mouvements de capitaux. Relevant l'incompatibilité de la relative stabilité des parités obtenue dans le cadre du S.M.E. et l'autonomie assez large des politiques monétaires, le rapport conclut à un renforcement de la convergence des politiques économiques et monétaires des Etats membres, à une réduction de l'autonomie des politiques nationales et à un perfectionnement des mécanismes de coopération et de solidarité du S.M.E. L'intégration économique de la Communauté ne saurait se faire en effet sans la consolidation de la zone de stabilité monétaire européenne.

### **C. — Les conclusions du Comité pour l'union monétaire de l'Europe.**

Le Comité pour l'union monétaire de l'Europe, coprésidé par MM. Valéry Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt, ancien chancelier allemand, a présenté au début de l'année les conclusions de ses travaux. Voulant aller au-delà du simple renforcement du S.M.E., il a préconisé la mise en place du processus devant aboutir à la création d'une banque centrale européenne.

Le raisonnement du Comité est que l'union monétaire doit se faire sur la base de politiques anti-inflationnistes rigoureuses ayant un objectif de stabilité et sur celle de la libéralisation complète des mouvements de capitaux. Il faut pour cela une définition en commun d'objectifs économiques de croissance. En outre, la rigueur doit présider à la construction de l'union monétaire de sorte qu'un dialogue équilibré avec le dollar et le yen puisse s'ouvrir sur une base renouvelée contribuant à stabiliser le système monétaire international. L'objectif du Comité est que, dans un monde économique multipolaire, l'écu, sans devenir une monnaie dominante, fasse partie avec le dollar et le yen d'un des principaux pôles monétaires. Au stade final du processus, l'écu aura cessé d'être un panier de monnaies et aura acquis une personnalité monétaire propre, dans un système où la fixité des parités sera obtenue par des ajustements découlant des politiques budgétaires ou fiscales.

Le Comité propose que la Communauté s'engage dans un processus dont l'objectif final est la création d'une banque centrale européenne et l'unification des circuits de l'écu public et de l'écu privé. Il suggère des mesures immédiates tendant à développer les opérations privées en monnaie européenne et à unifier les statuts des monnaies de tous les Etats membres par leur participation, en droit ou en fait, au dispositif de change à marges étroites.

Dans les conclusions du Comité pour l'union monétaire de l'Europe, la banque centrale européenne serait chargée d'assurer le bon



fonctionnement du marché de l'écu sur le plan interne et de régulariser ses relations avec les monnaies internationales. La banque serait administrée par un conseil composé de six membres nommés par les gouvernements et dont l'indépendance devra être totale, et par un comité des marchés composé des membres du conseil d'administration et des six gouverneurs des banques centrales.

Demandant l'ouverture de négociations d'un traité monétaire dont l'objet principal serait la création d'une banque centrale européenne, le Comité voudrait que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil européen convoqué à Hanovre au mois de juin 1988.

## II. — LE DÉBAT MONÉTAIRE FRANCO-ALLEMAND

Le débat sur l'intégration monétaire européenne se déroule principalement entre la France et l'Allemagne fédérale. Leurs dix partenaires gardent pour l'instant sur cette question une position de retrait dont on verra dans l'avenir—si elle se traduira par une attitude de suivisme, d'abstention ou d'opposition, la construction monétaire étant de toute façon l'un des meilleurs terrains d'application de « l'Europe à plusieurs vitesses ».

Mais, s'il est actif, le dialogue monétaire franco-allemand achoppe sur une question de taille : celle du rôle des banques centrales dans la définition de la politique monétaire, c'est-à-dire la question de l'indépendance des instituts d'émission et, en corollaire, celle de la priorité du principe de stabilité et de lutte contre l'inflation par rapport à la croissance économique et aux mesures de relance.

### A. — Le mémorandum français de janvier 1988.

Le mémorandum transmis à la mi-janvier 1988 par M. Edouard Balladur, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de la privatisation, se situe à mi-chemin d'une démarche tendant à renforcer le S.M.E. et d'une volonté d'amorcer le passage à la seconde phase du S.M.E. par une intégration monétaire plus poussée.

Considérant que « le moment est venu d'examiner la possibilité de créer une banque centrale européenne qui gèrerait une monnaie commune », le mémorandum français demande que la livre sterling et la lire italienne participent au mécanisme de change du S.M.E. avec les mêmes règles que les autres monnaies et qu'un meilleur parallélisme soit établi entre les obligations des monnaies qui s'éloignent à la hausse ou à la

baisse de leur taux central. L'objectif du gouvernement français est d'opérer un rééquilibrage interne du S.M.E. en réduisant la prédominance qu'y occupe le deutschemark et en favorisant les interventions des autres monnaies.

Sur cette base, le mémorandum soumet plusieurs questions à la réflexion des partenaires de la France. Il demande notamment si la création d'une banque centrale européenne doit être immédiate et comment ses pouvoirs se combindraient avec ceux des banques centrales nationales. Il s'interroge également sur les moyens de rendre plus contraignante la coordination des politiques économiques et monétaires des Etats membres.

L'accueil fait au mémorandum français a été dans l'ensemble plutôt positif même si un certain scepticisme était perceptible sur les chances d'aboutissement d'une décision qui tendrait à créer une banque centrale européenne et dont la nature serait éminemment politique.

Le président de la Commission des Communautés, pour sa part, a déclaré que la mise en oeuvre de la phase institutionnelle du S.M.E. par la création d'une banque centrale européenne méritait d'être étudiée mais qu'il fallait éviter de la considérer comme un préalable à l'achèvement du grand marché, sauf à inverser l'ordre des priorités et à retarder la réalisation de l'objectif 1992. Le président de la Commission préconisait pour cette raison des mesures concrètes immédiates et des améliorations ponctuelles du S.M.E. telles que le renforcement du FECOM (Fonds européen de coopération monétaire), la promotion de l'utilisation de l'écu public et privé, l'entrée de la livre dans le mécanisme de change et un meilleur équilibre dans la défense des parités de change.

## B. — Les réactions allemandes.

La position allemande à l'égard du renforcement du S.M.E. et de la création d'une banque centrale européenne a été exposée au début de l'année 1988 par un mémorandum présenté par M. Gerhard Stoltenberg, ministre fédéral des finances, au nom du gouvernement allemand, et par un autre mémorandum de M. Hans-Dietrich Genscher, ministre des affaires étrangères de l'Allemagne fédérale, traduisant plus particulièrement le point de vue du parti libéral sur la question monétaire. Par ailleurs, le très influent président de la Banque fédérale (la Bundesbank), M. Karl-Otto Poehl, a fait également connaître sa position sur la question.

On perçoit des divergences d'appréciation dans les déclarations allemandes sur l'opportunité d'une banque centrale européenne. L'unité de vue n'est pas totale de la part des deux principales ailes du gouvernement fédéral sur la question monétaire mais l'une comme l'autre posent plusieurs conditions à la création d'une banque européenne.

1. *Le mémorandum Stoltenberg (mars 1988).*

Rappelant que « le but à long terme est la création d'une union économique et monétaire » entre les douze Etats membres, le mémorandum souligne que « cet objectif doit toutefois être précédé par la libéralisation prioritaire des mouvements de capitaux et par la réalisation complète, prévue pour 1992, du marché intérieur ». Il admet toutefois que « l'union économique européenne doit aussi s'accompagner d'une banque centrale européenne ».

Celle-ci devrait répondre aux trois principes suivants :

- engagement de poursuivre l'objectif de *stabilité monétaire* ;
- *indépendance* à l'égard des gouvernements nationaux et des organes communautaires ;
- équilibre entre les éléments centralisés et les éléments fédérés dans le processus de décision de la banque centrale.

Le mémorandum ajoute que, pendant la période transitoire, toutes les banques centrales des Etats membres devront être en mesure d'observer le principe de stabilité monétaire et de prendre leurs décisions indépendamment des instructions des gouvernements.

Pour M. Stoltenberg, l'union économique et monétaire dont dépend la création d'une banque centrale européenne ne peut être que le résultat d'une « restructuration politico-institutionnelle majeure » de la Communauté. Sans cette évolution et sans un transfert de compétences sur les grandes orientations des politiques économiques et monétaires nationales, la monnaie commune serait trop exposée aux tensions consécutives aux divergences dans les mesures monétaires prises par les Etats membres. Le mémorandum évoque en conclusion le « long processus de transition » et les innovations institutionnelles qui devront précéder l'avènement de cette « Communauté de solidarité ».

Dans l'immédiat, le ministre allemand des finances fixe à la Communauté cinq tâches prioritaires :

— *la libéralisation du mouvement des capitaux*, une précision de portée difficilement mesurable mais singulièrement importante étant apportée : « les mêmes libertés qu'au sein de la Communauté doivent valoir aussi dans les mouvements de capitaux avec les pays tiers ». Cette orientation n'est pas assortie d'une obligation de réciprocité de la part des pays tiers et on peut *s'en inquiéter* compte tenu de l'inévitable vulnérabilité d'un espace économique et financier commun qui serait très ouvert à l'extérieur mais en même temps démuné des moyens de pénétration reconnus aux Etats tiers.

— *l'amélioration de la convergence*, par une pleine utilisation des procédures de consultation établies dans le cadre bilatéral et communautaire ;

- la coopération entre banques centrales sur les taux de change ;
- la pleine participation au S.M.E. par une adhésion de tous les Etats membres qui sont en mesure de la faire et la suppression des marges de fluctuation élargie ;
- l'utilisation de l'écu, notamment l'utilisation internationale de l'écu privé, tout en évitant de créer entre l'écu public et l'écu privé un lien qui, d'après le ministre allemand, « ouvrirait la voie à une création monétaire incontrôlable ».

## 2. Le mémorandum Genscher (février 1988).

Dans son « mémorandum pour la création d'un espace monétaire européen et d'une banque centrale européenne », M. Hans-Dietrich Genscher propose que le Conseil européen de Hanovre lance un « signal » et charge un groupe de cinq à sept sages d'élaborer dans un délai d'un an des « principes pour la création d'un espace monétaire européen et le statut pour la mise en place d'une banque centrale européenne, ainsi que des idées pour les mesures à prendre pendant la période transitoire ». Les membres du groupe devraient avoir « compétence et autorité politique et être indépendants » et s'inspirer des principes de stabilité régissant l'activité de la Bundesbank.

L'adhésion immédiate de tous les membres du S.M.E. à la future banque centrale est considérée comme souhaitable par le mémorandum, qui prévoit toutefois une adhésion ultérieure pour ceux des Etats membres qui ne se sentiraient pas encore prêts à se soumettre aux règles du système.

Le mémorandum affirme que la création d'un « espace monétaire européen unifié, avec une banque centrale européenne, est un complément économiquement indispensable du marché intérieur ». En outre, elle serait « le catalyseur pour la nécessaire convergence des politiques économiques des Etats membres, sans laquelle aucune union monétaire n'est possible ». Il souligne que « c'est dans l'intérêt de tous les membres du S.M.E. de réduire leur dépendance vis-à-vis du dollar et de renforcer leur capacité d'action en matière de politique monétaire par la création d'un espace monétaire européen unifié ». Enfin, il fait valoir que « le système monétaire international sera consolidé dans son ensemble par la constitution d'un bloc monétaire européen stable ».

Le mémorandum énumère plusieurs conditions à la création d'un espace monétaire unifié :

- *l'autonomie de l'institution* : un accord est nécessaire sur l'autonomie « personnelle et fonctionnelle d'une banque centrale européenne aussi bien vis-à-vis des institutions nationales que des institutions communautaires ». Ainsi, « l'influence des institutions politiques nationales et communautaires sur la nomination et la démission des gouver-

neurs de la banque ainsi que sur la conduite de la politique monétaire et de crédit d'une banque centrale européenne doit être définie avec précision et étroitement limitée ». Le mémorandum insiste sur la nécessité que la création d'argent par la banque d'émission et le financement de la dépense publique par la Communauté ou les gouvernements restent strictement distincts, et qu'une banque centrale européenne ne soit pas obligée de financer des déficits budgétaires nationaux ou communautaires ;

— *la stabilité monétaire* : une « grande charte » sur une politique de stabilité devra être conclue car telle doit bien être la priorité d'une banque centrale européenne. Tous les partenaires doivent suivre, en étroite coordination, une politique qui contribue à « la stabilité des prix et des coûts à l'intérieur et à un équilibre économique extérieur comme préalable d'une stabilité durable des taux de change ». La charte devrait s'inspirer des deux principes suivants : l'indépendance de la Bundesbank dans sa politique de stabilité monétaire, et l'engagement du gouvernement fédéral de poursuivre une politique générale de stabilité ;

— *l'accord sur les objectifs économiques, financiers et monétaires* : la politique monétaire ne doit pas être étrangère à la politique économique dans son ensemble et à la politique fiscale. Cette condition nécessite notamment un accord entre les partenaires européens sur les objectifs de la politique budgétaire.

Concernant la future monnaie européenne, le mémorandum envisage l'écu comme monnaie parallèle, puis comme monnaie communautaire. Dans la phase de transition, des mesures incitatives seraient prises pour encourager l'utilisation de l'écu public et privé. Une reconnaissance officielle comme moyen de paiement le rendrait « plus attrayant » et pourrait en faire, après la période transitoire, un moyen de paiement européen généralisé.

Si le mémorandum Genscher paraît plus ouvert que celui de M. Stoltenberg, on retrouve dans les deux documents l'affirmation très claire que l'intégration monétaire européenne ne pourra être tentée sans un impératif de stabilité dans la conduite de la politique monétaire et sans un statut d'autonomie de la banque centrale à l'égard des gouvernements nationaux comme des institutions communautaires.

### 3. *Les déclarations du président de la banque fédérale allemande (mars 1988).*

Le président de la banque fédérale allemande, M. Karl-Otto Poehl, s'est déclaré en mars 1988 « partisan convaincu d'une banque centrale européenne » mais a exprimé des doutes sur la capacité des Etats membres de s'engager rapidement dans cette voie.

Comme les deux mémorandum évoqués plus haut, les déclarations du président de la Bundesbank manifestent un nouvel inflexionnement

des positions traditionnelles de la R.F.A. à l'égard de l'union monétaire et, notamment, une attitude plus ouverte que par le passé à l'égard de l'écu.

Cependant, les mêmes conditions sont posées pour la création d'un institut monétaire européen. Le président de la banque fédérale souligne que l'union monétaire, qui comporterait une monnaie commune, nécessite un plus fort degré de convergence économique entre les Etats membres et implique que tous les partenaires de la Communauté, et notamment le Royaume-Uni, participent au S.M.E. En outre, la future banque centrale européenne doit être conçue sur le modèle de la Bundesbank : son indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux et des institutions européennes doit être garantie, le rôle de la banque étant d'émettre la monnaie européenne, de contrôler sa circulation et de garantir sa stabilité, c'est-à-dire d'agir seule sur les taux d'intérêt et la régulation de la masse monétaire. Cette conception exige que les gouvernements soient disposés à accepter les abandons de souveraineté qu'implique la future institution.

Rien ne permet d'assurer que l'évolution de la position allemande à l'égard de l'intégration monétaire, faite jusqu'ici d'un immobilisme prudent et tournée en priorité vers la défense et la stabilité du deutschemark, permettra de conduire à son terme le processus de création d'une banque centrale européenne. Sans doute consécutive aux inconvénients économiques d'une monnaie trop puissante, la nouvelle position allemande est encore trop éloignée de celle de la France pour qu'on puisse envisager qu'un accord monétaire sera conclu dans la Communauté dans un avenir proche. L'Allemagne fédérale a certes accueilli favorablement le mémorandum français de la mi-janvier 1988 mais elle lui a reproché de mettre davantage l'accent sur la stabilité des taux de change que sur la stabilité des prix. L'indépendance des instituts d'émission a en outre toujours été pour elle un principe intangible. Il n'est pas douteux dans ces conditions que les négociations, si elles sont ouvertes, seront longues pour qu'un terrain d'entente puisse être trouvé.

## CHAPITRE IV

### LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

Le Commissaire européen chargé de la politique des transports, M. Stanley Clinton Davis, a fait au mois de mars 1988 devant le Parlement européen le point de la situation dans ce secteur.

Rappelant que la législation communautaire s'était enrichie récemment dans les domaines maritime et aérien (règlements du 22 décembre 1986 pour les transports maritimes et textes du 14 décembre 1987 pour le transport aérien) mais que son application demandait un contrôle attentif, le Commissaire européen a appelé de ses vœux des progrès dans les domaines du cabotage routier et du transport des marchandises et des passagers par route, des secteurs qui revêtent une *importance pratique très grande* dans l'achèvement du marché intérieur. Il a souligné qu'un équilibre entre les différents moyens de transports terrestres devait être recherché et que les actions entreprises devaient être compatibles avec la protection de l'environnement.

Examinant les autres modes de transport, le Commissaire européen a indiqué que la Commission envisageait de demander la diminution de la surcapacité du transport fluvial. Évaluée à 10 %, la surcapacité est un obstacle à la liberté effective des prestations de services dans ce secteur. Concernant les chemins de fer, l'objectif de la Commission est de poursuivre sa politique de transparence des aides d'Etat et de résoudre le problème du passif financier des entreprises pour leur permettre de mieux concurrencer les autres moyens de transport. Il a évoqué les réflexions de la Commission sur un système où les réseaux ferroviaires deviendraient la propriété de l'Etat et où les entreprises de chemin de fer seraient redevables d'une taxe d'utilisation des réseaux. Au sujet des infrastructures communautaires de transport, il a annoncé quelques modifications à la proposition de la Commission d'un programme à moyen terme et de son financement. Enfin, le Commissaire européen a évoqué l'éventualité d'un recours en carence contre le Conseil devant la Cour de justice si des progrès sensibles n'étaient pas effectués au cours de la présidence allemande.

Deux dossiers méritent particulièrement attention dans les développements de la politique des transports au cours du semestre écoulé : la libéralisation des transports aériens au mois de décembre 1987, et les résistances rencontrées pour perfectionner la législation communautaire dans les transports routiers.

## I. — L'ACCORD DE DÉCEMBRE 1987 SUR LES TRANSPORTS AÉRIENS

Après de nombreuses sessions consacrées à la libéralisation du transport aérien, le Conseil est parvenu le 7 décembre 1987 à lever « l'hypothèque du rocher de Gibraltar » qui, en raison du désaccord entre l'Espagne et le Royaume-Uni, l'avait empêché de conclure lors de sa session du mois de juin. L'accord trouvé par le Conseil comporte un ensemble de mesures relatives aux tarifs, aux capacités, à l'accès au marché et aux règles de concurrence dans le transport aérien qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988 (1).

Attendues depuis l'arrêt du 30 avril 1986 de la Cour de justice des Communautés européennes, les mesures prises par le Conseil se veulent cohérentes et homogènes et ont principalement trois objectifs. Elles entendent tout d'abord rendre les tarifs plus attractifs en les plaçant dans une plus grande logique commerciale. Elles visent ensuite une plus grande souplesse dans l'offre des capacités par rapport à l'évolution du trafic. Elles cherchent enfin à favoriser la création de nouveaux services et l'ouverture de nouvelles lignes.

### A. — Les tarifs.

La directive prévoit un système communautaire d'approbation des tarifs des services aériens réguliers entre Etats membres.

Les tarifs seront subordonnés à l'approbation des autorités des Etats membres concernés. L'approbation sera obligatoire si les tarifs répondent à certains critères et des procédures de consultation et

---

(1) Les quatre textes, publiés au Journal Officiel des Communautés européennes n° L 374 du 31 décembre 1987, sont les suivants :

— Règlement (CEE) n° 3975/87 du Conseil, du 14 décembre 1987, déterminant les modalités d'application des règles de concurrence applicables aux entreprises de transports aériens.

— Règlement (CEE) n° 3976/87 du Conseil du 14 décembre 1987, concernant l'application de l'article 85 paragraphe 3 du traité à des catégories d'accords et de pratiques concertées dans le domaine des transports aériens.

— Directive du Conseil, du 14 décembre 1987, sur les tarifs des services aériens réguliers entre Etats membres.

— Décision du Conseil, du 14 décembre 1987, concernant la répartition de la capacité en sièges entre les transporteurs aériens sur les services aériens réguliers entre Etats membres et l'accès des transporteurs aériens aux liaisons des services aériens réguliers entre Etats membres.



d'arbitrage sont prévues pour les cas où un désaccord subsisterait sur une proposition. Les décisions d'arbitrage seront contraignantes si elles sont confirmées par la Commission.

Les transporteurs aériens obtiendront automatiquement l'autorisation d'offrir, à certaines conditions, des tarifs « réduits » et « très réduits ». Les tarifs « réduits » varient entre 65 et 90 % du tarif normal (ou classe économique) et la zone à tarifs « très réduits » est comprise entre 45 et 65 % du tarif de référence. Les Etats membres ont toutefois la faculté de maintenir ou de conclure des arrangements plus souples.

### **B. — Les capacités et l'accès au marché.**

La décision dispose que les augmentations de capacité prévues pour toute relation bilatérale seront automatiquement approuvées, c'est-à-dire sans intervention des gouvernements, à condition que les quotes-parts de capacité qui en résultent ne dépassent pas les limites 55/45 % au cours des deux premières années et 60/40 % au cours de la troisième année. Toutefois, un Etat membre dont les transporteurs aériens auront subi de sérieux préjudices financiers en raison de l'application de ces arrangements pourra demander un réexamen des dispositions concernant la troisième année. Il sera ensuite décidé s'il y a lieu ou non d'appliquer intégralement ces dispositions.

Les augmentations de capacité au cours d'une saison seront également approuvées automatiquement dans certaines conditions et pour autant que les quotes-parts de capacité qui en résultent ne dépassent pas les limites fixées.

La décision comporte également des dispositions concernant l'accès des transporteurs aériens de la Communauté aux liaisons entre Etats membres. Elles devraient permettre l'ouverture de nouveaux services et de nouvelles lignes :

— les transporteurs aériens de la Communauté seront autorisés à mettre en place des services réguliers entre des aéroports de première catégorie situés sur le territoire d'un Etat membre et des aéroports régionaux situés sur le territoire d'un autre Etat membre. Afin de prévenir toute perturbation importante des systèmes de trafic aérien existants et de laisser aux Etats membres intéressés le temps d'adaptation nécessaire, un nombre limité d'aéroports seront toutefois temporairement exclus du champ d'application de cette disposition ;

— les Etats membres pourront désigner deux ou plus de leurs transporteurs aériens pour exploiter des services réguliers vers chacun des autres Etats membres (la désignation multiple). Ils ne pourront toutefois pas désigner plus d'un transporteur aérien sur une liaison déterminée sauf si le trafic sur cette liaison dépasse certains niveaux définis ;

— les transporteurs pourront combiner les services à destination ou au départ de deux ou plusieurs points situés dans un ou plusieurs autres Etats membres, à condition qu'aucun droit de trafic ne soit exercé entre les points combinés.

Les services fournis conformément à ces dispositions seront soumis aux contrôles sur les quotes-parts de capacités, sauf s'ils sont exploités sur des liaisons entre des aéroports de première catégorie et des aéroports régionaux assurés par des appareils dont la capacité n'excède pas 70 sièges.

Enfin, la décision confère aux transporteurs aériens de la Communauté le droit (« droit de cinquième liberté ») d'assurer des services réguliers entre deux Etats membres autres que leur propre Etat d'enregistrement.

### **C. — Les règles de concurrence.**

Les deux règlements relatifs aux règles de concurrence du secteur du transport aérien définissent, pour le premier, des procédures détaillées pour l'application des articles 85 et 86 du traité C.E.E. aux transports aériens internationaux entre des aéroports communautaires et, pour le second, les exemptions par catégorie que peut accorder la Commission pour certains accords et pratiques concertées.

Les importantes mesures de libéralisation décidées par le Conseil le 7 décembre 1987 sont conçues comme la première étape de la mise en œuvre d'une véritable politique du transport aérien en Europe. Un moyen terme a pour l'instant été trouvé entre une libéralisation très modérée, comme l'auraient voulu certains Etats membres, et une dérégulation beaucoup plus ambitieuse, comme le souhaitent le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Les résultats des décisions prises commanderont le développement d'une politique qui veut également assurer un haut niveau de sécurité dans le transport aérien et, ce qui doit être maintenant considéré comme prioritaire, trouver une approche commune à l'égard des pays tiers.

## **II. — LA DIFFICILE LIBÉRALISATION DU TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR ROUTE**

Les Conseils-Transports réunis les 7 et 16 décembre 1987 et le 15 mars 1988 ne sont pas parvenus à dégager un accord sur la poursuite de la libéralisation et de l'harmonisation du transport de marchandises par route.

L'enjeu des négociations est pourtant très directement - et concrètement - lié à l'achèvement du marché intérieur en 1992. On ne saurait comprendre, en effet, que la libre circulation des marchandises soit admise si les restrictions auxquelles leur transport est encore soumis ne sont pas levées. Sans un marché unique des transports routiers, le grand marché intérieur serait largement illusoire car plus de la moitié du commerce entre les Etats membres est effectuée par la voie routière. La R.F.A. et les Pays-Bas sont les deux plus grands transporteurs routiers de la Communauté, assurant les deux-tiers du trafic intra-communautaire.

Actuellement, à la suite des décisions prises en juin 1986, seuls 10 % du transport routier dans la Communauté s'opèrent sans restriction tandis que, sur la plupart des liaisons, les transporteurs routiers doivent disposer d'une autorisation (un contingent) délivrée par le pays de destination ou de transit ou par la Communauté. Les autorisations communautaires ne concernent actuellement que 16 % du trafic et les accords bilatéraux conclus entre deux Etats membres 54 % de celui-ci.

L'objectif de la Commission, dans ses propositions sur lesquelles le Conseil n'a pas encore trouvé un accord, est de libérer totalement l'accès au marché des transports routiers par un programme établi jusqu'en 1992. Il semble que l'état d'avancement des dossiers permette leur aboutissement prochain, peut-être lors du Conseil-Transports qui est convoqué pour le 20 juin 1988. Il faudra pour cela que *la libéralisation soit accompagnée d'une harmonisation parallèle des conditions de concurrence*, les Etats membres étant divisés, comme ils l'avaient été dans le domaine des transports aériens, sur l'équilibre à établir entre ces deux aspects du marché intérieur. Si le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique et le Danemark se montrent partisans d'une libéralisation rapide du marché, l'Allemagne fédérale, la France et l'Italie demandent que les conditions fiscales, sociales et techniques de la concurrence entre transporteurs routiers soient en même temps harmonisées.

L'attitude de la Commission devrait être déterminante pour obtenir une décision dans cette affaire. Lors du Conseil-Transports du 15 mars 1988, elle n'a pas voulu reprendre à son compte le texte de compromis présenté par la présidence allemande, estimant qu'il ne créait pas un engagement juridique contraignant. Conformément aux nouvelles règles sur la prise de décision, l'unanimité du Conseil était requise car le texte de la présidence allemande s'écartait de la proposition de la Commission, alors que la majorité aurait suffi si la Commission s'y était ralliée. Le Royaume-Uni maintenant son opposition à la tentative de compromis de la présidence, l'unanimité du Conseil ne pouvait être trouvée et le dossier dut être renvoyé à une prochaine session.

Tant sur la libéralisation que sur l'harmonisation, les points de vue devraient pourtant pouvoir suffisamment converger pour trouver un accord.

**A. — La libéralisation de l'accès au marché du transport de marchandises par route.**

La proposition de la Commission prévoit que l'ouverture du marché du transport de marchandises par route se ferait en deux étapes :

— au cours d'une période transitoire durant jusqu'au 31 décembre 1991, les contingents communautaires augmenteraient de 40 % chaque année. Certains critères qualitatifs et un mécanisme de sauvegarde seraient appliqués ;

— à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, la libéralisation serait définitive avec la disparition de toutes les restrictions quantitatives. Les contingents bilatéraux nationaux seraient remplacés par un système d'autorisations libres attribuées par des critères qualitatifs.

La présidence allemande a proposé sans succès, lors du Conseil du 15 mars 1988, le compromis suivant :

— des critères qualitatifs détermineraient, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, les règles d'accès au marché des transports transfrontaliers de marchandises par route dans la Communauté. Les contingents bilatéraux, communautaires et de transit, seraient supprimés par des dispositions que le Conseil adopterait au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1992, c'est-à-dire au plus tard trois mois avant l'échéance ;

— au cours de la période transitoire, les quotas bilatéraux seraient « adaptés aux exigences du commerce », et les quotas communautaires seraient augmentés de 40 % en 1988 et en 1989.

La Commission a, pour l'instant, refusé de reprendre ce texte à son compte, estimant qu'il ne comportait pas pour le Conseil l'obligation juridique de libéraliser le marché en 1992 par une augmentation de 40 % chaque année pendant cinq ans du nombre des autorisations communautaires, comme elle le demandait.

Alors que le Royaume-Uni s'opposait également au texte de la présidence, considérant comme la Commission qu'il ne garantissait pas le libre accès au marché à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'Allemagne fédérale, et avec elle la France et l'Italie, maintenait son exigence d'une harmonisation des taxes sur les véhicules et sur l'essence et d'une harmonisation des conditions de travail des conducteurs. Les réglementations nationales en ce domaine risquent, en effet, de porter préjudice aux transporteurs en R.F.A., en France et en Italie, et de fausser le jeu de la concurrence.

## B. — L'harmonisation des conditions de concurrence.

L'harmonisation des conditions de la concurrence sur le marché communautaire du transport des marchandises par route a trois volets : fiscal, social et technique.

### 1. *L'harmonisation fiscale.*

L'harmonisation fiscale, dans le secteur des transports routiers comme dans les autres domaines, sera la plus difficile à opérer, d'autant que la Commission propose d'utiliser le critère de la territorialité et non celui de la nationalité pour imposer le transport routier de marchandises.

Dans sa proposition de décembre 1987 relative à « l'imputation des coûts d'infrastructures de transport à certains véhicules utilitaires » (document COM(87)716), elle suggère en effet que le paiement des taxes soit fait en fonction des routes empruntées par les véhicules (critère de territorialité) plutôt qu'à l'Etat d'immatriculation (critère actuel de nationalité). La Commission voit dans le système un double avantage : les taxes serviraient à l'entretien des infrastructures effectivement employées par les véhicules, et les distorsions actuelles de concurrence, consécutives aux variétés des régimes fiscaux dans chaque Etat membre, seraient évitées.

La Commission distingue trois catégories de droits et charges supportés par les transporteurs : les taxes sur les véhicules, les taxes sur les carburants et les péages routiers.

#### a) *Les taxes sur les véhicules.*

Les taxes sur les véhicules sont prélevées dans le pays d'immatriculation (critère de nationalité) et sont assises sur les caractéristiques du véhicule : puissance du moteur, poids à vide ou en charge, nombre d'essieux.

La Commission envisage trois étapes pour introduire le nouveau régime.

Elle prévoit d'harmoniser au niveau communautaire les taxes pour les véhicules de transport lourds à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990. Le montant devrait être fonction du poids maximal du camion chargé, afin de remplacer les différents critères employés dans chaque Etat membre. Les taxes seraient perçues par l'Etat d'immatriculation, comme c'est le cas actuellement, et les pays membres n'auraient plus le droit d'introduire de nouvelles taxes ni d'accorder des exemptions ou des réductions.

Avant la fin de 1992, les coûts des infrastructures routières devraient être établis par catégorie de véhicule et en fonction du réseau routier qu'il emprunte dans son Etat d'immatriculation et dans les autres pays de la Communauté. Les coûts seraient imputés aux utilisateurs à travers les taxes de roulage et les péages.

A la fin du mois de juillet 1989, la Commission voudrait transmettre au Conseil des propositions de mise en oeuvre de son projet, de sorte que les mesures soient prises avant la fin 1990. Les propositions porteraient notamment sur les méthodes de calcul, d'attribution et d'imputation des frais d'utilisation des infrastructures routières et sur les accords intéressant la collecte des fonds et leur répartition entre les Etats membres. La Commission voudrait pour ce faire instituer une vignette communautaire.

b) Les taxes sur les carburants.

Les taxes sur les carburants ne sont pas assises directement sur les caractéristiques des véhicules et leur produit échoit au pays dans lequel le carburant est acheté (critère de la territorialité). Pour compenser les variations très sensibles du montant des taxes d'un Etat membre à l'autre, la Commission a déjà proposé d'opérer l'harmonisation fiscale par l'introduction, à partir de la fin 1990, d'une taxe commune de 177 écus par 1000 litres, variant seulement en fonction du taux d'inflation. Elle a également présenté, il y a quelques années, une proposition, restée à ce jour sans suite, sur l'augmentation des franchises sur le carburant contenu dans le réservoir des véhicules au moment du franchissement des frontières intra-communautaires.

c) *Les péages routiers.*

Les péages routiers, qui donnent le droit d'utiliser les autoroutes chez certains Etats membres et des infrastructures spécifiques (ponts, tunnels, etc...) sont établis en fonction des caractéristiques des véhicules et de la distance parcourue. La Commission a fait, à leur sujet, plusieurs propositions qui tendent à empêcher les discriminations fondées sur la nationalité.

Les travaux du Conseil sur l'harmonisation fiscale du transport de marchandises par route ont montré que des approfondissements seront nécessaires pour qu'un terrain d'entente puisse être trouvé.

2. *L'harmonisation sociale.*

La Commission a annoncé qu'elle précisera prochainement comment le respect de la réglementation sociale de 1985 sur la durée de conduite, le temps de repos et la composition des équipages pourra être assuré par des modalités particulières de contrôle. Son objectif est que

le Conseil puisse arrêter au mois de juin 1988 une directive sur l'application uniforme de la réglementation. Il est, en outre, prévu que la Commission engagera des négociations avec l'Association européenne des transports routiers (A.E.T.R.).

### 3. *L'harmonisation technique.*

On se souvient que les deux directives de 1985 et 1986 sur le poids et les dimensions des camions avaient prévu des dérogations en faveur de l'Irlande et du Royaume-Uni pendant des périodes qui, normalement, devaient être précisées au mois de février dernier (1). En l'absence de délibérations du Conseil sur ce point, il se confirme que les dérogations ont été accordées pour une durée indéterminée. En outre, malgré certaines propositions de la Commission, les spécifications techniques d'autres types de véhicules (bus, cars, camions à plusieurs axes et camions à remorque) restent encore à arrêter. La question de la largeur des camions frigorifiques, pour sa part, pourrait être prochainement réglée par une dérogation admettant que la largeur de ces véhicules peut être de 2,60 mètres au lieu de 2,50 mètres.

### 4. *La formation des prix.*

Enfin, il convient de signaler que le règlement de 1983 sur la formation des prix des transports devrait être prorogé d'un an et être en vigueur jusqu'au 31 décembre 1989. Jusqu'à cette date, et sauf nouvelle prorogation, les Etats membres continueront de pouvoir choisir entre un système de tarifs de référence et un système de tarifs obligatoires, pratiqué notamment par la France, pour calculer le prix du transport des marchandises entre Etats membres.

## C. — Le transit routier en Autriche, en Suisse et en Yougoslavie.

Les négociations engagées par la Commission avec l'Autriche, la Suisse et la Yougoslavie, sur la base du mandat que lui a donné le Conseil le 7 décembre 1987 pour organiser le transit routier des véhicules de la Communauté à travers ces pays, se sont poursuivies.

Sur une question qui intéresse plus particulièrement l'Italie et également la Grèce, la Commission a fait valoir les cinq objectifs suivants :

- élimination des obstacles administratifs et techniques au transit ;

---

(1) Voir les conclusions n° 167-86 adoptées par la Délégation le 3 décembre 1986 sur le rapport de M. Jacques Golliet.

- respect de la liberté de choix des utilisateurs ;
- respect du principe de non-discrimination ;
- amélioration de la distribution du trafic sur le territoire et entre les différents moyens de transport ;
- développement à long terme du transit sans discrimination.

Le raisonnement de la Commission est que l'achèvement du marché intérieur en 1992 est incompatible avec les restrictions de trafic imposées unilatéralement par les trois pays.

Ceux-ci ont fait connaître leur approche de la question. L'Autriche est particulièrement soucieuse des conséquences du transit routier communautaire sur l'environnement au Tyrol et suggère un transfert partiel du trafic routier sur les chemins de fer et le transport combiné (le « ferroulage »). La Suisse se montre également favorable au transport combiné et a indiqué que ses propres réglementations sur le trafic nocturne et sur le poids et les dimensions des camions n'étaient pas négociables. La Yougoslavie, pour sa part, voudrait que les négociations portent également sur les autres modes de transport et souhaite surtout obtenir une participation financière de la Communauté à ses travaux d'infrastructures routières et ferroviaires.



## CHAPITRE V

### LES QUESTIONS AGRICOLES

L'actualité agricole de la Communauté a été surtout marquée par les suites du Conseil européen de Bruxelles. On fera donc le point sur les divers aspects de la mise en oeuvre de l'accord de février dernier en distinguant le cas du secteur viti-vinicole qui suscite une profonde inquiétude dans les régions de production.

#### I. - LES SUITES DE L'ACCORD DE BRUXELLES

La mise en oeuvre de l'accord conclu par le Conseil européen de Bruxelles dans le domaine agricole a été examinée par le Conseil agriculture du 7 au 9 mars 1988. Les règlements d'application ont été adoptés formellement par le Conseil Affaires générales du 26 avril. Il convient de considérer d'autre part la fixation des prix de campagne 1988-1989 et des mesures connexes comme participant pareillement à l'exécution de la nouvelle orientation définie à Bruxelles. La gestation de la nouvelle politique agricole commune a été ainsi poursuivie sous quatre aspects : celui des stabilisateurs, celui des prix institutionnels, celui des mesures agri-monnaies, et celui des mesures socio-structurelles dont le principe avait été posé par le Conseil européen.

##### A. - Les stabilisateurs.

On peut considérer que la plupart des mesures connexes proposées dans le cadre du paquet prix 1988-1989 complètent les stabilisateurs adoptés par le Conseil agriculture du 7 au 9 mars 1988 et que les deux séries de mesures doivent être passées en revue simultanément, secteur par secteur.

##### — Céréales.

Le Conseil agriculture du 7 au 9 mars a fixé au 1<sup>er</sup> juillet 1988 la date d'entrée en vigueur des mécanismes de stabilisation. Le seuil de

garantie fixé à 160 millions de tonnes jusqu'à la campagne 1991-92 sera ensuite déterminé pour des périodes de trois ans. Dans son avis rendu le 13 avril 1988, le Parlement européen a demandé que le seuil de garantie soit fixé en tenant compte des importations de céréales et de produits de substitution effectuées par la Communauté, et portées à 162,3 millions de tonnes pour la première durée d'application.

L'exemption de la taxe de coresponsabilité accordée par le Conseil européen aux petits agriculteurs n'a pas encore reçu de traduction juridique faute d'accord sur les modalités d'application et la définition du petit producteur. Dans ses propositions de prix, la Commission a proposé de considérer comme tels ceux qui ne cultivent pas plus de 20 ha de surface agricole utile. Par ailleurs, l'aide aux petits producteurs serait augmentée afin de tenir compte de l'application à ceux-ci du prélèvement de coresponsabilité supplémentaire institué par le Conseil de Bruxelles. En ce qui concerne toujours le prélèvement de coresponsabilité, les propositions de prix 1989-1990 prévoient que sa perception serait effectuée désormais lors de la mise sur le marché par le producteur, et non plus au stade de la première transformation, de l'achat à l'intervention ou de l'exportation.

Il a par ailleurs été décidé au Conseil agriculture que la diminution du prix d'intervention à la suite du dépassement de la quantité garantie n'affectera pas le prix indicatif, qui détermine le niveau de la protection extérieure.

D'autres mesures sont en discussion dans le cadre du paquet prix :

-- les dispositions prises pour 1987-88, selon lesquelles l'achat à l'intervention ne devait être déclenché que si le prix moyen du marché communautaire se situait au-dessous du prix d'intervention, seraient annulées. En revanche, serait maintenu à 94 % du prix d'intervention, le niveau du prix d'achat à l'intervention ;

— les majorations mensuelles, déjà touchées lors de la campagne 1987-1988, seraient réduites de 50 % tant pour le prix d'intervention que pour le prix indicatif ;

— les bonifications spéciales applicables au froment panifiable et au seigle panifiable seraient maintenues ;

— l'aide aux producteurs de blé dur serait augmentée de 12,5 % afin de compenser la forte baisse du prix d'intervention ;

— enfin, pour répondre à la demande du Conseil européen de Bruxelles sur l'utilisation des céréales dans les aliments composés, la Commission propose un régime de prime à l'incorporation qui bénéficierait aux quantités supplémentaires utilisées dans l'alimentation du bétail par rapport à une période de référence antérieure. Cette prime s'appliquerait à toutes les céréales, y compris importées, afin de ne pas créer de problèmes de contrôle. Son niveau devrait être aligné sur la marge d'intérêt des produits concurrents des céréales. Le financement serait assuré par le prélèvement de coresponsabilité.

Le gouvernement a d'ores et déjà indiqué que les règles générales de ce dispositif devraient être précisées et que les céréales importées, bénéficiant de la prime à l'incorporation, devaient être soumises au prélèvement de coresponsabilité.

Sur les autres points intéressant le secteur des céréales, on notera l'opposition française à la réduction des majorations mensuelles.

### — *Oléagineux et protéagineux*

Rappelons que le Conseil de Bruxelles a fixé des seuils de garantie jusqu'à la campagne 1990-1991 : 4,5 millions de tonnes pour le colza, 2 millions de tonnes pour le tournesol pour la Communauté à Dix ; pour la Communauté à Douze, 1,3 million de tonnes pour le soja et 3,5 millions pour les protéagineux.

Le Conseil agricole de mars dernier a précisé les conditions de déclenchement de la diminution des prix à la suite du dépassement de 1 % de la quantité garantie : la baisse (de 0,45 % en 1988-89) s'appliquera pour chaque tranche de 1 % réalisée, ce qui, selon le Commissaire Andriessen, augmenterait les seuils de garantie de 0,99 %.

Les aides aux producteurs, dont le Conseil européen avait semblé lier le versement définitif au respect des quantités garanties seraient ajustées, en cas de dépassement de celles-ci, lors des campagnes suivantes. Il n'y aurait donc pas de remboursement des sommes versées au titre d'une campagne excédentaire.

Les mesures connexes aux propositions de prix 1988-1989 avancent un certain nombre d'autres mesures dans ce secteur.

Pour l'huile d'olive, l'aide à la production serait maintenue au niveau fixé pour la campagne 1987-1988 et affectée d'un certain nombre de retenues pour contribuer à divers frais de gestion de l'organisation commune de marché.

Pour les graines de soja, le système de fixation de l'aide à la production serait techniquement amélioré.

Pour les graines de colza, de navette et de tournesol, la variété de colza « 00 » bénéficierait toujours d'un prix d'intervention majoré. Les majorations mensuelles seraient diminuées de 50 % pour le colza et le tournesol.

Pour les protéagineux, l'importation de pois, fèves et féveroles serait assortie de certaines conditions.

Pour les fourrages séchés, les critères qualitatifs d'aide à la production seraient renforcés, notamment en ce qui concerne la teneur en protéines.

— *Fibres textiles.*

La quantité maximale garantie pour le coton serait fixée à 752.000 tonnes de coton égrené.

— *Fruits et légumes.*

Un seuil de garantie serait introduit pour les pêches (70 %, 15 % et 10 % de la production moyenne des cinq dernières campagnes), les oranges et les citrons (10 % de la même moyenne). Il serait dégressif pour les pêches et fixe pour les oranges et les citrons, la baisse des prix ne pourrait dépasser 20 %. L'aide à la production d'ananas au sirop serait plafonnée et étendue à d'autres produits transformés à base d'ananas. Un seuil de garantie serait fixé à 11.000 tonnes pour les conserves d'ananas et à 3.000 tonnes pour le jus d'ananas. De même, un seuil de garantie égal à la moyenne des quantités produites pendant les trois dernières campagnes serait créé pour les pêches au sirop, avec diminution proportionnelle des prix lors des campagnes suivant le dépassement.

Le ministre français de l'agriculture a estimé que les seuils devaient mieux tenir compte de l'amplitude des variations de la production et que pour les pêches la dégressivité gagnerait à être mieux établie dans le temps. Selon le ministre, le plafonnement de l'aide à la production d'ananas au sirop serait un mauvais coup porté à la filière, cette aide devrait compenser intégralement l'écart entre prix communautaires et prix des pays tiers.

— *Tabac.*

Le Conseil agriculture des 7 au 9 mars 1988 a décidé qu'à chaque dépassement de 1 % de la quantité maximale garantie de 385.000 tonnes correspondra une diminution de 1 % des prix d'objectif, d'intervention et des primes. La réduction ne pourra dépasser 5 % en 1988 et 15 % en 1989 et 1990. Les propositions de prix 1988-1989 précisent par variétés les quantités maximales garanties et prévoient de nouvelles quantités de prise en charge par les organismes d'intervention, dont le dépassement provoquerait une réduction du prix. Des pénalisations de prix seraient applicables aux entreprises recourant à l'intervention au-delà d'une marge de 15 % de la production communautaire traitée, pendant trois années consécutives. Une délimitation ultérieure des zones de production serait d'autre part décidée afin d'éviter l'extension des surfaces plantées.

— *Lait.*

La suspension de 5,5 % des quotas laitiers jusqu'au 31 mars 1992 décidée en décembre 1986 a été confirmée par le Conseil agriculture du

7 au 9 mars, toutefois, la part de 1,5 % applicable à partir du 1<sup>er</sup> avril 1988 sera réexaminée chaque année par le Conseil à la lumière des perspectives du marché et de l'état des stocks. Les propositions de prix prévoient le maintien de la taxe de coresponsabilité au taux actuel jusqu'à la campagne 1989-1990 incluse.

- *Viande bovine.*

La Commission prépare pour l'été prochain un rapport sur le fonctionnement de l'intervention dans ce secteur. Elle envisage de proposer d'instaurer un régime d'intervention inspiré par celui applicable au beurre. Dans cette attente, deux clauses seraient supprimées du système actuel : celle du prix d'achat non inférieur au prix du marché dans l'Etat membre ayant le prix le plus élevé, et celle du prix d'achat d'intervention égal au prix moyen majoré de 2,5 %. D'autre part, les primes à la croissance des veaux et les primes variables à l'abattage seraient remplacées à partir de 1989 par une prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine.

Le gouvernement français observe que la suppression de tout plancher au prix d'achat à l'intervention de la viande bovine risque d'entraîner une spirale des prix à la baisse. De plus, cette proposition est en contradiction avec les décisions de décembre 1986 qui excluaient de nouvelles mesures dans le secteur ovin avant le 31 décembre 1988.

- *Viande ovine.*

Le Conseil agricole des 7 au 9 mars a reporté au 23 mai 1988 l'entrée en vigueur de la réforme de l'organisation de marché décidée par le Conseil de Bruxelles. La quantité maximale garantie sera précisée en fonction d'une estimation plus juste du cheptel de 1987, que celle effectuée lors de la discussion des stabilisateurs.

Le gouvernement français souhaite que soit résolu dans le cadre des propositions de prix le problème du claw-back à l'exportation sur les produits ovins non primables, après l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés invalidant les règlements de la Commission prévoyant la perception d'un claw-back sur les produits britanniques ne recevant pas la prime variable à l'abattage. La France considère d'autre part que les propositions de prix constituent le cadre le plus approprié pour l'examen d'un mandat de négociation avec les pays tiers sur le volet externe de la réforme ovine. Le Conseil européen de Bruxelles avait en effet invité la Commission à présenter une proposition.

- *Sucre.*

Le Conseil agricole du 7 au 9 mars n'a rien ajouté au dispositif de stabilisation entériné à la suite du Sommet de Bruxelles.

Les propositions de prix 1988-1989, quant à elles, prévoient quelques aménagements des aides au raffinage et le maintien du niveau du plafond de la cotisation B ainsi que du remboursement mensuel pour frais de stockage.

### **B. - Les propositions de prix pour la campagne 1988-1989.**

Les propositions de prix, dont les conclusions, adoptées par la Délégation le 25 mai 1988, sur le rapport de M. Marcel Daunay, donnent une interprétation, comprennent le gel de la plupart des prix communautaires.

#### *- Céréales.*

Les prix d'intervention du blé tendre, du maïs et des céréales fourragères seraient gelés.

Les prix indicatifs seraient diminués afin de répercuter la baisse des frais de transport entre régions excédentaires et déficitaires de la Communauté. Il en résulterait une diminution des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation.

S'agissant du blé dur, le prix d'intervention serait diminué de 5,23 % afin de le rapprocher de celui du blé tendre. Une augmentation de l'aide à la production compenserait partiellement cette diminution.

Pour le riz, le prix indicatif augmenterait de 0,82 %.

#### *- Tabac.*

Les prix d'objectifs seraient, selon les variétés, diminués de 6 et 8 % ou gelés.

#### *- Autres produits.*

Pour tous les autres produits, les prix institutionnels seraient identiques à ceux de la précédente campagne.

### **C. - Les mesures agri-monétaires.**

Comme il avait été décidé lors de la fixation des prix de la campagne 1987-1988, les M.C.M. positifs allemands et néerlandais seront démantelés d'un point dès le 1<sup>er</sup> avril pour le lait et le 4 avril pour

la viande bovine. La disparition des M.C.M. positifs sera donc presque totale, un solde de 0,4 % subsistant dans le secteur laitier.

La Commission propose de ne pas modifier les M.C.M. négatifs, sauf pour la Grèce, afin de ne pas contredire dans certains Etats membres le jeu des stabilisateurs. La France estime que le démantèlement des ses M.C.M. négatifs ne serait qu'une remise à niveau des prix français sur les prix communautaires réels et que le principe de l'unité des prix du marché prévaut sur le fonctionnement des stabilisateurs.

#### **D. - Les mesures intéressant l'utilisation des terres agricoles et l'utilisation non alimentaire de la production.**

##### *- Mesures socio-structurelles.*

Le Conseil agriculture du 7 au 9 mars derniers a élaboré les détails de l'application des mesures intéressant l'utilisation des terres agricoles envisagées par le Conseil européen de Bruxelles.

##### *- Le gel des terres.*

Il est confirmé que les mesures de retrait des terres de la production, obligatoires pour les Etats, sont facultatives pour les producteurs. Des dérogations régionales seront possibles cependant. Toutes les terres arables cultivées pendant une période de référence sont éligibles sauf celles consacrées à des produits non soumis à une organisation commune de marché. Le retrait doit représenter au minimum 20 % des terres arables d'une exploitation pendant 5 ans avec possibilité de résiliation au bout de 3 ans.

Les terres gelées pourront être laissées en friche avec possibilité de rotation, reboisées ou utilisées à des fins non agricoles, elles pourront être aussi, avec l'autorisation de l'Etat membre concerné, utilisées pour la production de lentilles, pois chiches et vesces ou comme pâturages avec une densité maximum du bétail par hectare et interdiction de commercialisation du fourrage produit.

Une compensation financière annuelle par hectare sera versée. Son montant sera fixé, en fonction des pertes de revenus, entre 100 et 600 Ecus (exceptionnellement 700 Ecus sur autorisation de la Commission). En cas de jachère verte, la prime sera diminuée de moitié. La Communauté financera 50 % de la première tranche de 200 Ecus, 25 % de la tranche jusqu'à 400 Ecus et 15 % de celle allant jusqu'à 600 Ecus. Les producteurs retirant au moins 30 % de leurs terres arables seront exonérés du prélèvement de coresponsabilité pour 20 tonnes de céréales.

Les Etats membres devront avoir mis ce régime en application avant le 1er juillet 1988.

- L'extensification.

Les Etats membres devront prendre au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1989 les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions communautaires concernant l'extensification et la reconversion de la production. Jusqu'au 31 décembre 1989, seuls le vin et la viande bovine seront concernés par ce régime.

- La pré-retraite.

Le Conseil agriculture a adopté un régime facultatif pour les Etats membres d'incitation à la pré-retraite. Les agriculteurs acceptant d'arrêter leur activité bénéficieront, jusqu'à 70 ans au plus, d'une prime pouvant atteindre 3.000 Ecus par an et d'une prime de 350 à 400 Ecus par hectare, dans le cas d'abandon des terres libérées. En cas de reprise des terres par un autre exploitant, la prime à l'hectare sera supprimée.

Le ministre de l'agriculture a annoncé que ce régime ne sera pas appliqué en France.

- *L'utilisation non alimentaire des matières premières agricoles.*

La Commission semble manifester peu d'empressement à répondre à la demande du Conseil européen de février dernier sur ce point. Dans ses propositions de prix pour la campagne 1988-1989, elle fait d'ailleurs part de sa « réticence à l'égard de toute mesure qui, au lieu d'agir sur les causes du problème (de la surproduction), vise exclusivement à en masquer certains effets ». La Commission n'a donc pas proposé dans le paquet prix une aide au bio-éthanol destiné à être utilisé comme carburant.

## II. - LE SECTEUR VITI-VINICOLE

On sait que le Conseil européen de Bruxelles n'est pas entré dans le détail des mesures de stabilisation appliquées à la production de vin, fixant seulement les grandes lignes d'une adaptation des mécanismes de gestion du marché et chargeant la Commission de présenter les propositions correspondantes au Conseil agriculture. Celui-ci n'est parvenu à un accord que le 30 mars dernier après une rude négociation qui a opposé les principaux pays producteurs à leurs partenaires et à la Commission. Il est vrai que le dispositif sévère, ou courageux, adopté par le Conseil agriculture, affecte profondément un secteur soumis



depuis 1970 à une série ininterrompue d'ajustements restrictifs. Les mesures prises le 30 mars apparaissent d'ailleurs comme la dernière péripétie, particulièrement rigoureuse, d'une réforme perpétuelle qu'il est indispensable d'évoquer pour comprendre le cours des choses dans le secteur viti-vinicole.

#### A. - Efforts vains.

Depuis 1970, premier grand départ de l'organisation commune du marché du vin, les viticulteurs n'ont pas cessé de constater que leur tonneau, à l'inverse de celui des Danaïdes, se remplissait fort bien et que le vin s'en écoulait trop mal. La diminution globale de la consommation et l'augmentation continue de la productivité sont les premiers responsables d'une situation qui explique le resserrement progressif de mécanismes au départ plutôt libéraux. Il convient de noter d'emblée que le fonctionnement de ceux-ci est différencié depuis l'origine selon qu'il s'agit des « vins de table » pour lesquels se pose l'essentiel des problèmes de marché, ou des « vins de qualité » (V.Q.P.R.D.).

L'appréciation portée en 1970 sur la situation de la viticulture communautaire avait été optimiste, inspirant le choix d'instruments très souples de régulation du marché lors de l'élaboration de l'organisation commune poursuivie à ce moment-là. Ainsi, la plantation et la replantation de vignobles ne furent soumises qu'à des règles de qualité, sans limitation quantitative ; les règles concernant la production autorisèrent l'enrichissement à l'aide de sucre dans certaines régions ; le régime des prix et des interventions réservé aux « vins de table » fut organisé autour de prix d'orientation et de déclenchement des interventions, celles-ci purent revêtir la forme d'aides au stockage privé à court et long terme ou, en cas de persistance des excédents, de distillation subventionnée. Les « vins de qualité » ne bénéficièrent pas de ces mesures, leur marché paraissant particulièrement assuré.

Les perspectives prometteuses entrevues en 1970 furent contrariées dès les vendanges de cette année qui rendirent nécessaire la distillation de 3,4 millions d'hectolitres au cours de la campagne 1970-1971 et de 3,5 millions au cours de la campagne suivante. Le problème de surproduction réapparut en 1973 et prit en 1974 une ampleur qui déclencha une « guerre du vin » entre la France et l'Italie, la distillation de 4,6 millions d'hectolitres n'évitant pas la déprime des prix.

Quelques mesures furent alors prises, dessinant les grandes lignes d'une organisation de marché qui n'a guère varié depuis que par l'intensification des mesures restrictives conçues en 1974.

Sur le plan des structures de production, la plantation de nouveaux vignobles fut interdite jusqu'à la fin de 1988 (sauf vins de qualité et plans de développement) et des primes à l'arrachage furent créées.

Sur le plan de la gestion du marché, une distillation facultative fut créée ainsi qu'une garantie de bonne fin des contrats de stockage à long terme. Intervenant au début de la campagne, ces mesures permettaient d'accorder une garantie de prix partielle aux producteurs.

A partir de 1976, fut accentuée une politique structurelle qui voulait limiter le potentiel de production des vins de table et améliorer les structures du vignoble en favorisant le passage à des productions de qualité pour lesquelles les perspectives du marché restaient sereines.

Après une accalmie de 1975 à 1978, la surproduction se manifesta de plus belle avec la production record de 182,4 millions d'hectolitres en 1979 et des mesures de distillation exceptionnelle furent nécessaires jusqu'en 1982, année d'une nouvelle réforme qui a fait de la distillation obligatoire l'instrument essentiel de régulation du marché.

L'organisation commune juxtaposait donc désormais :

- une distillation obligatoire décidée en cas de crise grave du marché, modulée en fonction du rendement à l'hectare de chaque production de vin de table, et payée à 60 % (puis 40 %) du prix d'orientation ;

- une distillation préventive facultative payée à 65 % du prix d'orientation, qui pouvait être ouverte à partir du 1er septembre de chaque année ;

- une distillation facultative de soutien ouverte pour 5 millions d'hectolitres au maximum, au cas où la distillation obligatoire était décidée et payée à 82 % du prix d'orientation ;

- une distillation de bonne fin assortissant les contrats de stockage privé à long terme.

Les quantités de vin admises aux trois formes de distillation facultative ont été progressivement diminuées. Par ailleurs, l'interdiction de nouvelles plantations jusqu'en 1990 a été décidée en 1984, sauf pour les vins de qualité.

Les excédents n'ont pour autant pas disparu, provoquant la distillation de quantités de plus en plus importantes : de 14 millions d'hectolitres en 1981-1982 à 30 millions en 1984-1985.

Une nouvelle réforme fut donc décidée à la fin de 1984 par le Conseil européen de Dublin. Celui-ci renforça le régime de la distillation obligatoire, prévint une politique des prix restrictives et voulut provoquer la réduction du potentiel viticole grâce à des aides à l'arrachage et la limitation, restée théorique, des droits de replantation.

Les conditions de déclenchement de la distillation obligatoire furent fixées à un niveau modeste de telle sorte que ce régime devint plus nettement encore l'instrument de régulation du marché, et le prix du vin distillé fut fixé de façon à rendre l'opération dissuasive (50 % du prix

d'orientation pour 12,5 millions d'hectolitres, puis 40 % au-delà, dans la Communauté à 12). Le niveau des excédents de production et des stocks est resté tel lors des campagnes qui ont suivi la mise en place de ce régime, que la Communauté a limité les volumes portés à la distillation, laissant ainsi perdurer la déprime du marché.

En contrepoint de ces évolutions de l'organisation commune du marché du vin, se dessine une longue marche des producteurs, en forme de chemin de croix. Les émotions périodiques éclatant dans le sud français accompagnent l'amputation régulière des revenus des producteurs de vins de table. Leurs efforts pour améliorer la qualité de leurs produits reçoivent comme contrepartie la pénalisation cinglante de la distillation obligatoire et des prix déprimés. La spirale des rigueurs semble sans conclusion et les efforts consentis disproportionnés par rapport aux résultats. On comprend dès lors qu'ait été ardue la gestation des stabilisateurs viticoles au début de l'année 1988.

## B. - Une nouvelle étape.

### - *Les propositions.*

La Commission européenne a arrêté le 2 mars dernier ses propositions sur la stabilisation du secteur viticole, en exécution du mandat donné par le Conseil européen de février. Il semble que la sévérité du dispositif proposé par M. Andrieu en ait suscité les réticences de certains commissaires, sans pour autant faire obstacle à l'adoption par leur collège de la proposition.

Il s'agissait de rendre la distillation obligatoire réellement dissuasive en réduisant fortement le prix moyen payé à 17 % du prix d'orientation au lieu de 43 % auparavant. La Commission proposait en effet de limiter la rémunération de la distillation obligatoire à 50 % du prix d'orientation pour les quantités n'excédant pas 10 % des utilisations normales, soit environ 10 millions d'hectolitres, au-delà de cette quantité, le prix payé aurait été progressivement réduit jusqu'à 0 % à partir de la campagne 1990-1991.

Ainsi, l'excédent jugé acceptable par la Commission pour faire face aux variations conjoncturelles ne devait-il pas dépasser 10 % de la récolte, quand il atteint 30 % aujourd'hui.

La distillation préventive, payée à 65 % du prix d'orientation, ne devait pas être modifiée.

Dans ces conditions, le prix moyen du vin distillé, tous régimes de distillation confondus, aurait atteint 35 % du prix d'orientation représentatif du soutien.

Un volet socio-structurel accompagnait ces projets. La Commission proposait d'étendre la possibilité d'abandon définitif à toutes les surfaces viticoles, y compris les vins de qualité produits par des régions déterminées (V.Q.P.R.D.). Elle proposait aussi que les surfaces abandonnées puissent seulement être reboisées, utilisées à des fins non agricoles, pâturées, cultivées en lentilles, pois chiches et vesces, et, sur dérogation de la Commission, en certaines productions non excédentaires. Le montant de la prime d'arrachage devait être relevé de 20 %.

*- L'accord du 30 mars 1988.*

Dernier en date des stabilisateurs adoptés pour la maîtrise de la production agricole, le dispositif viticole mis en place lors du Conseil agriculture du 30 mars dernier est d'une rigueur atténuée par rapport aux propositions de la Commission mais amende néanmoins sévèrement l'organisation commune de marché. L'accord comporte les éléments suivants :

- Mesures de marché : distillation obligatoire.

A partir de la campagne 1990-1991, les prix d'achat de la distillation obligatoire de vin de table seront fixés à 50 % du prix d'orientation dans la limite d'un volume ne dépassant pas 10 % des utilisations normales, puis à 7,5 % au-delà. L'évolution vers ce second pourcentage sera progressive afin que la baisse du prix moyen payé aux producteurs ne soit pas trop brutale.

La répartition de la distillation obligatoire entre les viticulteurs sera effectuée selon un barème progressif établi en fonction des rendements à l'hectare et pourra varier d'une région à l'autre. Les producteurs dont les rendements sont inférieurs à 70 % au moins du rendement moyen de la région seront dispensés de cette distillation. En revanche, ceux qui ont des rendements supérieurs à 200 % du rendement moyen de la région devront y apporter 75 % de leur récolte.

- Mesures structurelles : arrachage volontaire.

Le régime facultatif d'arrachage a été étendu à l'ensemble du vignoble communautaire. Les terres libérées pourront être affectées à d'autres utilisations agricoles. Une exonération de distillation obligatoire a été prévue en faveur des producteurs recourant au régime de la prime d'arrachage. Elle sera totale quand plus de la moitié des vignes de l'exploitation aura été arrachée.

La Commission pourra exempter un Etat membre du régime de l'arrachage, dans la limite de 10 % de son potentiel de production, dans les zones en risque de dépeuplement, en restructuration, en difficulté socio-économique. Le Conseil pourra, sur proposition de la Commission, adopter les mesures susceptibles d'éviter une mise en oeuvre manifestement déséquilibrée de ce programme entre les Etats membres

et entre les régions. Avant le 1<sup>er</sup> avril 1990, une évaluation sera entreprise des résultats. Le taux de participation de la Communauté au financement des primes est fixé à 70 %.

- *Les perspectives.*

Les producteurs redoutent la sévérité de l'accord sur le vin et le désarroi de certains se traduit de façon spectaculaire. L'impression qui domine dans les professions du vin est celle d'une rigueur plus accentuée dans ce secteur que dans les autres, d'autant plus disproportionnée qu'elle s'ajoute à une série ininterrompue de restrictions rappelée précédemment et qu'elle néglige les efforts entrepris par nombre de producteurs afin d'améliorer la qualité de leur produit.

Il est vrai que d'autre part le compromis sur le vin répondait à une nécessité économique inéluctable. Cet accord, a commenté M. François Guillaume à l'issue des travaux du Conseil, « permettra l'assainissement du marché nécessaire à un redressement durable des cours et donc des prix payés aux producteurs. De plus, toutes ses dispositions sont conformes aux exigences de la politique de qualité défendue par la France qui, malgré un isolement relatif, a réussi à faire accepter son approche en la matière. Les mesures mises en place seront supportées par tous les pays producteurs, ce qui n'était pas le cas jusqu'à maintenant ».

Un certain nombre de problèmes restent en discussion dans le cadre du paquet prix 1988-1989. Il s'agit de l'extension à tous les types de vin de l'interdiction des aides nationales à la plantation de certaines superficies.

Il est à craindre que le retard apporté au traitement d'un certain nombre d'autres dossiers ne provoque à terme de nouveaux graves déséquilibres qui justifieront alors des rigueurs plus poussées. Il faut citer en particulier le problème de la replantation. Faute de limiter l'exercice de ce droit, la Communauté ouvre la voie à une augmentation permanente de la production de vin à l'hectare qui pourrait devenir explosive quand les producteurs espagnols, qui bénéficieront du prix communautaire d'orientation à partir des vendanges 1992, trouveront intérêt à replanter leur vignoble.

### III. - AUTRES QUESTIONS

#### A. - L'utilisation des hormones dans l'alimentation animale.

La Cour européenne de justice avait, dans un arrêt du 23 février dernier, annulé pour vice de procédure la directive communautaire de décembre 1985 interdisant l'utilisation des hormones dans l'élevage.

En dépit de l'opposition de la Grande-Bretagne, le Conseil agriculture du 7 mars dernier a adopté, avec effet rétroactif, une directive formulée dans les mêmes termes que la précédente.

La Grande-Bretagne avançait que les nouvelles données scientifiques rendaient l'interdiction moins justifiable, que le contrôle de l'application n'était pas satisfaisant et que des contentieux allaient apparaître avec les pays tiers fournisseurs de viande.

On se rappelle qu'une dérogation temporaire accordée à ceux-ci jusqu'à la fin de 1988, afin de leur laisser le temps d'adapter leur production, a permis de repousser le conflit avec les Etats-Unis qui se profile sur ce dossier.

## B. - La réglementation des interprofessions agricoles.

Sur l'insistance de la France, la Commission avait promis lors du Sommet européen de février dernier de déposer des propositions sur ce thème.

Le projet déposé par le Commissaire à l'agriculture s'articule autour des points suivants :

- créer, en faveur de l'action interprofessionnelle, une marge de manoeuvre supplémentaire par rapport à celle résultant des règles de concurrence rendues applicables en agriculture par le règlement du Conseil (qui interdit, en principe, les ententes) ;

- prévoir une marge de manoeuvre supplémentaire pour les différents produits agricoles sous réserve du secteur du sucre. Pour ce dernier produit, l'interprofession est très organisée dans tous les Etats membres et la pratique des accords professionnels, tels que prévus par la réglementation communautaire est générale ;

- prévoir que dans la mise en oeuvre de cette mesure il soit tenu compte de la grande hétérogénéité des structures et des conditions de production qui caractérise désormais l'agriculture communautaire. Ainsi, la Commission pourrait décider, à la demande d'un Etat membre, que la situation existant sur le territoire de celui-ci répond d'ores et déjà aux objectifs poursuivis et que le recours à cette marge de manoeuvre supplémentaire est sans objet ;

- poser le principe d'une participation volontaire des opérateurs économiques intéressés à la mise en place d'une organisation interprofessionnelle dans un secteur donné. Il s'agit, en effet, d'être en mesure de faciliter les initiatives qui se concrétisent au contact direct des réalités locales et non pas d'imposer artificiellement des structures nouvelles ;

- ne pas préjuger de la faculté pour les Etats membres de maintenir ou d'instaurer des dispositions nationales parallèles à celles de la proposition pour autant que ces dispositions nationales soient conformes aux règles communautaires applicables.

## CHAPITRE VI

### LA POLITIQUE DE LA PÊCHE

La politique commune de la pêche continue d'effectuer, dans un contexte rendu plus difficile par l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, des arbitrages délicats entre des ressources qui diminuent et des besoins importants. Si les débats du Conseil pêche reçoivent moins de publicité que ceux du Conseil agriculture, les échanges n'y sont donc pas moins rudes et la progression des travaux malaisée.

#### I. — LES MESURES DE GESTION

Le Conseil pêche tenu les 14 et 15 décembre 1987 a adopté les prix pour 1988 ainsi que les totaux autorisés de capture (T.A.C.) et les quotas nationaux.

##### A. — Les prix de la campagne 1988.

Les Etats membres se sont accordés sur des diminutions de prix moindres que celles proposées par la Commission. Les problèmes portaient notamment sur le hareng, pour lequel la Commission proposait une baisse de prix de 10 %, pour la sardine de l'Atlantique et celle de la Méditerranée à propos desquelles se sont révélées des oppositions d'intérêts entre le Portugal, l'Italie et la Grèce, enfin le prix souhaitable du maquereau et celui du calmar faisaient l'objet d'appréciations divergentes.

En définitive, sur la base d'un compromis présenté par la présidence danoise, la décision a été adoptée à la majorité qualifiée (vote négatif de la France et de l'Espagne) dans les termes suivants.

Certains prix ont diminué : harengs (9 %), sardines de l'Atlantique (1 %), roussettes (2 %), maquereaux (5 %), anchois d'Espagne (9 %), thon (4 %). A augmenté de 1 % le prix des rascasses, des cabillauds, des lieus noirs, des églefins, des merlans, des lingues, des plies, des merlus.



L'augmentation est de 2 % pour les dorades et les calmars, de 9 % pour les anchois. Enfin, reste inchangé le prix des sardines de Méditerranée, des aiguillats, des cardines, des castagnoles, des baudroies, des crevettes grises, des crabes, des langoustines, des seiches et de certaines espèces de calmars.

Il convient de rappeler que des prix de retrait sont fondés sur les prix d'orientation. Ils tendent à assurer une commercialisation rationnelle du poisson et à stabiliser le marché.

### **B. — Taux autorisés de capture (T.A.C.) et quotas nationaux.**

La conservation des ressources halieutiques est assurée grâce aux T.A.C. fixés annuellement pour chaque stock de poisson et répartis entre les Etats membres. Ce système permet de limiter les captures dans la zone de pêche communautaire accessible à tous les pêcheurs des Etats membres sous réserve des dispositions applicables à la zone de 12 milles marins.

Le compromis de la présidence sur les T.A.C. a été approuvé à la majorité qualifiée. Le Conseil a abordé à cette occasion le problème de la migration des maquereaux de l'ouest de l'Ecosse vers la Mer du Nord. Les pêcheurs britanniques, pour suivre les bancs de pêche, seraient contraints de pénétrer dans des zones traditionnellement réservées au Danemark peu décidé à accepter leur partage. Le Conseil a invité la Commission à lui faire rapport sur ce problème et à examiner les solutions proposées, avant le 31 mai 1988. L'Irlande a refusé de s'associer à cette déclaration, craignant que des compensations soient accordées au Danemark dans ses propres zones s'il fallait donner satisfaction aux Britanniques.

### **C. — Contingents tarifaires communautaires pour 1988.**

La Communauté ouvre chaque année des contingents d'importation de produits de la pêche à droits réduits ou nuls. Il s'agit essentiellement de faciliter l'approvisionnement des industries de transformation.

Les contingents suivants ont été accordés pour 1988 lors du Conseil pêche des 29 février et 1<sup>er</sup> mars 1988.

| Produit  | Volume du contingent (en tonnes) | Droit contingentaire (en pourcentage) |
|--|----------------------------------|---------------------------------------|
| Anguilles (1) .....                            | 5 250                            | 5                                     |
| Filets de lieu d'Alaska surgelés .....         | 20 000                           | 5                                     |
| Filets de merlu surgelés .....                 | 25 000                           | 5                                     |
| Filets de brochet surgelés .....               | 500                              | 0                                     |
| Morues congelées et surgelées .....            | 45 000                           | 3,7                                   |
| Lieux noirs congelés et surgelés .....         | 15 000                           | 3,7                                   |
| Eglefins congelés et surgelés .....            | 4 000                            | 3,7                                   |
| Filets de morue surgelés .....                 | 12 500                           | 0                                     |
| Filets de lieu surgelés .....                  | 12 500                           | 0                                     |
| Filets d'églefin surgelés .....                | 3 000                            | 0                                     |
| Morues salées, non séchées .....               | 52 500                           | 5                                     |
| Morues séchées, non salées .....               | 1 000                            | 10                                    |
| Morues (filets, séchées, salées ou en saumure) | 250                              | 10                                    |
| Filets de lieu salés .....                     | 4 000                            | 5                                     |
| Crevettes Pand. Borealis .....                 | 2 000                            | 0                                     |
| Poissons plats .....                           | 15 000                           | 3,7                                   |
| Rascasses ou sébastes (2) .....                | 6 000                            | 2                                     |
| Merlan bleu (blocs et filets congelés) .....   | 4 000                            | 5                                     |

(1) La durée d'application du contingent pour ce produit est du 1<sup>er</sup> juillet 1988 au 30 juin 1989.

(2) Pour la période allant jusqu'au 30 juin 1988.

Le Secrétaire d'Etat français à la mer a regretté l'importance de ces contingents « menaçant nos flotilles de pêche ».

## II.- LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DES MARCHÉS DES PRODUITS DE LA PÊCHE

Le Conseil pêche a déjà consacré quatre débats infructueux à ce dossier dont la négociation a commencé il y a un an.

Il importe de rappeler que dans une proposition de mai 1987, la Commission a souhaité que le Conseil adapte la réglementation de base des marchés de la pêche aux évolutions qui se sont manifestées sur ceux-ci : l'élargissement de la Communauté et les modifications des conditions de production et d'échange de certaines espèces très migratoires comme les thonidés.

Trois adaptations ont été proposées : la prise en charge de nouvelles espèces par le régime de l'intervention, l'aide au stockage privé, le système communautaire d'intervention pour le thon.

En ce qui concerne le premier point, il s'agit de prendre en compte la spécificité de la pêche côtière en Espagne et au Portugal en incluant les espèces concernées dans le système communautaire de soutien des prix. Les écarts importants de prix moyens constatés dans les principaux centres de débarquement ont amené la Commission à proposer un régime de prix de retrait régional fixé par les organisations de producteurs, plutôt qu'un prix fixé pour l'ensemble de la Communauté. Un certain nombre de dispositions devaient orienter l'action des organisations de producteurs : aide forfaitaire subordonnée au respect d'un plafond de prix de retrait, coresponsabilité des organisations, limitation des quantités pouvant bénéficier de l'aide, aide forfaitaire au stockage des produits retirés du marché, normes de commercialisation.

En ce qui concerne l'aide au stockage privé, applicable à certains produits congelés à bord des bateaux, la Commission a proposé certaines adaptations techniques afin d'assurer la cohérence de l'aide au stockage privé avec les autres régimes d'intervention. En particulier il s'agit de donner des responsabilités de gestion aux organisations de producteurs.

En ce qui concerne le système communautaire d'intervention pour le thon, la Commission propose de réformer l'indemnité compensatoire versée aux producteurs en contrepartie des difficultés que peut engendrer pour eux le régime des contingents préférentiels d'importation de thon destiné à l'industrie de la transformation.

Il s'agit d'en réserver le versement aux organisations de producteurs et d'en limiter le montant maximal à la différence entre le seuil de déclenchement et le prix perçu par l'organisation. Le seuil de déclenchement reste inchangé : prix sur le marché inférieurs à 90 % du prix à la production communautaire sans que cette baisse soit imputable à une augmentation anormale des quantités débarquées par les organisations professionnelles. Dans le système actuellement en vigueur, l'indemnité part de l'écart entre le prix à la production communautaire et le prix effectivement perçu par le producteur et comprend ensuite une correction visant à compenser l'éventuelle perte de revenus des producteurs concernés. Cette limitation a été introduite de manière à éviter toute tentation de spéculation à la baisse lorsque le prix du marché se situe à un niveau intermédiaire entre le prix à la production communautaire et le seuil de déclenchement de l'indemnité. Le montant de cette indemnité serait en outre limité forfaitairement à 10 % de la valeur de ce seuil de déclenchement.

Ce problème est le principal point d'achoppement de la négociation. La France et l'Espagne, seuls pays de la Communauté à pratiquer la pêche industrielle du thon, considèrent que cette réforme provoquerait une diminution excessive du revenu des producteurs.

Le Conseil pêche des 29 février et 1<sup>er</sup> mars 1988 s'est donc séparé sur un constat de désaccord qui risque de perdurer en raison du peu d'empressement que la présidence allemande mettrait à introduire une

solution de compromis mieux acceptable par tous : lors du dernier conseil, le Secrétaire d'Etat allemand aurait refusé de discuter un compromis de la Commission qu'il estimait trop laxiste.

### III. - LES RELATIONS EXTERIEURES

Le Conseil pêche des 29 février et 1<sup>er</sup> mars 1988 a donné son accord de principe à l'accord de pêche négocié par la Commission avec le Maroc, et autorisé son application provisoire à partir du 1<sup>er</sup> mars 1988.

Cet accord, qui a une durée de quatre ans, prévoit une coopération économique, commerciale, scientifique et technique dans le domaine de la pêche. Il prévoit également que les deux parties puissent engager des actions spécifiques susceptibles de renforcer la solidarité des intérêts de leurs opérateurs respectifs, par exemple par l'engagement d'études spécifiques et la création d'entreprises conjointes.

Les possibilités de pêche accordées par le Maroc portent sur environ 10 000 tjb/an. La contrepartie financière à payer par la Communauté a été fixée à 272 millions d'ECU pour les quatre années. Par ailleurs, cet accord prévoit qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1989 le Maroc pourra exporter dans la Communauté un contingent tarifaire à droit nul de 17 500 tonnes de conserves de sardines.

L'Espagne, dont plus de 700 bateaux pêchent dans les eaux marocaines, et l'Italie, attachée à la conclusion d'accords de pêche avec les pays méditerranéens, souhaitent fortement l'aboutissement des négociations. En revanche, la France s'inquiétait des concessions envisagées sur les importations de conserves de sardines. Le Secrétaire d'Etat à la mer a par ailleurs estimé que « le dernier accord entre le Maroc et la C.E.E. va nous coûter des dizaines de millions de francs ».

## CHAPITRE VII

### LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

Après l'adoption formelle par le Conseil Recherche du 28 septembre 1987 du programme-cadre de recherche et développement technologique, le dernier semestre a vu la discussion et l'approbation des premiers programmes spécifiques ainsi que la poursuite d'une réflexion du Conseil sur certains aspects de la politique communautaire de recherche.

#### I. - L'ADOPTION DE PROGRAMMES SPÉCIFIQUES DE RECHERCHE

Les programmes de recherche, sous le régime de l'Acte unique et à l'exception de ceux qui relèvent du Traité Euratom, sont adoptés à l'issue d'une procédure de coopération avec le Parlement européen. Ainsi s'explique le fait que, neuf mois après l'adoption du programme-cadre, l'accord du Conseil Recherche sur un certain nombre de programmes spécifiques ait abouti dans certains cas à une adoption formelle et n'ait pas dépassé dans d'autres le stade de la position commune en attendant que la procédure de coopération poursuive son déroulement.

#### A. - Programmes adoptés.

##### - *Médecine et santé publique.*

Doté d'un montant de 65 millions d'ECU, ce programme qui couvre la période 1987-1991 comporte des actions sur les risques majeurs : cancer, SIDA, vieillissement, problèmes de santé liés à l'environnement, ainsi que des recherches sur la réduction du coût des soins de santé : technologie médicale, etc...

— *RACE (Research and development in advanced communication technologies).*

Ce programme qui couvre une période de cinq ans avec un financement communautaire de 550 millions d'ECU se propose de promouvoir la compétitivité de l'industrie des télé-communications, des exploitants et prestataires de services de la Communauté. Il comporte notamment des études sur un réseau de communications intégrées à larges bandes, qui doivent s'articuler en trois parties ainsi décrites :

« Partie I : Stratégies de mise au point et de mise en œuvre des communications intégrées large bande.

Cette partie comprend les travaux nécessaires à la mise au point de spécifications fonctionnelles et la recherche en matière de systèmes et d'exploitation orientée vers l'élaboration de propositions de normes, de concepts et de conventions conformes aux systèmes ouverts, ainsi que des travaux d'analyse destinés à assurer la compatibilité fonctionnelle des équipements et services de communications intégrées à large bande. Ces travaux seront effectués par des organismes, groupements et autres organes appropriés, si nécessaire sur la base de contrats.

Partie II : Technologies de communications intégrées à large bande.

Cette partie comprend la coopération en matière de recherche-développement dans le domaine des technologies de communications intégrées à large bande au stade précompétitif.

Partie III : Intégration fonctionnelle prénormative.

Cette partie comprend la recherche-développement prénormative et précompétitive relative à la coopération portant sur la réalisation de « conditions ouvertes de vérification » qui permettent l'évaluation des fonctions, des concepts opérationnels et des équipements expérimentaux par rapport aux spécifications fonctionnelles et des propositions de normalisation issues des travaux prévus dans la partie I. »

— *Recherche au service du développement.*

Pour une dotation de 80 millions d'ECU, deux sous-programmes porteront sur :

— l'agriculture tropicale et subtropicale (amélioration des productions agricoles, conservation et mise en valeur du milieu, génie agricole et technologie post-récolte, systèmes de production) ;

— la médecine, la santé et la nutrition dans les zones tropicales et subtropicales (maladies tropicales transmissibles et non transmissibles, services de santé et hygiène du milieu, carences nutritionnelles).

— *Recherche dans le domaine de la radio-protection.*

Ce programme, qui couvre la période 1985-1989, a été révisé, sa dotation a été portée de 58 à 68 millions d'ECU. Il s'agit de pousser des recherches dans des domaines mis en relief après l'accident de Tchernobyl : transferts atmosphériques à longue distance, évaluation des données relatives au transfert des radionucléides dans la chaîne alimentaire, faisabilité des études épidémiologiques concernant les effets sur la santé de la population, aspects radiologiques des scénarios d'accident nucléaire, contre-mesures pratiques concernant l'environnement rural, aquatique et urbain, contre-mesures concernant la médication préventive.

— *Seconde phase du programme Esprit.*

La deuxième phase du programme Esprit, lancée pour une durée de cinq ans débutant le 1<sup>er</sup> décembre 1987 constitue, avec une dotation de 1 milliard 600 millions d'ECU, le programme spécifique le plus important du programme-cadre communautaire de recherche. Il s'agit d'encourager la recherche précompétitive ou fondamentale dans le domaine des technologies de l'information et de la télématique. Lors de la première phase du programme, 3 000 personnes ont travaillé dans son cadre dans 400 entreprises ou organismes. L'épuisement rapide des crédits de 750 millions d'ECU a incité la Commission à demander que la seconde phase prenne le relai avant la fin de la durée prévue de la première : 1984-1988, et à demander le triplement de l'effort communautaire.

La participation de la Communauté au financement des projets s'élèvera en principe à la moitié du coût. La Communauté pourra toutefois prendre en charge jusqu'à la totalité des frais supplémentaires qui résultent, pour les universités et les autres organismes de recherche, de la mise en œuvre des actions. Des dérogations aux règles de financement sont également prévues en faveur des petits projets.

La participation de partenaires de l'A.E.L.E. (Association européenne de libre échange) sera possible quand des accords-cadres de coopération scientifique et technique auront été conclus avec les pays intéressés.

Trois domaines ont été retenus pour la seconde phase : micro-électronique et périphériques ; systèmes de traitement de l'information ; technologie des applications informatiques. Dans chacun d'eux, l'accent est mis sur les thèmes où l'examen de la situation actuelle montre la nécessité d'un effort : les circuits intégrés à haute densité, les circuits intégrés multifonctionnels, la technologie des périphériques, l'architecture des systèmes et l'ingénierie de la connaissance. De manière générale, une importance spéciale est accordée aux technologies d'application (productique, robotique, bureautique) ainsi qu'aux transferts de technologies.

L'affectation indicative des crédits traduit ces choix : 475 millions d'ECU seraient consacrés à la micro-électronique et à la péri-informatique, 475 aux systèmes de traitement de l'information, 548 à l'intégration des technologies de l'information dans des systèmes d'application, et les frais de personnel et d'administration absorberaient 110 millions d'ECU.

## **B. — Programmes faisant l'objet d'une position commune du Conseil.**

On se souvient que l'Acte unique européen a établi une « procédure de coopération » dont l'objet est d'associer plus étroitement le Parlement européen au pouvoir décisionnel dans des matières correspondant pour partie à celles qui sont désormais placées sous le régime de la majorité qualifiée au Conseil. Il s'agit en particulier de la recherche et développement technologique (hors compétences réglées par le Traité Euratom). Le mécanisme complexe de la coopération est enclenché par une « position commune du Conseil » statuant à la majorité qualifiée, après avis du Parlement européen, sur une proposition de la Commission. Une seconde lecture est ensuite effectuée au Parlement européen. Ses résultats, amendement de la position commune, rejet ou approbation de celle-ci, déterminent les pouvoirs respectifs de la Commission et du Conseil dans la poursuite du processus décisionnel.

Cinq programmes de recherche spécifiques ont fait, au cours du dernier semestre, l'objet d'une position commune du Conseil.

### *— Programme BRITE (Basic research in industrial technologies for Europe).*

Ce programme porte sur l'application des nouvelles technologies dans les industries manufacturières : automobile, chimie, textile, aéronautique, construction navale, machines outils, génie civil, etc... Une série de progrès techniques récents (lasers, conception assistée par ordinateur, modélisation mathématique, métallurgie des poudres) permettent d'envisager dans ces secteurs industriels traditionnels des transformations profondes. Le programme BRITE se propose de favoriser celles-ci dans neuf secteurs clés : fiabilité, usure et détérioration, technologie du laser, techniques d'assemblage, nouvelles méthodes d'essai, conception et fabrication par ordinateur, polymères, matériaux composite et métallurgie des poudres, science et technologie des membranes, catalyse et technologie des particules, nouvelles technologies de production adaptées aux matières souples.

Le Conseil a statué en décembre dernier sur la révision de ce programme, afin de porter sa dotation financière de 125 à 195 millions



d'ECU pour la période 1985-1988 et afin d'autoriser les entreprises des Etats de l'A.E.L.E. à participer aux projets quand des accords-cadres de coopération scientifique et technique ont été conclus.

Il est intéressant de noter que, d'ores et déjà, la Commission a établi ses propositions pour une nouvelle phase du programme (BRITE II) couvrant la période 1989-1992.

Une dotation de 340 millions d'ECU serait proposée ainsi qu'une orientation accentuée sur les problèmes les plus importants de l'introduction des nouvelles technologies dans les industries traditionnelles. Le programme EURAM sur les matériaux avancés serait intégré dans BRITE II afin que la conception industrielle et les techniques de fabrication ne soient pas séparées du développement et de l'application des nouveaux matériaux.

— *Programme SCIENCE (Stimulation des coopérations internationales et des échanges nécessaires aux chercheurs européens).*

Doté de 167 millions d'ECU sur la période 1988-1992, ce programme a comme objectif global d'améliorer l'efficacité de la recherche dans tous les Etats membres et de contribuer ainsi à réduire les disparités de développement dans le domaine scientifique et technique entre les Etats membres. Il s'agit notamment de :

- promouvoir la formation par la recherche et, grâce à la coopération, la meilleure utilisation des chercheurs de haut niveau ;
- améliorer la mobilité des chercheurs, et développer et soutenir la coopération scientifique et technique intra-européenne dans le cadre de projets de haute qualité.

Les moyens à employer sont : des bourses de recherche, des allocations de recherche, le jumelage de laboratoires de pays différents, le développement d'actions multidisciplinaires et multinationales, dans les domaines des mathématiques, de la physique et de la chimie, des sciences du vivant, des sciences de la terre et de l'océan, de l'instrumentation scientifique et des sciences de l'ingénieur.

— *Programme DRIVE (application des technologies de l'information et des télécommunications aux transports routiers).*

Doté de 60 millions d'ECU pour une durée de 36 mois, DRIVE prévoit des actions à frais partagés avec des instituts de recherche, l'industrie et les autorités routières, en vue de l'amélioration de la sécurité sur les routes. Il vise à identifier les meilleurs systèmes et les meilleures stratégies pour leur application, à spécifier des standards de performances et de compatibilité permettant à l'industrie de développer les équipements et systèmes nécessaires, et à prévoir des directives auxquelles ces industries et les transporteurs devront se conformer.

— *Programme Biotechnologie.*

Il s'agit de réviser pour ses deux dernières années d'application, 1988 et 1989, ce programme afin de permettre, avec une augmentation de l'enveloppe de 20 millions d'ECU, l'insertion de l'Espagne et du Portugal, et d'accentuer les travaux portant sur les risques des biotechnologies modernes, et sur l'information et la diffusion des résultats du programme.

— *Programme métrologie 1988-1992.*

60 millions d'ECU sont prévus pour cinq ans. L'objectif de ce programme est d'améliorer la fiabilité des analyses chimiques et des mesures physiques de manière à obtenir des résultats concordants dans tous les Etats membres. Les domaines prioritaires sont : les analyses relatives à l'environnement, à l'alimentation et à l'agriculture ; les analyses bio-médicales ; l'analyse des métaux ; toute une série de travaux relatifs à la métrologie appliquée (mesures et étalonnages des grandeurs les plus importantes pour les laboratoires d'essais et les laboratoires industriels, notamment pour les contrôles de qualité).

**C. — Programme de recherche sur la fusion thermonucléaire contrôlée.**

Ce programme couvrant la période 1987-1991 est fondé sur le Traité EURATOM et n'est donc pas soumis à la procédure de coopération ni aux conditions de majorité qualifiée définies par l'Acte unique européen. Il doit donc être adopté par le Conseil à l'unanimité en application de l'article 7 du Traité EURATOM.

Lors de sa session du 11 avril 1988, le Conseil Recherche n'est pas parvenu à un accord unanime sur le programme de fusion thermonucléaire en raison de l'hostilité de la Grande-Bretagne à l'échelonnement des crédits prévus par la Commission. En effet, si le montant total des crédits prévus est fixé d'un accord général à 911 millions d'ECU dont 533 pour la recherche « fusion » et 378 pour le Joint european torus (J.E.T.), la Grande-Bretagne souhaite que 98 millions ne soient utilisés qu'à partir de 1991, alors que la Commission avait proposé de limiter ce montant à 20 millions. Un compromis de la présidence portant sur 35 millions pourrait rendre possible l'accord de toutes les délégations en juin prochain. Il convient de rappeler que la décision de dépenser une partie de l'enveloppe des programmes de recherche après l'expiration de la durée d'application du programme-cadre 1987-1991, avait conditionné le ralliement de la Grande-Bretagne à celui-ci en juillet dernier.

Aucun désaccord n'a été exprimé sur le contenu du programme de fusion thermonucléaire. Celui-ci comprend le programme J.E.T., auquel

participent la Suède et la Suisse, ainsi que d'autres recherches portant notamment sur la faisabilité scientifique et technologique de la fusion (N.E.T.) et sur la physique du plasma.

J.E.T. constitue actuellement la machine la plus importante d'expérimentation dans la filière du confinement magnétique du plasma pour la production d'électricité grâce à la fusion thermonucléaire contrôlée. On espère progresser ainsi dans la connaissance de processus scientifiques susceptibles de permettre à terme l'exploitation d'une énergie non polluante et renouvelable à la taille des besoins des pays industrialisés.

## **II. — LE DÉVELOPPEMENT DE LA RÉFLEXION COMMUNAUTAIRE**

A l'instigation de la présidence allemande, le Conseil Recherche du 11 avril 1988 a engagé une réflexion sur divers aspects importants de l'action communautaire.

### **A. — La participation de la Communauté à des projets EUREKA.**

La présidence allemande souhaite concrétiser la participation de la Communauté à des projets EUREKA, selon les modalités envisagées par le programme-cadre. La présidence souhaite que le Conseil recommande à la Commission d'envisager le problème en tenant compte d'un certain nombre d'éléments :

— le caractère pré-concurrentiel et hors-concurrentiel de projets EUREKA ou de certaines phases de ceux-ci (selon certaines études récentes, 89 % des projets EUREKA s'inscriraient dans un tel cadre, se rapprochant ainsi du niveau pré-compétitif auquel se situent les programmes communautaires) ;

— la présence d'un intérêt européen commun dans les projets EUREKA : développement des infrastructures, élaboration de normes ;

— la possibilité d'accorder une aide financière selon les modalités prévues par les programmes spécifiques de la Communauté ;

— la possibilité donnée aux Etats membres ne participant pas aux projets EUREKA de tirer avantage de la participation communautaire.

La présidence a proposé au Conseil de transmettre à la Commission une première liste de projets EUREKA auxquels la participation

communautaire lui paraît utile. Ils embrassent les domaines suivants : infrastructures, normes, technologies d'avant-garde, environnement et autres domaines posant des problèmes transfrontaliers.

Lors du Conseil Recherche du 11 avril, il a été décidé d'engager une discussion sur la base d'une communication de la Commission. Celle-ci semble préférer envisager les rapports entre EUREKA et les projets communautaires de façon ponctuelle, en excluant de ces derniers la création de nouveaux produits au moyen de subventions à l'industrie.

Dans une précédente communication discutée en 1986, la Commission avait souligné de façon critique la fréquence des doubles emplois entre les deux séries de programmes.

### **B. — La normalisation.**

La présidence allemande estime que les programmes européens devraient être orientés plus nettement vers des activités de standardisation et normalisation afin de répondre à un besoin pressant, notamment dans les secteurs suivants :

- technologies de l'information et des communications ;
- technique des transports ;
- recherche sur l'environnement ;
- production industrielle ;
- technologie du laser.

L'idée qui préside au mémorandum allemand est que, dans les secteurs de haute technologie, la standardisation ne doit pas attendre la mise au point d'un produit ou d'un processus de production, mais, qu'en raison de la complexité des systèmes qui requièrent la coopération d'un grand nombre d'entreprises, les experts doivent travailler parallèlement aux activités de recherche et de développement.

Par ailleurs, il convient de noter que le Conseil s'est orienté vers l'idée d'une conférence réunissant des chercheurs en sciences naturelles et en sciences humaines.

## CHAPITRE VIII

### L'ENVIRONNEMENT, LES QUESTIONS CULTURELLES ET SOCIALES

#### I. — L'ENVIRONNEMENT

Outre les différentes mesures communautaires arrêtées après l'accident de Tchernobyl, et dont on trouvera l'analyse dans le Tome II du présent rapport, la protection de l'environnement a été à plusieurs reprises l'objet de propositions ou de décisions communautaires.

— *Révision du programme de recherche dans le domaine de la radio-protection.*

Lors de sa session du 21 décembre 1987, le Conseil a arrêté la décision portant révision du programme pluriannuel de recherche et de formation pour la Communauté européenne de l'énergie atomique dans le domaine de la radio-protection (1985-1989).

La possibilité d'une révision du programme a été prévue par la décision originelle de 1985. Concrètement, la révision tient compte du fait que, en raison des conséquences radiologiques graves de l'accident du réacteur de Tchernobyl, il est de l'intérêt de la Communauté de faire des recherches sur les effets de cet accident, d'évaluer ses risques et de mettre au point des méthodes permettant de contrôler et de réduire les conséquences fâcheuses de la radiation pour le public en général, les travailleurs et l'environnement.

La décision de révision porte la dotation du programme de 58 à 68 millions d'ECU ; l'augmentation sera utilisée pour la passation de contrats de recherche dans le nouveau domaine ainsi que pour des dépenses de fonctionnement.

— *Véhicules à moteur.*

Deux grandes directives dans le secteur des véhicules à moteur, concernant respectivement les émissions de gaz d'échappement des voitures particulières et les émissions de gaz d'échappement des véhi-

cules commerciaux ont été arrêtées en décembre 1987. Ces deux directives devraient bientôt être complétées par deux autres, l'une sur les gaz d'échappement des petites voitures (de moins de 1 400 cc) qui vient d'être proposée, la seconde concerne les quantités de particules (poussières) émises par les moteurs diesel des voitures. Cette proposition prévoit l'introduction d'un seuil maximum admissible en deux étapes :

- 1,1 gramme par essai valable à partir du 1.10.1989 pour tous les nouveaux modèles de moteurs et à partir du 1.10.1990 pour tous les véhicules nouveaux ;

- La date d'entrée en vigueur de la deuxième phase sera décidée par le Conseil avant fin 1989, sur proposition de la Commission, en vue d'atteindre le seuil de 0,8 gramme par essai.

#### — *Pollutions diverses.*

Lors du même Conseil, une résolution a été adoptée instituant un programme d'action communautaire contre les émissions de cadmium dans la nature ; une position commune a également été dégagée au sujet des rejets en milieu aquatique de l'hexachlorobenzène (HCB) et de l'hexachlorobutadiène (HCBd), produits figurant dans la « liste noire » communautaire de produits dangereux. Le Conseil attend l'avis du Parlement européen pour adopter définitivement la mesure.

Le Conseil a enfin adopté le 21 mars 1988 une position commune sur la proposition de directive fixant les valeurs limites et les objectifs pour les rejets de chloroforme en milieu aquatique, mais n'a pas pu aboutir à un accord semblable à propos du chrome, non plus que sur les déchets industriels de dioxyde de titane.

#### — *Grandes installations de combustion.*

En discussion depuis plusieurs années déjà, la proposition de directive relative à la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion n'a toujours pas pu faire l'objet d'un accord que la présidence espère cependant obtenir en juin prochain.

#### — *Politique de l'environnement.*

La période a été fertile en prises de positions communautaires puisqu'elle a été marquée à la fois par la fin de l'Année européenne de l'environnement, fournissant l'occasion d'un premier bilan ; et par le lancement d'un nouveau « programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement 1987- 1992 » (1).

---

(1) Cf. J.O.C.E. du 7.12.1987.

● *L'Année européenne de l'environnement.*

Le Conseil « Environnement », réuni le 21 mars 1988, a dressé un premier bilan de l'Année européenne de l'environnement, adoptant la résolution suivante :

« Le Conseil des Communautés européennes :

— rappelant la décision du Conseil européen des 29 et 30 mars 1985 de désigner l'année 1987 « Année européenne de l'environnement » ainsi que la résolution du Conseil du 6 mars 1986 relative à un programme d'action pour cette année ;

— notant que, suite à l'adoption de l'Acte unique, la politique de protection de l'environnement est devenue une politique à part entière de la Communauté européenne ;

— remercie la Commission et tous ceux qui ont contribué, sous l'égide du comité directeur et des comités nationaux, à assurer le succès de l'Année européenne de l'environnement ;

— se félicite de l'écho et du retentissement qu'a connu l'Année européenne de l'environnement dans la Communauté, qui ont permis de sensibiliser un grand nombre de responsables des administrations, du monde industriel et syndical, des collectivités locales et des associations ainsi qu'une large fraction de l'opinion publique européenne, et notamment des jeunes ;

— se réjouit que les manifestations aient été organisées autour de projets concrets et de façon décentralisée permettant ainsi, notamment, la participation de nombreuses entités régionales et locales de la Communauté ;

— note avec intérêt les efforts déployés pour favoriser tout particulièrement des projets à caractère européen, multinational ou bilatéral ainsi que pour associer le monde des entreprises à l'Année européenne de l'environnement ;

— prend acte des initiatives prises afin de favoriser la présentation et la réalisation de projets ayant une dimension environnementale et susceptibles d'être éligibles aux différents fonds communautaires ;

— note avec satisfaction que des pays tiers se sont associés à l'Année européenne de l'environnement et que la Commission a mis en œuvre des projets d'information, d'éducation et de sensibilisation destinés aux pays en développement ;

— s'attend que les actions d'information et de sensibilisation engagées pendant l'Année européenne de l'environnement auront un effet d'entraînement bien au-delà de cette année et conduiront à des effets positifs et à des progrès concrets au bénéfice de la protection de l'environnement et du cadre de vie ;

— demande à la Commission de tenir compte, dans la poursuite de ses efforts en matière d'information et d'éducation, de l'expérience acquise lors de l'Année européenne de l'environnement, de la nécessité de coopérer avec les Etats membres et de l'opportunité ou non d'associer d'autres organismes intéressés ;

— souligne à cet égard que pour faire progresser la politique communautaire de l'environnement — tant au niveau de son élaboration que de son application — il est important qu'une plus grande convergence d'intérêt et d'attitude à l'égard de l'importance des problèmes d'environnement se manifeste auprès de l'opinion publique et des milieux intéressés de l'ensemble des Etats membres ;

— demande aux Etats membres de poursuivre les objectifs qui ont inspiré l'action Année européenne de l'environnement en coopération avec les groupements intéressés et la Commission. »

— *Le programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement 1987-1992.*

Rappelant les nouvelles dispositions introduites par l'Acte unique européen dans le Traité de Rome et fondant une action communautaire en matière d'environnement, la résolution définit ainsi les priorités de cette action :

« Prévention de la pollution.

a) réduction à la source des pollutions et nuisances dans les différents domaines :

— lutte contre la pollution de l'air, entre autres par la mise en œuvre efficace des directives existantes en matière de qualité de l'air et de pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, et par l'adoption et la mise en œuvre de mesures concernant les émissions des grandes installations de combustion et des véhicules à moteur,

— lutte contre la pollution des eaux douces et des eaux de mer provenant de sources ponctuelles ou diffuses, entre autres par la mise en œuvre de la directive 76/464/C.E.E. du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, et par l'amélioration générale de l'environnement aquatique, notamment de la mer du Nord et de la Méditerranée,

— lutte contre la pollution du sol, entre autres celle provoquée par les produits agrochimiques et les déchets toxiques,

— mise en œuvre harmonisée des directives existantes concernant les déchets toxiques dangereux et notamment leur transport transfrontalier.



Dans ce contexte, l'action communautaire tiendra compte en particulier de la nécessité de :

— prévenir le transfert de la pollution d'un milieu à l'autre de l'environnement,

— lutter contre la pollution transfrontière.

b) contrôle de substances et préparations chimiques :

— évaluation, en particulier à travers une utilisation accrue des analyses multimilieus, des risques posés à l'environnement et à la santé des hommes par les substances et les préparations chimiques,

— identification et mise en œuvre des mesures de contrôle les plus efficaces et les plus économiques des substances qui peuvent présenter un risque pour l'environnement et la santé des consommateurs ;

c) prévention des accidents industriels : mesures permettant la prévention générale des accidents industriels, ainsi qu'une réponse efficace et la limitation des conséquences des accidents qui pourraient néanmoins se produire, par :

— une mise en œuvre plus efficace de la directive 82/501/C.E.E. du Conseil, du 24 juin 1982, concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles,

— une révision de cette directive, comportant entre autres l'élargissement éventuel de son champ d'application,

— une intensification des échanges d'informations entre Etats membres en la matière ;

d) lutte à la source contre les nuisances acoustiques ;

e) mesures concernant l'évaluation et l'utilisation optimale de la biotechnologie en ce qui concerne l'environnement ;

f) poursuite d'une action efficace de protection de la santé de la population et de l'environnement contre les effets nocifs des radiations nucléaires, aussi bien en cas de fonctionnement normal des installations qu'en cas d'accident ;

*Amélioration de la gestion des ressources.*

g) mesures visant à protéger et à mettre en valeur le patrimoine naturel de l'Europe, en particulier :

— mise en œuvre des actes en vigueur du Conseil tels que le règlement (C.E.E.) n° 3626/82, du 3 décembre 1982, relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la directive 79/409/C.E.E., du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages,

— protection, dans les conditions prévues au traité, des zones d'une importance communautaire, entre autres dans le cadre de la directive 79/409/C.E.E., ou des zones particulièrement sensibles sur le plan de leur environnement et encouragement de la régénération des zones détériorées du point de vue de l'environnement,

— protection des forêts contre la pollution atmosphérique et les incendies, y compris la mise en œuvre des mesures prévues par les règlements (C.E.E.) n° 3528/86 du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique et (C.E.E.) n° 3529/86 du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies ;

h) mesures concernant les risques ou les catastrophes naturels ou provoqués par l'homme ayant un impact sur la santé humaine et l'environnement, y compris l'évaluation du risque et une réponse adéquate ;

i) encouragement des pratiques agricoles qui se révèlent bénéfiques pour l'environnement ;

j) protection du sol, entre autres par la lutte contre l'érosion, par la conservation de la couverture végétale, par la prévention des dommages provoqués par certaines activités industrielles et agricoles ainsi que par la lutte contre ces dommages, compte tenu des différentes caractéristiques géomorphologiques des différentes régions ;

k) amélioration des ressources hydrauliques et de la gestion des eaux, en particulier par la réduction de la pollution des eaux, la protection des bassins de captage et l'encouragement de la réutilisation des eaux usées ;

l) amélioration de la gestion des déchets en ce qui concerne la réduction de leur quantité, leur traitement, leur recyclage et leur réutilisation ;

m) protection globale et intégrée de l'environnement dans la région méditerranéenne, compte tenu particulièrement de tous les aspects spécifiques de cette région lors de l'exécution du programme d'action ;

#### *Activités internationales.*

n) soutien et, le cas échéant, participation active par la Communauté et les Etats membres aux activités internationales intéressant la protection de l'environnement, dans le cadre de leurs compétences respectives ;

o) coopération avec les pays en développement en matière de problèmes d'environnement et de protection des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne les questions de désertification et d'approvisionnement en eau, les forêts tropicales ainsi que la production et l'utilisation de produits ou substances dangereux et la coopération technologique ;

*Développement d'instruments appropriés.*

n) amélioration des bases scientifiques de la politique de l'environnement, entre autres par des programmes de recherche appropriés ;

o) mise en œuvre efficace de la directive 85/337/C.E.E. du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques communautaires ;

p) mise en œuvre de normes appropriées visant à assurer une protection efficace de la santé publique et de l'environnement ;

q) développement d'instruments économiques efficaces tels que taxes, redevances, aides d'Etat, autorisations de décharges négociables, en vue de la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, en conformité avec la recommandation 75/436/EURATOM, CECA, C.E.E. du Conseil, du 3 mars 1975, relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement (principe pollueur-payeur) ;

r) encouragement du développement, de la dissémination et de la diffusion des technologies propres, notamment dans le cas des industries particulièrement polluantes ;

s) amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement ;

t) effort accru en vue de promouvoir l'éducation et la formation en matière d'environnement aux niveaux appropriés, ainsi qu'une plus grande prise de conscience dans le public ».

Enfin, la Commission « s'engage à statuer sur (ces) propositions dans la mesure du possible dans un délai de neuf mois à dater de leur transmission ou, le cas échéant, de la transmission des avis du Parlement européen et du Comité économique et social ».

- Chasse.

La décision de la Cour de Justice à propos de la réglementation française de protection de certaines espèces animales, rendue le 27 avril 1988 mais non encore publiée, sera analysée dans le prochain rapport semestriel.

## II. - LES QUESTIONS CULTURELLES

### A. - Culture.

La Commission a publié le 14 décembre 1987 (1) une « note de réflexion » sur la « relance de l'action culturelle dans la Communauté européenne ». Ce document important propose un « programme-cadre » pour la période 1988-1992 dont les principales orientations concerneraient : la création d'un espace culturel européen (la création du marché intérieur de la culture, la connaissance de l'Europe culturelle, le mécénat des entreprises, la politique de l'édition), la promotion de l'industrie audiovisuelle européenne (une académie européenne du cinéma et des arts audiovisuels, une « charte de l'audiovisuel », le développement de la télévision à haute définition (normes européennes)), l'accès aux ressources culturelles (l'amélioration des connaissances linguistiques, la promotion culturelle dans les régions européennes, la conservation du patrimoine culturel, la carte « jeunes »), la formation culturelle (la formation des administrateurs culturels, la formation aux métiers de l'image et du son, la formation des journalistes et programmeurs, la formation des traducteurs et interprètes, la formation aux métiers d'art et de la restauration), le dialogue interculturel avec le reste du monde.

### B. - Audiovisuel.

La Commission a de nouveau présenté au Conseil une proposition de directive visant l'harmonisation des législations nationales en matière de radio et télévision. Les modifications tiennent compte de l'avis du Parlement européen, qui, le 20 janvier, a voté à très forte majorité en faveur de la proposition, mais avec des modifications fondées sur le rapport Barzanti (2).

La politique audiovisuelle, esquissée dans la directive proposée par la Commission, s'inscrit dans un cadre plus vaste : « apporter une réponse européenne aux défis que lance la révolution technologique en cours dans le domaine de l'information et des télécommunications. Aucun pays de la Communauté, retiré sur son marché national, ne pourra, en effet, produire à des conditions compétitives le volume d'équipements et de programmes qu'appellent le développement technologique et la multiplication des chaînes captables par satellites ».

---

(1) COM 87-603 final

(2) Le Conseil de l'Europe, compétent en matière culturelle, poursuit de son côté l'élaboration d'une convention internationale sur les activités de radiodiffusion.

La proposition de directive de la Commission n'est qu'un des éléments de cette politique communautaire globale et son objectif central est de créer un cadre réglementaire minimal auquel devront se conformer les transmissions de radio et de télédiffusion pour être éligibles à une pleine liberté de circulation dans l'ensemble de la Communauté. Dès lors qu'elles répondront aux règles contenues dans la directive, aucun Etat membre ne devra s'opposer « à la réception et à la retransmission sur son territoire d'émissions provenant d'autres Etats membres ». Autre disposition essentielle : « l'Etat d'origine est le responsable de l'observation de ces règles ».

La directive propose :

— pour la publicité, que la durée des écrans publicitaires ne puisse pas dépasser 15 % de la durée des émissions. La publicité serait interdite pour le tabac et des limites imposées à la publicité pour les boissons alcoolisées. Pour ce qui est des parrainages « sponsoring », la Commission demande que les entreprises n'exercent aucune influence « indue » sur les parties d'un programme dépourvu de caractère publicitaire ;

— s'agissant du contenu des programmes : que dans le but de stimuler la production audiovisuelle dans la Communauté, un espace lui soit réservé. Dans un premier temps, 30 % des programmes, en dehors des informations, du sport et de la publicité, devraient être produits dans la Communauté ; par la suite, ce pourcentage serait porté à 60 % ;

— pour les droits d'auteurs : que des dispositions soient prises, destinées à assurer une protection et une rémunération équitable des droits d'auteurs et des droits voisins en cas de transmission transfrontalière ainsi que des dispositions permettant de résoudre les conflits pouvant naître à ce sujet.

La proposition modifiée contient (en plus d'un certain nombre de modifications mineures) trois changements importants par rapport à la proposition initiale :

1) *la notion d'oeuvre communautaire*, qui s'inscrit dans le chapitre consacré à la promotion de la distribution et de la production de programmes télévisuels, a été considérablement élargie, notamment pour permettre à des oeuvres produites dans des pays européens qui ne sont pas des Etats membres de la Communauté d'être prises en considération (une telle possibilité serait fondée sur des accords de réciprocité) ;

2) la proposition modifiée renforce considérablement la position des *titulaires de droits d'auteur*. En vue d'assurer la libre circulation des émissions, elle n'exige plus l'institution d'une licence légale dans le contexte du droit d'auteur, mais propose la mise en place d'organes représentant les intérêts concernés, qui seront appelés à arbitrer au cas où des conflits subsisteraient en dépit de tous les efforts mis en oeuvre pour aboutir à un accord contractuel ;

3) la proposition modifiée comporte un nouveau chapitre instituant la possibilité d'exercice *d'un droit de réponse* pour les personnes physiques ou morales dont les intérêts légitimes ont été lésés par une allégation incorrecte faite au cours d'un programme radiodiffusé émanant de la Communauté.

Si le Conseil n'a pu jusqu'à présent parvenir à un accord sur ces propositions, l'action communautaire en faveur d'un espace audiovisuel commun et de la création européenne se poursuit.

— *Année européenne du cinéma et de la télévision.*

Ainsi, Mme VEIL et MM. RIPA DI MEANA et ADINOLFI ont présenté le 14 janvier à la presse le programme de l'Année européenne du cinéma et de la télévision qui sera marquée notamment :

— par un nouveau prix européen du meilleur film décerné annuellement dans la capitale culturelle désignée chaque année (en 1988, à Berlin, le 26 novembre) ;

— par une journée européenne de la télévision qui se tiendra le 21 mars au cours de laquelle seront présentées des émissions spécifiques par la plupart des stations européennes ;

— par l'ouverture d'un Musée de l'image à Londres.

M. RIPA DI MEANA a souligné, pour sa part, l'énorme enjeu économique, social et culturel que constitue la formation d'un système intégré de l'industrie audiovisuelle européenne, seul capable de faire face aux défis au niveau mondial.

### III. — LES QUESTIONS SOCIALES

La Commission, notamment dans le document « Réussir l'Acte unique européen » a souvent présenté le renforcement de la politique sociale comme l'indispensable contrepartie de la pleine libération des échanges qui doit caractériser le marché unique après 1992. Cette volonté s'appuie évidemment sur l'affirmation par l'Acte unique européen des compétences communautaires en matière sociale, compétences qui doivent, cependant, se concilier avec celles qui demeurent attribuées aux Etats membres.

### **A. — L'avis du Comité économique et social sur « les aspects sociaux du marché intérieur ».**

Le 19 novembre 1987, le Comité économique et social de la C.E.E. a adopté, sur le rapport de M. BERETTA (1), un avis sur les aspects sociaux du marché intérieur et l'espace social européen. problème dont il s'était saisi le 24 septembre de la même année.

Insistant sur la complémentarité indispensable du progrès des législations sociales et de la libération des échanges économiques dans le grand marché, l'avis du Conseil économique et social préconise l'élaboration de « directives-cadres » dans le domaine social. En tout premier lieu, une directive-cadre devrait consacrer les droits sociaux fondamentaux ; elle affirmerait notamment le droit pour tous les travailleurs, quels que soient leur statut et la durée de leur contrat de travail, à la négociation et aux garanties de conventions ou d'accords collectifs ; le droit au bénéfice des prestations sociales ; à la protection de la santé et à la sécurité sur les lieux de travail ; cette « charte » devrait également prévoir l'interdiction de renouveler indéfiniment des contrats à durée déterminée, reconnaître un droit d'information des travailleurs.

Ce « socle » de droits fondamentaux, qui a pour but de permettre « les flexibilités nécessaires à l'adaptation des entreprises aux nouvelles exigences du marché, en évitant une déréglementation sauvage », devrait être complété de mesures spécifiques en faveur des catégories les plus vulnérables, souvent exclues du marché du travail, et en faveur également des familles.

L'espace social européen devrait comporter des garanties permettant une « totale mobilité des citoyens européens, avec une référence particulière aux travailleurs migrants et frontaliers ».

D'autres éléments en sont indissociables, selon l'avis du C.E.S. : la reconnaissance des qualifications professionnelles et des diplômes ; la protection des minorités ethniques ; la non-discrimination, à l'égard des femmes, dans l'accès aux formations et aux emplois ; la participation, enfin, des consommateurs à la définition des normes de qualité des produits, à l'égard tant de la santé que de l'environnement.

Puis l'avis analyse quelques données macro-économiques, fondées sur l'hypothèse d'un taux de croissance de 2 % environ et d'un taux de chômage (moyenne communautaire) de 12 % environ. De ces hypothèses, l'avis conduit à la nécessité, non seulement des « politiques appropriées de l'offre et de la demande formulées par la Commission, pour soutenir la croissance économique », mais aussi d'interventions

---

(1) Cf. doc. C.E.S. : « Soc. 143 », reproduit dans le recueil du C.E.S. « Objectif 1992 », Bruxelles, janvier 1988.

plus « volontaristes » encore pour « accélérer la création d'emplois ainsi que la qualité de la croissance ». On ne peut que formuler le voeu que cet interventionnisme communautaire obtienne les résultats qui semblent se refuser à maintes politiques nationales, inspirées des mêmes principes.

Dès lors, le Comité estime nécessaire, « d'une part, de destiner une partie des gains de productivité à une réduction négociée du temps de travail en tenant compte des caractéristiques spécifiques des différents secteurs d'activité et, d'autre part, de consacrer une attention plus soutenue au problème de la qualité de la croissance, afin de développer de nouvelles filières d'activités, correspondant à l'évolution souhaitée par la demande.

« C'est ainsi qu'en répondant aux demandes précises qui sous-tendent l'aspiration à une amélioration de la qualité de la vie, selon un ordre de priorité concerté et programmé, on pourra susciter de nouvelles activités, capables de mobiliser des investissements publics rentables à long terme ainsi que d'offrir, en simulant indirectement les secteurs voisins, d'intéressants débouchés aux investissements et aux activités des particuliers.

« La défense et la valorisation des patrimoines naturels et culturels, l'aménagement optimal du territoire, l'habitat, la sauvegarde des équilibres naturels, les technologies propres et la sécurité des produits du sol et de la technique, telles sont, en effet, les filières supplémentaires vers lesquelles il paraît opportun d'orienter les investissements.

« Dans cette perspective, les cinq priorités définies par la Commission dans sa communication « Une nouvelle frontière pour l'Europe » peuvent acquérir une crédibilité accrue ; de plus, les motivations visant à augmenter - parfois du simple au double - les dotations des fonds structurels peuvent être renforcées.

« Enfin, une attention plus soutenue à l'égard des orientations qualitatives de l'initiative et des soutiens communautaires pourra constituer un aspect important permettant le passage de l'aide à des projets isolés à l'établissement de programmes pluriannuels, en stimulant la participation des partenaires sociaux et l'engagement des collectivités locales ».

## **B. — Orientations pour le développement de la politique sociale de la Communauté (communication de la Commission et de M. MARIN).**

Fondé sur une communication de M. MARIN, ce programme (1) rappelle les objectifs en matière de progrès social du Traité de Rome, confirmés par l'Acte unique européen qui y consacre plusieurs articles ; il souligne également que ces objectifs sont complémentaires de l'établis-

---

(1) Cf. documents COM (88) 51 et 73 à 78.



sement du marché intérieur et sont un élément essentiel de la cohésion économique et sociale (outre l'égalisation effective des conditions de concurrence, nécessaire au bon fonctionnement du marché unique).

La prise en compte de la dimension sociale du marché intérieur amène la Commission à poser le problème de la délimitation du champ des actions à entreprendre et cela sous un triple aspect : les conditions de la libre circulation effective des personnes ; les aspects sociaux des dispositions contribuant à la réalisation du grand marché ; et les mutations sociales à venir qui seront engendrées, ou accélérées, par la réalisation du marché intérieur.

Dans cette perspective, la Commission a adopté les cinq principes directeurs suivants :

- promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail ;
- assurer les conditions de la libre circulation des personnes ;
- préparer les conditions d'une bonne adaptation ;
- renforcer la cohésion économique et sociale ;
- développer le dialogue entre partenaires sociaux.

La communication de la Commission souligne l'importance de la formation comme facteur d'adaptation professionnelle, et mentionne le problème de la conciliation (sans en rechercher cependant la solution) entre les déséquilibres structurels des régimes de sécurité sociale et l'impératif de libre circulation des personnes (ayants-droit de ces mêmes régimes).

La Commission propose de limiter la référence à l'article 118 A introduit dans le Traité de Rome par l'Acte unique européen aux seules prescriptions minimales en matière de sécurité et de santé des travailleurs, et de fonder tout autre mesure d'harmonisation, y compris dans le domaine social, sur le nouvel article 100 A du Traité qui est l'instrument principal désormais de la réalisation du marché intérieur.

Si les deux articles comportent la possibilité d'arrêter les mesures d'harmonisation à la majorité qualifiée, il faut observer que le choix d'une référence à l'article 100 A plutôt qu'à l'article 118 A n'est pas sans portée : en effet, l'article 118 A, inséré dans le titre du Traité de Rome qui règle les « dispositions sociales », ne prévoit que des directives (par conséquent susceptibles d'adaptations nationales lors de leur transposition en droit interne) ; au surplus, ces adaptations ont été expressément prévues par l'Acte unique européen puisque l'article 118 A dispose que les directives harmonisant les prescriptions minimales devraient être « applicables progressivement, compte tenu des conditions et des réglementations techniques existant dans chacun des Etats membres ». Or l'article 100 A dispose que le Conseil arrête les « mesures » d'harmonisation nécessaires à la réalisation du marché intérieur, sans préciser la

nature de ces mesures qui peuvent, par conséquent, être des règlements, directement applicables en droit interne, sans examen par les Parlements nationaux ni adaptation aux conditions nationales, à la différence des directives. Au surplus, ces règlements directement obligatoires dans toutes leurs dispositions peuvent avoir été adoptés à la majorité qualifiée. S'agissant de prestations sociales, par exemple, dont l'étendue et les montants sont assez disparates entre Etats membres, un règlement pourrait ainsi, selon la proposition de la Commission, imposer à un Etat des obligations à l'égard de ressortissants d'autres Etats membres sans son consentement si le règlement était adopté à une majorité qualifiée réunie contre lui.

La communication de la Commission, en outre, décrit les différents objectifs de la politique sociale communautaire et l'état d'avancement des propositions dans chaque secteur.

Ainsi, la Commission vient d'adopter des propositions qui étaient déjà prévues dans le programme d'action de la Commission dans le domaine de la sécurité, de l'hygiène et de la santé sur le lieu de travail. Cet ensemble est constitué d'une proposition de directive-cadre pour promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs sur le lieu de travail et de cinq propositions de directives particulières basées sur la directive-cadre et d'une décision de la Commission prévoyant l'amélioration de l'information dans ce domaine, non encore déposées. La directive-cadre est destinée à couvrir plutôt le volet « sécurité » des prescriptions minimales dans ce domaine, tandis que la directive du Conseil 80/1107/C.E.E. concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à une exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques pendant le travail constitue plus spécifiquement le volet « santé » de ce même domaine. Les deux dispositions sont donc complémentaires.

Une autre proposition fixe des prescriptions minimales applicables aux lieux de travail et vise à constituer un élément social pour promouvoir des conditions d'égalité de concurrence dans le cadre du marché intérieur (distinguant les obligations qui s'imposent d'emblée aux installations nouvelles de celles qui doivent être « raisonnablement » appliquées aux lieux de travail existants).

Une autre proposition encore fixe des prescriptions minimales pour l'utilisation d'équipements de travail : machines, appareils, installation (pendant pour les équipements de la proposition de directive sur la sécurité des bâtiments et lieux de travail).

La Commission propose également l'adoption de directives fixant des prescriptions minimales en matière d'équipements de protection individuels ; de matériels à écran de visualisation ; de normes relatives à la manutention de charges lourdes ; et, enfin, la Commission se propose de prendre, dans le cadre de ses prérogatives propres, une décision « d'amélioration de l'information ». Elle aurait pour objectif de permettre à la Commission d'obtenir des informations sur les projets de

textes et de dispositions de tous ordres des Etats membres en matière de sécurité, d'hygiène et de santé sur le lieu de travail en vue d'harmoniser dans le sens du progrès les conditions existantes dans ce domaine. A cet effet, la Commission sera assistée par un comité consultatif.

La communication de M. MARIN (1) consacre des développements aux aspects sociaux des statuts d'une « société de droit européen » (on sait que l'étendue de la participation à la gestion des sociétés des représentants des salariés aux organes de direction des entreprises est précisément l'un des points toujours en discussion d'un débat qui dure depuis plus de dix ans). La Commission propose d'ailleurs la « relance des travaux relatifs à un statut de société européenne, y compris dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation des travailleurs ». La Commission récapitule, en annexe au document, la liste des mesures dont elle estime l'adoption nécessaire pour assurer la réalisation des cinq grands objectifs retenus comme orientations de la politique sociale, mesures énumérées par ordre de priorité et assorties des références aux traités que la Commission juge pertinentes.

Si nombre de propositions sont déjà connues, voire en cours d'examen et se fondent très logiquement sur l'article 118 A nouveau, d'autres ne sont pas sans susciter quelque perplexité tant à l'égard de leur fondement juridique (d'ailleurs non précisé) qu'à l'égard de leur justification au fond : qu'il s'agisse du projet de « décision de la Commission de coordination des politiques migratoires » (alors même que la Cour de Justice vient de rendre un arrêt constatant l'incompétence de la Commission en la matière) ou de la proposition (développée dans la communication de M. MARIN) de renforcer, en matière d'emploi, la fonction de vigie et d'anticipation de la Commission, essentielle dans ces temps de mutation », quoique se défendant d'ouvrir un « nouveau guichet », M. MARIN propose de créer « un niveau de cohérence et de pilotage », matérialisé éventuellement par des « instruments nouveaux » liés à d'autres fonctions ou complémentaires à la fonction de redistribution de la politique sociale » (c'est-à-dire distincts du fonds social européen, seul prévu jusqu'à présent par les traités).

Dans la récapitulation des mesures jugées nécessaires tant par la Commission que par M. MARIN, figure d'ailleurs l'engagement d'une réflexion « sur l'opportunité et les caractéristiques d'un instrument d'observation sectoriel des évolutions de l'emploi et des marchés du travail ». A côté de cette proposition de création d'un nouvel instrument aux missions imprécises, notamment à l'égard des organisations nationales compétentes en matière de politiques de l'emploi, on relèvera non sans perplexité également, outre l'invitation à « maintenir un haut niveau d'emploi » à laquelle on ne peut que souscrire en espérant qu'en soient trouvés les voies et moyens, des propositions au contenu quelque peu

---

(1) Document de réflexion établi à la demande de la Commission en vue de définir « la dimension sociale du marché intérieur », publié le 19 mars 1988.

incertain (2) : « Réflexions coordonnées sur la dimension sociale du marché intérieur visant à poursuivre et approfondir le repérage des sensibilités », ou encore : « Proposition de recommandation : mesures visant une amélioration du partage des responsabilités familiales et professionnelles entre hommes et femmes (actions spécifiques) ».

---

(2) On est tenté de voir dans certaines de pures et simples coquilles, à moins qu'elles ne trahissent une rédaction hâtive : « Appliquer le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes ; proposition de directive : renversement de la preuve de la charge » (sic).

## CHAPITRE IX

### LES RELATIONS EXTÉRIEURES

#### I. - L'URUGUAY ROUND

La négociation multilatérale du G.A.T.T. se poursuit actuellement dans la perspective de la « session ministérielle de mi-parcours » qui doit être tenue en décembre prochain à Montréal au Canada.

En prévision de cette échéance, la Commission vient de publier un rapport intérimaire faisant le point sur le déroulement de la négociation. Elle estime que la Communauté ne doit pas modifier les orientations déjà définies et confirmer les grandes lignes de sa stratégie :

— nécessité d'assurer l'expansion des échanges de biens et services pour le développement de l'économie mondiale ;

— cohérence entre les politiques économiques, monétaires, financières, pour rétablir l'équilibre économique mondial ;

— nécessité d'une participation plus importante des pays en voie de développement au commerce mondial et intégration progressive de ceux-ci au système économique mondial ;

— nécessité du respect par les principaux partenaires commerciaux des engagements pris lors de la Conférence de Punta del Este : « roll back » (démantèlement progressif des obstacles aux échanges incompatibles avec les règles du G.A.T.T.) et du « standstill » (renonciation à de nouvelles mesures de protection durant les négociations).

La Commission cite les services et l'agriculture comme les secteurs soulevant le plus de difficultés.

En ce qui concerne le dernier secteur, il faut rappeler qu'une opposition radicale se dessine entre les Etats-Unis et la Communauté.

On distingue deux clivages principaux. Le premier concerne la stratégie globale des négociations. Pour les Etats-Unis, 1988 est l'année des décisions agricoles alors que la Communauté entend réaliser des progrès simultanés sur tous les dossiers. Le second clivage concerne le processus de définition de nouvelles règles régissant le commerce agricole et les politiques de soutien des marchés. Les Etats-Unis souhaitent l'abolition totale des subventions d'ici l'an 2000. La Commu-

nauté souhaite qu'une étape intermédiaire serve à prendre des mesures d'urgence afin de rétablir l'équilibre de certains marchés mondiaux : céréales, sucre, produits laitiers, grâce à des disciplines de prix et au respect de certaines règles concernant les mises sur le marché.

La Communauté souhaite en outre que ces actions à court terme comprennent des engagements sur une réduction concertée des soutiens qui prennent en compte les mesures de stabilisation adoptées par la Communauté. Une réunion quadrilatérale qui a réuni en avril à Vancouver des responsables du commerce extérieur de la Communauté, des Etats-Unis, du Canada et du Japon a confirmé l'opposition des points de vue dans le domaine agricole. De fait, l'indice d'équivalence du soutien à la production (P.S.E.) mis au point par l'O.C.D.E. afin de comparer les politiques nationales, n'est pas même encore reconnu par le Japon comme instrument approprié de mesure du protectionnisme agricole.

De leur côté, les pays du groupe de Cairns (Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay) réunis fin février en Argentine, ont demandé à la Communauté et aux Etats-Unis de geler et réduire progressivement leurs subventions agricoles, et se sont accordés sur la nécessité d'une administration des ressources globales afin d'éviter la perturbation des marchés. Cette position relativement modérée pourrait ouvrir une marge de manœuvre à la diplomatie communautaire. En toute hypothèse, elle amène à nuancer l'impression souvent exprimée selon laquelle les Etats-Unis réussiraient progressivement à rallier les « exportateurs loyaux » à leurs positions.

De façon générale, les négociateurs semblent avoir quelque difficulté à donner un contenu concret aux dossiers relevant des « nouveaux domaines » : la libéralisation des échanges de services et le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle. Il est vrai cependant que l'opposition de principe des pays en voie de développement à une négociation sur ces points a paru s'effacer lors d'une réunion ministérielle informelle tenue en mars à Constance afin de donner une impulsion politique aux travaux des experts.

Il faut rappeler que la Communauté attache une importance primordiale au bon déroulement de cette partie de la négociation. Il s'agit essentiellement pour elle de régler dans un cadre multilatéral des problèmes aux incidences économiques importantes. La multiplication par les Etats-Unis d'arrangements bilatéraux discriminatoires de fait à l'égard de la Communauté constitue le danger majeur dans ce domaine. Le récent accord nippo-américain sur la libération des marchés publics est exemplaire à cet égard.

Le chemin à parcourir semble en définitive ardu. Il faut d'ailleurs tenir compte de développements tels que le vote d'un Trade bill à forts relents protectionnistes par le Congrès américain, ou l'augmentation des

subventions aux exportations agricoles qui porterait de 1,5 à 2,5 milliards de dollars par an les crédits permettant de subventionner les exportations de céréales et de soja, en contradiction avec l'objectif affiché par les Etats-Unis de suppression des subventions d'ici à l'an 2000 et avec le principe de standstill accepté à Punta del Este lors de la préparation de l'Uruguay round. De tels éléments font mal augurer des réussites de cette négociation, mais aussi de la tranquillité prochaine des relations entre la Communauté et son partenaire d'outre-atlantique.

## II. - LES RELATIONS C.E.E./ÉTATS-UNIS

L'évolution globale des relations commerciales entre la Communauté européenne et les Etats-Unis s'inscrit pour le moment dans le cadre de l'Uruguay round. Certains éléments présentent cependant un caractère de spécificité qui justifie leur présentation séparée.

### *- Le différend « oléagineux ».*

Les Etats-Unis ont porté en janvier dernier devant le G.A.T.T. une plainte de l'American Soybean Association (A.S.A.) contre les subventions communautaires à la production d'oléagineux. L'A.S.A. estime que ces subventions entravent les exportations américaines de soja dans la Communauté, ce qui coûterait à ses membres environ 1,7 milliard de dollars par an. La diminution sensible ces dernières années des exportations américaines de soja serait contradictoire avec le régime d'importation préférentiel dans la Communauté, consolidé au G.A.T.T.

La Commission, tout en reconnaissant que la nécessité d'un certain auto-approvisionnement a amené depuis 1973 la Communauté à développer sa production de graines oléagineuses, a rappelé que le degré d'auto-approvisionnement ne s'élève qu'à 19% pour les produits riches en protéines, dont 6% seulement pour le soja. Elle a en outre observé que les exportations américaines ont diminué au profit d'autres pays fournisseurs (Brésil et Argentine) et que des importations communautaires se sont sensiblement accrues depuis 1973 : 68,6% en ce qui concerne les graines et tourteaux de soja entre 1974 et 1986. L'industrie américaine du soja n'est donc pas aussi compétitive que l'industrie sud-américaine.

A ces arguments, les Etats-Unis répondent que la raison principale de la diminution de leurs exportations dans la C.E.E. est la coïncidence des récoltes d'oléo-protéagineux européenne et nord-américaine. Les triturateurs et fabricants d'aliments composés utilisent en priorité les

produits communautaires subventionnés et ne recourent à l'importation qu'à un moment où les récoltes plus tardives de l'Argentine et du Brésil interviennent, plus concurrentielles.

*- Le différend sur Airbus.*

Le processus de discussions bilatérales engagé en 1987 pour résoudre le différend euro-américain sur Airbus s'est poursuivi au cours du dernier semestre, sans résultats notables, mais marqué par une vigoureuse contre-offensive d'Airbus industrie.

Il faut rappeler que les Etats-Unis accusent depuis plusieurs années les pays européens membres du consortium Airbus industrie de subventionner les programmes de ce dernier en violation de l'accord du G.A.T.T. sur le commerce des aéronefs civils, signé en 1979.

L'offensive américaine, menée par M. Clayton Yeutter, représentant spécial du président Reagan pour le commerce, porte sur les soutiens publics à Airbus qui, même conformes à l'accord spécial du G.A.T.T., seraient viciés par la non rentabilité fondamentale des programmes Airbus. Seuls des soutiens publics, évalués à 4 milliards de dollars de subventions directes et à 6,5 milliards d'engagements financiers, permettraient à Airbus de pénétrer le marché aéronautique, non sans se livrer à des pratiques de dumping confortées par des interventions politiques.

Une réunion tenue du 18 au 20 mars dernier à Constance en R.F.A., entre M. Yeutter, les ministres du Commerce des Etats membres participant à Airbus (France, R.F.A., Royaume-Uni, Espagne) et M. De Clercq, commissaire européen, a permis de faire le point sur l'évolution du dossier. Le problème essentiel qui est celui de la méthode de classification et d'évaluation des diverses subventions a été compliqué par la publication des résultats de récentes recherches menées par Airbus aux Etats-Unis et qui font apparaître que les constructeurs Mac Donnell Douglas et Boeing ont reçu depuis dix ans beaucoup plus de fonds sous forme de subventions d'organes gouvernementaux qu'Airbus en versements directs. Il est au demeurant techniquement extrêmement difficile, voire arbitraire, de mesurer la récupération des subventions et de faire la distinction entre les bonnes aides, celles au développement, et les mauvaises, celles à la production.

Dans ces conditions, peu de progrès ont été réalisés à Constance.

Au compte rendu optimiste fait par M. De Clercq, s'opposent d'ailleurs les réactions de M. Yeutter qui a diffusé le 8 avril une déclaration dans laquelle, déniait toute crédibilité à l'étude publiée par Airbus industrie, et refusant d'en tenir compte pour la suite des discussions, il justifie les aides indirectes fournies à l'industrie aéronautique civile aux Etats-Unis avec les arguments suivants :



— le gouvernement américain achète des biens et des services pour ses propres besoins, et non pas pour favoriser l'un ou l'autre producteur ou produit commercial ;

— le gouvernement américain finance la recherche en vue d'élargir la base technologique en général ou de répondre à des besoins militaires. Il n'est donc pas possible de déterminer à l'avance quelles applications pourraient éventuellement en découler dans le domaine civil ;

— l'effet du soutien gouvernemental indirect est minime dans le secteur commercial, et n'est aucunement comparable au soutien direct fourni à Airbus. Par exemple, des entreprises construisant des avions militaires et bombardiers, telles que Lockheed, General Dynamics, Rockwell et Northrop, ne travaillent pas dans la construction des avions commerciaux ;

— La loi limite les marchés de fourniture du Département de la défense afin d'éviter que les crédits publics ne soient dépensés pour subventionner des activités commerciales privées telles que le développement d'avions civils ;

— le département de la défense doit recevoir des compensations pour l'utilisation de ses facilités par l'industrie commerciale ;

— le budget total de la NASA dans le domaine aéronautique a été, de 1978 à 1987, de moins de 3.000 millions de dollars, et non pas des 58.900 millions de dollars cités dans l'étude d'Airbus.

M. Yeutter a quand même accepté que soient discutées, avec les aides directes, les subventions indirectes à l'industrie aéronautique, non sans opérer d'emblée un partage entre « ce que les contribuables américains dépensent pour la défense du monde libre » et les « subventions publiques au développement de projets commerciaux ».

Outre ces problèmes fondamentaux, la discussion continue d'achopper sur le problème des risques de change. La baisse du dollar, monnaie de facturation unique dans le secteur aéronautique, affecte très sérieusement la capacité commerciale des programmes européens. Les Américains rejettent toute proposition de « clause de change » permettant de compenser ce facteur.

### III. — LE PROCHAIN RENOUVELLEMENT DE LA CONVENTION DE LOMÉ

Dans une communication publiée à la mi-mars, la Commission des Communautés a défini le contenu possible de l'accord qui devra se substituer à la troisième Convention de Lomé parvenant à expiration le

28 février 1990. Dès l'automne 1988 en effet, s'ouvrira la négociation en vue du renouvellement de cette Convention qui règle sur des bases contractuelles les aides et avantages commerciaux consentis par la Communauté à 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.).

La Commission propose de maintenir et de renforcer des instruments dont elle rappelle les caractéristiques principales : le respect des choix économiques et politiques des partenaires en développement, la coopération multilatérale institutionnalisée, la sécurité et le caractère prévisible des aides et avantages commerciaux inscrits dans un texte contractuel, l'ampleur des problèmes couverts par la coopération, le dialogue permanent poursuivi lors de la mise en oeuvre de la Convention au niveau technique (programmation) et politique (institutions C.E.E.- A.C.P.).

Satisfaite des résultats de cette politique, la Commission propose de la poursuivre : « il faut ainsi poursuivre dans la voie de l'appui aux politiques sectorielles, approfondir le dialogue, réaffirmer l'objectif central de Lomé qui est de soutenir les efforts de développement durable et à long terme, notamment en matière de sécurité alimentaire de lutte contre la désertification et la déforestation, de formation et de valorisation des ressources humaines. Il faut enfin préserver les modes et les instruments de coopération qui font de Lomé le pilier de la politique communautaire de développement ».

Dans cette optique, quelques adaptations mineures sont évoquées.

En ce qui concerne la durée de la Convention, le corps de celle-ci serait conclu pour une durée indéterminée, la révision étant possible sur demande des parties, afin de marquer la nature durable des problèmes des A.C.P. et de l'engagement communautaire. En revanche un protocole conclu pour cinq ans préciserait les ressources financières engagées par la Communauté et les orientations prioritaires.

En ce qui concerne l'extension géographique, tout changement significatif serait écarté afin d'éviter la dilution de la coopération C.E.E.-A.C.P.

En ce qui concerne la coopération commerciale, une réflexion serait à mener afin que les modifications en cours des règles du commerce international (Uruguay Round. Grand Marché intérieur) n'affectent pas le niveau relatif des avantages consentis aux A.C.P.

La Commission poursuit cependant d'autres ambitions que d'améliorer, en la reproduisant, la Convention de Lomé III. Elle propose en effet d'accorder désormais une priorité aux efforts d'ajustement structurel des économies des A.C.P., efforts engagés sous la pression de la crise de la dette et de celle des marchés des produits de base, politiques réalisées sous la menace d'asphyxie financière. La Communauté fournirait une aide destinée à réduire les contraintes financières qui risquent de remettre en cause les processus deestruc-

turation économique. Des actions concrètes ne sont pas encore proposées, mais on songe d'emblée à des aides à la balance des paiements selon diverses modalités.

En tout état de cause, il convient d'observer qu'une telle réorientation de l'aide communautaire aurait plusieurs sortes de conséquences. Quoiqu'en dise la Commission, la Communauté viserait désormais le court terme en agissant sur des déséquilibres conjoncturels en vue d'ajustements macro-économiques dans la définition desquels elle n'a guère de prise. Même si la Commission estime que la Communauté pourrait participer plus activement, aux côtés des grands bailleurs de fonds internationaux, au « dialogue concernant les réformes macro-économiques d'ensemble », une ambition serait donc reléguée au second plan, celle de faire de l'intervention communautaire, de manière exemplaire, une source de développement durable, d'agir à la racine du sous-développement.

D'autre part, pour que la nouvelle orientation soit prise de manière crédible, et sans que soient sacrifiés les instruments sectoriels mis en place dans les conventions précédentes, il faudrait d'importants moyens financiers que le budget communautaire paraît peu en mesure de fournir. La Commission ne serait-elle pas tentée alors de trouver les moyens de ses ambitions dans les Etats membres en proposant une réorientation en une coordination sous sa houlette des budgets nationaux de coopération ? Or, on sait le prix que les Etats membres attachent à l'autonomie de leur politique nationale dans ce domaine.

Les premières tendances dessinées par la Commission pour le renouvellement de la troisième Convention de Lomé font donc apparaître une contradiction entre des ambitions démultipliées et des moyens limités. La façon, encore ignorée, dont la Commission souhaitera résoudre cette contradiction, sera riche d'enseignement.

#### IV. - LES RELATIONS C.E.E.-A.E.L.E.

Une rencontre ministérielle entre la Communauté européenne et l'Association européenne de libre échange (A.E.L.E.), consacrée au marché intérieur, s'est tenue le 2 février 1988.

Les ministres ont en particulier estimé qu'il convenait d'intensifier la coopération en cours pour la suppression des entraves techniques aux échanges, d'assurer une normalisation efficace au niveau européen en renforçant les Organisations européennes de normalisation, de poursuivre des discussions sur les échanges mutuels de notifications concernant les nouvelles réglementations techniques.

D'autres actions ont été évoquées afin de faire progresser la coopération :

- simplifier davantage la documentation de l'origine et perfectionner les règles d'origine, en approfondissant les conclusions de l'étude réalisée conjointement par la Communauté et l'A.E.L.E. sur les dispositions en matière de cumul,

- renforcer la protection des topographies de semi-conducteurs et la coopération dans la lutte contre la contrefaçon,

- assurer davantage de transparence en ce qui concerne les aides publiques en instaurant un échange mutuel d'informations afin d'éviter des distorsions dans les échanges,

- accroître la transparence des appels d'offres pour la passation de marchés publics, cette mesure devant être l'amorce d'une ouverture des marchés publics,

- engager des négociations concernant à la fois la libération des exportations de débris de métaux non ferreux et l'interdiction des restrictions à l'exportation dans les échanges entre la Communauté et l'A.E.L.E., de manière progressive, au travers d'une harmonisation progressive des régimes des pays concernés,

- accroître la transparence des systèmes de compensation des prix agricoles en ce qui concerne les produits couverts par la protocole n° 2 des accords de libre échange en vigueur entre la Communauté et les pays membres de l'A.E.L.E.

Il s'agissait, à l'occasion de cette rencontre, de répondre aux inquiétudes des pays de l'A.E.L.E. devant la perspective de l'achèvement en 1992 d'un marché intérieur communautaire qu'ils craignent de voir fonctionner à leur détriment.

Pour résoudre les différents problèmes impliqués, la voie du pragmatisme a été choisie plutôt que celle de l'analyse doctrinaire des conséquences de l'existence du marché intérieur sur les économies voisines. La Communauté entend de son côté que la coopération avec l'A.E.L.E., dont l'objectif est la création d'un « espace économique européen » n'affecte pas la priorité qu'elle accorde à l'achèvement de son marché intérieur et à sa cohésion économique et sociale. Le communiqué de la réunion ministérielle du 2 février reconnaît cette priorité. Il pose par ailleurs le principe de l'équilibre des charges et des obligations découlant pour les différents partenaires de la coopération C.E.E.-A.E.L.E. Ainsi sont posées, avec le principe de coopération, les limites de l'exercice d'ouverture du marché intérieur aux Etats membres de l'A.E.L.E.

## CONCLUSION

Une fois de plus, la Communauté a montré à Bruxelles au mois de février 1988 que, mise au pied du mur, elle savait avoir le sursaut qui, sans lui ouvrir la voie aux grandes avancées, lui permet de poursuivre patiemment les objectifs qu'elle s'est fixés.

A la veille du Conseil européen de Bruxelles, la situation était en effet préoccupante et faisait peser des risques sérieux sur la Communauté. Sa crédibilité était en jeu et, après l'échec de Copenhague au mois de décembre 1987, un nouvel échec à Bruxelles, lors d'un Conseil européen réuni à une date exceptionnelle, l'aurait discréditée dans le monde, à un moment où elle est déjà trop absente des grands débats stratégiques.

Sans avoir été un succès, le Conseil européen de février a fait apparaître que les chefs d'Etat et de gouvernement avaient su trouver un bon compromis et qu'ils avaient effectivement, quoiqu'on ait pu craindre, ajourné leurs travaux du mois de décembre précédent. En présence de l'Allemagne, plus soucieuse de réduire le poids de la politique agricole commune dans le budget communautaire que de sauvegarder la place de l'agriculture européenne sur les marchés extérieurs, de la France, qui entend préserver ses capacités d'exportation de produits agricoles et garantir le financement de la P.A.C., du Royaume-Uni, qui réclame une stricte limitation des dépenses agricoles, et des pays du Sud, qui cherchent à donner un contenu à la cohésion économique et sociale inscrite dans l'Acte unique, la Communauté a su dégager un accord en adoptant un régime de financement assaini et plus équitable et en réaffirmant les principes de la politique agricole commune. Elle devrait maintenant pouvoir concentrer tous ses efforts à la préparation de l'avenir.

Celui-ci, comme on le sait, est en priorité l'achèvement du grand marché intérieur le 31 décembre 1992. Cet objectif n'a pas cessé d'être au centre des travaux communautaires au cours des six mois écoulés. Il a inspiré l'essentiel du programme de la Commission pour l'année 1988 et de celui de la présidence allemande pour le premier semestre de l'année. Qu'il s'agisse des barrières techniques, des marchés publics, ou des mouvements de capitaux, la présidence allemande s'est fixé un programme ambitieux dont le bilan pourra être tiré à Hanovre au mois de juin. On se souvient aussi que l'enjeu des deux précédents Conseils européens était de créer les conditions du succès de cet objectif.

L'engouement, l'inquiétude, la curiosité qu'inspire l'achèvement du grand marché proviennent de ce qu'il a été affecté d'une date-butoir qui est peut-être largement arbitraire et symbolique mais qui a pour résultat qu'on ne désigne plus aujourd'hui le projet que par son millésime : « 1992 ». Certains n'y voient déjà plus qu'un mythe, mais, s'il en est ainsi, le mythe s'est révélé singulièrement mobilisateur. L'objectif a une forte dimension médiatique mais il n'est plus simplement un discours car il apparaît comme une réalité future et irréversible.

L'Europe, au demeurant, ne cesse pas d'attirer ses voisins immédiats et moins immédiats. Des demandes d'adhésion ont été officiellement introduites par la Turquie et le Maroc. L'Autriche et la Norvège seraient tentées de présenter des demandes analogues. La Commission des Communautés considère très justement que la priorité doit être donnée à l'approfondissement et qu'on ne saurait envisager de nouvelles adhésions avant 1992. De fait, avant de s'élargir, la Communauté doit s'affermir à l'intérieur et s'affirmer à l'extérieur.

A l'intérieur, avec le marché unique, il lui faut réussir à améliorer sa cohésion économique. On comprend que ses membres les plus prospères n'y soient guère enclins, mais on doit concevoir que ceux qui réclament la cohésion ne veuillent pas que la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ait pour résultat de créer des courants d'échanges qui leur seraient défavorables.

Vis-à-vis de l'extérieur, il est indispensable que la Communauté précise et mette en oeuvre la politique commerciale commune qui seule lui permettra de préserver les bénéfices des adaptations que ses membres imposent à leurs économies pour achever le grand marché. La proposition de seconde directive de coordination bancaire offre à ce propos l'exemple de ce qu'elle devrait introduire dans ses règles de droit : le principe de réciprocité avec les Etats tiers dans les demandes d'agrément d'un établissement. Dans toutes les négociations, et se conformant ainsi au principe de libre-échange qui régit théoriquement le commerce mondial, la Communauté doit faire de la réciprocité son mot-clé.

Alors que l'année 1988 a été déclarée « Année européenne Jean Monnet », par les chefs d'Etat et de gouvernement, on est en droit d'attendre d'eux qu'ils retrouvent cet esprit communautaire qui est le meilleur garant des intérêts nationaux justement compris.