

N° 293

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-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^{er} 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. Andre JARROT, Pierre MATRAJA, Bernard BARBIER, Joseph RAYBAUD, Jean GARCIA, Auguste CAZALET, Marcel DAUNAY, Robert PONTILLON et Michel MIROUDOT,

Membres du bureau,

Sénateurs.

TOME II

LES TRAVAUX DE LA DÉLÉGATION

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

Communautés européennes. — Accident nucléaire - Assurances - Banque centrale européenne - Budget - C.E.E. - Conseil européen de Bruxelles - ECU - Libre prestation de services - Marché intérieur - Politique agricole commune - (P.A.C.) - Quotas laitiers - Radioactivité (niveaux maximaux admissibles) - Sidérurgie (restructuration) - Stabilisateurs agricoles - Système monétaire européen (S.M.E.) - Tchernobyl.

SOMMAIRE

CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION DU SÉNAT POUR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

	Nom du rapporteur	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Politique agricole		3
A. — La réforme de la politique agricole commune après le Conseil européen des 11 et 12 février à Bruxelles	M. Jean-François Le Grand	3
B. — Le système des quotas laitiers	M. Marcel Daunay	16
CHAPITRE II. — Questions financières		33
Le projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1988	M. Bernard Barbier	33
CHAPITRE III. — Marché unique		43
A. — Le système monétaire européen et l'achève- ment du marché intérieur	M. Xavier de Villepin	43
B. — La libéralisation du secteur des assurances ..	M. Josy Moinet	59
CHAPITRE IV. — Industrie		89
Le nouveau plan de restructuration de la sidé- rurgie communautaire	M. Jean-Pierre Masscret	89
CHAPITRE V. — Environnement et énergie nucléaire		95
La réaction communautaire à l'accident de Tchernobyl	M. André Jarrot	95

CHAPITRE PREMIER

POLITIQUE AGRICOLE

A. — LA RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

APRÈS LE CONSEIL EUROPÉEN DES 11 ET 12 FÉVRIER A BRUXELLES

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

- I. — LES AVANCÉES INÉGALES D'UNE RÉFORME SOUS INFLUENCE BUDGÉ-
TAIRE
- II. — LES EXIGENCES MÉCONNUES D'UNE RÉFORME GLOBALE
- III. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 AVRIL 1988

*
* *

Réforme de la P.A.C. ou démantèlement des organisations communes de marchés ? La question est posée depuis le début des années 1980 et prend une tournure plus pressante depuis que le Conseil européen de Bruxelles, les 11 et 12 février derniers, a opéré l'« ascension aux extrêmes » du mouvement engagé au début de la décennie, en publiant sous la forme d'un compromis global un ensemble de dispositions arrêtées, annoncées, ou simplement souhaitées par lui.

La réponse est impossible à donner, encore que se profile dans l'ordonnancement même du compromis de Bruxelles le partage qui risque de s'effectuer entre ce qui restera dans l'ordre des vœux pieux, mutilant la notion authentique de réforme, et ce qui s'imposera comme principe ordonnateur de la P.A.C. nouvelle.

Si l'on peut donc simplement constater à l'heure actuelle que la réforme de la P.A.C. est, plus que jamais, en marche, sans pouvoir en dessiner l'aboutissement précis, il est possible et précieux d'analyser la dynamique en cours, qui n'est pas innocente et ne sera pas sans conséquence, il est possible et nécessaire d'élaborer quelques repères, les uns fournissant un début de réponse à la question « où va la P.A.C. », les autres traçant à grands traits certains contours de la voie à suivre idéalement.

Ce faisant, on s'aperçoit que l'invariable logique financière qui a modulé la réforme depuis plusieurs années, perdure, presque exclusive, en dépit des bons sentiments, et l'on doit se résoudre, une fois de plus et après d'autres (1), à rappeler qu'une politique agricole repose aussi sur une logique économique dont les claires exigences ne sont pas moins contraignantes que celles d'un taux d'appel de T.V.A.

(1) Rappelons en particulier la contribution précieuse apportée au débat sur l'avenir de la P.A.C. par le rapport fait en mai 1987 par M. Jean FRANCOIS-PONCET, au nom de la mission d'information désignée par la commission des affaires économiques et du plan (rapport d'information n° 236, Sénat).

I. - LES AVANÇÉES INÉGALES D'UNE RÉFORME SOUS INFLUENCE BUDGÉTAIRE

La réforme de la politique agricole commune a pris son essor au début de l'actuelle décennie sous la pression d'une crise financière chronique dont l'éternel retour tournait en dérision le plafond des ressources propres de la Communauté et les décisions budgétaires annuelles, suscitait l'irritation croissante des Etats membres se jugeant contributeurs excessifs. L'idée s'imposant que devait être corrigée une situation dans laquelle les dépenses agricoles épuisaient 65 % du budget communautaire et donc tout espoir de relance de la construction européenne par le développement de nouvelles politiques, la réforme fut lancée avec l'adoption annuelle de mesures restrictives affectant la garantie des prix et le fonctionnement des organisations communes de marchés. Quel que soit l'habillage globalisant donné, tardivement, au discours réformateur, la réalité première du processus engagé est restée le facteur budgétaire. Il en est résulté une stratégie de réforme dont les évidentes lacunes ne sont pas sans risques.

A. - Projets globaux et dispositifs partiels.

De l'approche au coup par coup aux plans de réforme

On considère communément la surproduction comme l'élément clé de l'économie agricole actuellement dans la Communauté. On la constate dans les statistiques, ainsi le taux d'auto-provisionnement de la Communauté en 1984-85 était de 110 % pour les céréales, de 123 % pour le sucre, de 120 % pour le beurre. On l'analyse comme la conséquence des mécanismes de la P.A.C. qui, garantissant aux producteurs un revenu décent par le biais de prix soutenus administrativement à un niveau élevé, a encouragé le développement d'une production dégagée des contraintes du marché. On reconnaît aussi la surproduction comme responsable de l'escalade des dépenses budgétaires dans la mesure où elle est à l'origine de la constitution de stocks coûteux à l'achat, à la garde et à la vente. Il est d'ailleurs évident que le revenu des producteurs, en diminution de 1973 à 1980 et à nouveau à partir de 1985 après un redressement temporaire, n'est pas responsable de l'état des finances communautaires.

Dans ces conditions, l'effort entrepris sous la pression des difficultés budgétaires a eu pour premier objet de limiter la production dans certains secteurs. Si la politique prudente des prix date de 1977 ainsi que la taxe de coresponsabilité laitière, c'est en 1981 que les mesures restrictives ont commencé à être généralisées avec l'introduction de seuils de garantie dans plusieurs secteurs excédentaires. Un point d'orgue fut atteint en 1984 avec la relance d'une politique des prix sévère, et surtout l'adoption des quotas laitiers relayée en 1986 par la réforme du marché de la viande bovine et l'aggravation du système des quotas. Parallèlement, une gamme variée de mesures était adoptée à l'occasion des négociations annuelles de prix ; on peut citer pour 1986, dans le secteur céréalier, la réduction des prix d'intervention des céréales fourragères, le renforcement des normes de qualité, la modification des conditions d'intervention, la création d'un prélèvement de coresponsabilité.

La nécessité de transformer en politique cette activité réformatrice et le besoin de théoriser la réforme, sont apparus à la Commission qui s'est lancée dans cet exercice en 1985 avec son Livre vert du 13 juillet suivi en décembre par le document « Un Avenir pour l'Agriculture européenne ». Au début de 1987, la Commission a rattaché la réforme de la P.A.C. au train de l'Acte unique sans que ce recadrage affecte le contenu même de sa démarche. Ainsi, la P.A.C. a-t-elle été présentée dans le document « Réussir l'Acte unique » du 15 février 1987, comme l'un des trois domaines de réforme prioritaire dans la perspective d'une relance communautaire appuyée sur l'achèvement du marché intérieur. Le tryptique restrictif : prix diminués, intervention ressermée, coresponsabilité des producteurs accentuée, s'y affirmait avec une autorité que ne démentait pas l'évocation pour mémoire des contreparties que le monde agricole s'estime en droit d'attendre.

Il est vrai que la Commission a, depuis, infléchi son discours théorique. Elle a en effet présenté en juillet 1987 un « Bilan des Mesures de Maîtrise des Marchés agricoles et Perspectives de la P.A.C. » qui avait incontestablement un aspect plus dynamique que ses devanciers : s'il se concentrait sur la batterie de mesures restrictives déjà en oeuvre ou à prévoir, les désormais fameux stabilisateurs agricoles, il consacrait des passages importants à la préservation du modèle européen d'agriculture et à l'insertion de la Communauté dans le commerce international des produits agricoles. Le « Bilan » exposait en fait une conception globale de la réforme de la P.A.C. susceptible d'intégrer d'autres données que le point de vue financier, et dépassant la constatation sommaire de l'état de surproduction affectant l'économie agricole. Il est à craindre que le Conseil européen de Bruxelles, les 11 et 12 février 1988, n'ait pas transformé cet essai et que dans la nouvelle étape de la réforme alors lancée, la postérité retienne les stabilisateurs agro-budgétaires beaucoup plus que les autres mesures.

Les stabilisateurs.

Il ne paraît pas interdit d'avancer que la généralisation à l'ensemble des organisations de marchés, des stabilisateurs de la production et de la dépense, revêt une signification quasi-doctrinale : aux trois principes traditionnels de préférence communautaire, d'unité des prix et de solidarité financière, fort malmenés, s'ajoute, au fond, un quatrième, celui de « stabilisation », qui sera dans doute mieux respecté.

● S'agissant de l'ampleur du mouvement, il convient de rappeler brièvement que sont touchées les productions suivantes : céréales, graines oléagineuses et protéagineux, sucre, vin, fruits et légumes, tabac, viande ovine et caprine. En ce qui concerne l'huile d'olive et le coton, les dispositions en vigueur sont simplement maintenues, par ailleurs, le système des quotas est prorogé pour trois ans.

Le mécanisme le plus souvent retenu (instauré ou renforcé dans les secteurs suivants : céréales, oléagineux, protéagineux, viande ovine, tabac) est celui des quantités maximales garanties. Un dépassement de la production par rapport à la quantité fixée entraînera, selon les cas, la baisse des prix garantis, des aides et primes, l'augmentation du prélèvement de coresponsabilité. Il existe aussi des seuils d'intervention pour les fruits et légumes avec lesquels le dépassement des quantités admises à l'intervention doit provoquer la diminution des prix pour la campagne suivante.

Cumulées avec les obstacles opposés à l'intervention, existants ou en prévision, et avec diverses autres techniques (majorations mensuelles menacées...), ces mesures sont susceptibles de provoquer des diminutions importantes, quoique difficilement chiffrables, du prix payé aux agriculteurs. Intervenant même en cours de campagne (céréales, oléagineux), les ajustements de prix rendront très aléatoire la situation des producteurs et des opérateurs.

● S'agissant de l'effectivité de la stabilisation, on rappellera qu'elle est garantie d'une part grâce au caractère automatique des diminutions de prix prévues, d'autre part grâce à la « directive agricole ». Celle-ci fixe pour 1988 une enveloppe F.E.O.G.A.-Garantie (1) qui ne pourra augmenter ensuite de plus de 74 % (80 % avec le financement du gel des terres) du taux annuel de croissance du P.N.B. de la Communauté. Les propositions annuelles de prix devront correspondre aux limites fixées par la discipline budgétaire agricole. Il semblerait d'autre part que la gestion du F.E.O.G.A.-Garantie soit désormais effectuée chapitre par chapitre, les virements de crédits d'un chapitre excédentaire à un chapitre déficitaire étant rendus difficiles.

● S'agissant enfin de la finalité des mécanismes stabilisateurs, on observera qu'elle est manifestement budgétaire. Il s'agit en effet de limiter la dépense directement en l'encadrant, et indirectement en limitant la production par le jeu des prix. La désorganisation que peut provoquer le caractère de plus en plus aléatoire de l'acte de production, porteur de conséquences financières imprévisibles, n'est pas retenue.

(1) Fixée à un niveau réaliste de 27,5 milliards d'ECU, cette enveloppe garantit en principe à moyen terme le financement adéquat de la P.A.C., ce qui est en soi un succès compte tenu des bases sur lesquelles la négociation avait été engagée. Cependant, le non règlement du problème de la taxe sur les matières grasses végétales et marines fait planer un doute sérieux sur l'évolution de la situation quand la production espagnole d'huile d'olive sera soumise intégralement aux mécanismes communautaires à partir de 1991.

Les autres mesures.

Le Conseil européen ne s'est cependant pas cantonné dans le domaine de la stabilisation tous azimuts. Il a pris en compte les deux soucis qu'exprimait le « Bilan » du 29 juillet 1987 : la préservation du modèle européen d'agriculture et l'insertion appropriée de la Communauté dans le commerce international des produits agricoles. Il est vrai qu'il ne s'est plus alors situé dans le champ effectif et concret du droit positif, celui des stabilisateurs, mais dans celui éventuel et fluctuant de la déclaration d'intention.

Dans une série de déclarations annexées à l'accord, le Conseil européen a ainsi évoqué la nécessité que les Etats tiers soumettent leur production agricole à une discipline équivalente à celle acceptée par la Communauté, et semble évoquer, en termes assez byzantins, la menace de mesures unilatérales de la Communauté. Le Conseil a d'autre part demandé à la Commission d'étudier l'utilisation non alimentaire des produits agricoles, formule peu engageante dans la mesure où l'étude est déjà faite, et non concluante aux yeux de la Commission, en ce qui concerne le bio-éthanol. Enfin, une autre déclaration pose, de façon heureuse mais non totalement convaincante, le problème des importations préférentielles de produits de substitution des céréales et oléagineux, qui devrait être résolu « de manière adéquate » dans le cadre de l'Uruguay Round.

Par ailleurs, dans le dispositif de l'accord, le Conseil européen invite la Commission à présenter des propositions pour l'utilisation des céréales dans les aliments composés, et demande au Conseil des Communautés de prendre une décision avant le 1er juillet prochain sur les propositions concernant les aides au revenu des agriculteurs, en discussion depuis plusieurs mois.

On vérifie en fin de compte l'existence d'un clivage entre les stabilisateurs généralisés, dont l'effectivité est solidement assurée, et d'autre part les mesures compensatoires, inachevées et éventuelles. Si l'intention, de la Commission au moins, est bien de réaliser une réforme globale et complète de la P.A.C., la stratégie reste marquée par les préoccupations financières. Il convient d'examiner la signification et les risques de cette réalité.

B. - Une stratégie à risques.

Une analyse lacunaire.

Avant d'évoquer les fâcheuses conséquences de la logique financière qui préside à la réforme, il est utile d'examiner la cohérence interne de cette démarche. On rappellera ainsi les lacunes du thème de la surproduction qui sous-tend l'ensemble des mesures de stabilisation.

La notion de surproduction est des plus relatives. Elle dépend des débouchés aussi bien internes qu'externes. Si ceux-ci n'offrent pas à l'heure actuelle de perspectives significatives de développement, chacun en conviendra, il faut cependant tenir compte de deux éléments susceptibles de modifier largement l'analyse.

D'une part, la Communauté ne s'est jamais dotée d'une authentique politique d'exportation lui permettant de développer ses parts de marchés. Le mécanisme des restitutions est trop rudimentaire pour être efficace dans une situation de concurrence exacerbée où les exportateurs tiers disposent d'une gamme d'instruments financiers beaucoup plus vaste. Or, on y reviendra, une politique d'exportation est de plus en plus indispensable à la Communauté.

D'autre part, les débouchés sur le marché communautaire sont obérés par les importations effectuées en dérogation au principe de la préférence communautaire. Il s'agit de produits intéressants des secteurs sensibles, principalement les graines oléagineuses et les matières grasses végétales, les produits de substitution des céréales (P.S.C.), le mouton, le beurre. On se rappelle la chaîne d'effets pervers qu'engendrent les importations d'aliments pour le bétail confectionnés à partir du soja, des graines

oléagineuses, des tourteaux et des P.S.C. Elles se substituent aux céréales communautaires qui n'assurent plus que 35 % de l'alimentation animale dans la Communauté, elles obligent à exporter à grands frais les céréales non utilisées, elles favorisent le développement d'un élevage hors sol qui est largement à l'origine de la surproduction laitière.

Cet exemple démontre que la surproduction ne doit pas être corrigée par les seuls stabilisateurs mais qu'il doit être tenu compte de la situation des producteurs extra-communautaires et des marchés extérieurs. La focalisation effective de la réforme sur les stabilisateurs a, entre autres inconvénients, celui de ne pas répondre à cette exigence de bon sens. On peut opérer la critique globale de cette stratégie de réforme en examinant ses conséquences internes puis internationales.

Aspects internes.

La réforme va profondément bouleverser l'architecture de la politique agricole commune. Le tryptique restrictif, prix diminués — corresponsabilité des producteurs accusée — intervention resserrée, que les stabilisateurs généralisent, aboutira à l'effacement de la garantie du revenu par les prix. Le marché fixera ceux-ci à un niveau beaucoup plus proche des prix mondiaux que ce n'est le cas actuellement. Dans la logique de cette évolution, la P.A.C. risque fort de se reconstituer autour de la notion d'agriculture duale. Il existerait alors un secteur compétitif de grandes cultures capables de fournir à bas prix des denrées alimentaires de masse et de la matière première pour l'industrie. Elles seront localisées : Champagne, Beauce, Brie, Schleswig-Holstein, sud et côte est de la Grande-Bretagne, plaine du Pô et certaines régions du sud de l'Europe. Il existerait, parallèlement, un secteur non compétitif composé d'exploitations dans la dépendance des aides directes, assurant un rôle « sociétal » d'entretien et d'occupation du territoire et subsistant au nom de la préservation du modèle européen traditionnel de développement agricole.

Le maintien d'une politique agricole serait nécessaire dans les deux cas : la puissance publique seule peut contrebalancer les fluctuations erratiques inhérentes à l'économie agricole. Cependant, à chaque secteur correspondrait un type de politique. Le secteur compétitif serait largement dépendant du marché. Vraisemblablement, les soutiens suivants lui seraient nécessaires : aide au stockage privé afin de réguler les flux conjoncturels, dispositifs complets d'aide à l'exportation, encouragements à la contractualisation des relations avec les industriels dans le cadre des interprofessions. Le secteur non compétitif aurait essentiellement besoin d'un régime d'aides publiques efficace garantissant, à la place des prix d'intervention, le maintien d'un revenu décent.

Telle est l'évolution qui apparaît, inéluctablement semble-t-il, derrière les mesures prises par la Communauté depuis 1980. Au stade atteint désormais par la réforme, il serait assez vain de s'interroger sur la pertinence de cette redistribution des cartes. En revanche, il convient de mettre fortement en cause un processus qui opère le démantèlement accéléré des mécanismes existants en renvoyant à l'avenir l'élaboration de dispositifs de substitution. On attend au moins du Conseil un parallélisme des démarches et l'on regrette le vide législatif existant en ce qui concerne la politique d'exportation, les aides directes et les aides au stockage privé. On note à ce dernier propos que la suppression progressive des majorations mensuelles pour les céréales et les graines oléagineuses va directement à l'encontre de la nécessité de renforcer les capacités de stockage privé.

La réforme de la politique agricole commune s'apparente donc pour l'instant à une menace de désagrégation des organisations communes de marché.

Les conséquences sur l'aménagement rural risquent d'être rapidement désastreuses. La diminution unilatérale des garanties aura de graves effets sur l'occupation du territoire. Les quelque 500.000 agriculteurs français qui partiront, croit-on, d'ici l'an 2000, abandonneront les régions difficiles qui sont en danger de désertification ou dont le sol risque d'être mité par des friches parsemant les cultures. Toute une partie de l'héritage social et culturel de la France, qui a modelé l'habitat et les paysages, créé l'environnement touristique, est donc menacée (1).

(1) Flagrant démenti à Jules Barbey d'Aurevilly qui, célébrant au milieu du 19^e siècle la lande de Lessay, s'affligeait que le « progrès » condamne toute sauvagerie romantique subsistant dans nos paysages. Craignons plutôt le contraire !

Or, la Communauté vient d'adopter un système de gel des terres susceptible d'encourager cette évolution en dépit des amendements utiles que le gouvernement français a imposés avec l'option de la jachère pâturée. Rappelons que ce régime, obligatoire pour les Etats membres et facultatif pour les agriculteurs, offre à ceux-ci une prime fixée entre 100 et 600 Ecus par hectare en contrepartie du gel pour au moins cinq ans de 20 % au minimum des terres arables de l'exploitation. Le choix de la jachère verte provoque la diminution de la prime de 50 % environ. En revanche, le régime des aides directes, fâcheux mais dernier recours contre la désertification, est resté à l'état de projet. Quand bien même le Conseil européen a fixé en juillet 1988 la limite d'adoption, l'articulation du processus décisionnel reste significative de certaines inconséquences de la réforme.

Aspects internationaux.

Là encore se pose le problème de l'articulation du processus de réforme. On a vu ci-dessus qu'il convient de tempérer la gravité du phénomène de surproduction en tenant compte des débouchés importants que dégagerait le respect du principe de préférence communautaire. On peut dire pour le moins que le Conseil européen n'a guère adopté une stratégie dynamique dans ce domaine.

Négligeant d'établir un lien entre les dispositifs restrictifs mis en oeuvre dans la Communauté, et l'évolution des discussions en cours dans le cadre de l'Uruguay Round, le Conseil a renoncé d'emblée aux gages que la Communauté pouvait s'assurer afin d'obtenir que nos concurrents internationaux soumettent aux mêmes disciplines leurs politiques agricoles et acceptent un rééquilibrage de la protection extérieure de la Communauté. Quand même le Conseil aurait donné un tour plus vigoureux aux déclarations annexées à l'accord de Bruxelles (cf. ci-dessus), la stratégie communautaire serait restée déficiente. Il aurait été nécessaire de subordonner clairement l'adoption, ou tout au moins le maintien des stabilisateurs, à un progrès satisfaisant des discussions de l'Uruguay Round. Or, loin de s'engager sur cette voie, le Conseil a, au contraire, donné un caractère définitif à la suspension, initialement dotée comme annulable, de 1,5 % des quotas laitiers, prévue pour la campagne 1988-1989.

Si donc le mandat donné à la Commission pour la négociation du G.A.T.T. est loin d'être insatisfaisant puisqu'il mentionne spécifiquement le problème des importations dans la Communauté et propose des principes de solution, on ne saurait dire que le Conseil européen est resté cohérent avec cette position, en adoptant les stabilisateurs agricoles. Il convient donc de réaffirmer avec vigueur la nécessité de compenser par l'amélioration de la préférence communautaire les sacrifices demandés aux agriculteurs européens avec la réforme de la P.A.C.

II. — LES EXIGENCES MÉCONNUES D'UNE RÉFORME GLOBALE

Tout l'effort de réforme de la P.A.C. mené jusqu'à présent est fondé, nous l'avons vu, sur l'idée que l'économie agricole européenne est déséquilibrée par la surproduction, et sur la volonté de corriger les effets pervers de cette situation soit en limitant la production, soit éventuellement en favorisant l'apparition de nouveaux débouchés, dans l'industrie et dans l'alimentation du bétail en particulier.

Or il serait absurde de limiter l'analyse de l'état économique de la P.A.C. au phénomène de la surproduction. Les finalités assignées à cette politique sont en effet plus larges que la stabilisation des marchés et la sécurité des approvisionnements (art. 39 du Traité de Rome), qui fondent la condamnation de la surproduction (mentionnée d'ailleurs expressément dans les conclusions de la Conférence de Stresa en juillet 1958 (rés.fin.III-5)).

Un des objectifs essentiels de la P.A.C. est d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole (art. 39 § 1-b), et aussi de sauvegarder le caractère familial de l'exploitation agricole (rés.fin.Stresa III-9). On se rappelle que la Commission souhaite compenser les effets désastreux des stabilisateurs dans ce domaine, par un régime d'aides directes qui tarde à voir le jour.

Il est un troisième objectif sur lequel il paraît nécessaire d'insister ici, celui de la spécialisation régionale. Il est indispensable d'en poursuivre la réalisation dans le cadre d'une réforme complète et cohérente. On a jusqu'à présent assisté au mouvement inverse.

A. — La spécialisation régionale.

Une finalité de la P.A.C.

On trouve la trace de l'objectif de spécialisation régionale dans le § 1-a de l'article 39 du Traité de Rome qui assigne pour but à la P.A.C. « d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ».

Le développement rationnel de la production ne peut que signifier la localisation de celle-ci dans les régions où les meilleures conditions naturelles sont réunies, il implique nécessairement une certaine spécialisation des productions sous peine de perdre son sens. Il en est de même pour l'emploi optimum des facteurs de production, expression qui condamne le développement artificiel de certaines productions dans des régions dont la vocation naturelle est différente.

Il convient de renforcer ces éléments juridiques, qui doivent peser tout leur poids dans la réforme de la P.A.C., en rappelant ce que fut l'équilibre fondateur de la Communauté économique européenne. La France, confiante dans la compétitivité de son agriculture dotée de surfaces utiles plus étendues et de terres arables de meilleure qualité, a requis l'extension du marché commun au secteur agricole. Il s'agissait pour elle de compenser les risques de l'ouverture de son marché aux produits industriels allemands, par des perspectives nouvelles offertes à sa production agricole.

Ainsi fondé en droit et en politique, le principe de la meilleure spécialisation régionale garde toute sa portée au moment où l'objectif du grand marché intérieur rappelle les exigences de la libre circulation. Celle des produits agricoles devrait entraîner une répartition de la production conforme aux vocations agricoles des Etats membres.

La despécialisation.

La France a représenté, en 1986, 26,9 % de la production finale de l'agriculture dans la Communauté à 10, suivie par l'Italie avec 21,8 %, puis l'Allemagne avec 17,3 %. La prédominance française s'affirme dans les grandes productions : 39,1 % de celle de blé, 30,8 % de la production d'avoine, 52,3 % de celle de maïs, 26,8 % de la production de betteraves sucrières et 42,9 % de celle de graines oléagineuses. En ce qui concerne les productions à fort coefficient de main-d'œuvre, la France a produit en 1980 24,2 % du lait et 30,2 % de la viande bovine de la Communauté.

Ces chiffres ne doivent pas dissimuler un certain repli global de la production française qui représentait en 1974 27,4 % de la production finale de l'agriculture communautaire. On donne généralement comme exemples représentatifs de cette évolution le développement de la céréaliculture en Allemagne, de la production de tomates aux Pays-Bas, de celle de betteraves en Italie. Le développement espéré de nos parts de marché a donc souffert, quelque contretemps.

Or cet état de fait n'est pas dû généralement à la productivité supérieure des agricultures des autres Etats membres. On peut largement analyser comme l'effet pervers des mécanismes d'administration économiques qui régissent le secteur agricole et comme le résultat des atteintes aux principes fondamentaux de la P.A.C.

Les causes.

Le rapport de la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier l'avenir de la politique agricole commune, paru en mai 1987, recensait de façon toujours pertinente les principaux facteurs de déspecialisation : la hiérarchie et le niveau des prix, les montants compensatoires monétaires, les importations de produits de substitution des céréales, les aides nationales, les obstacles à la libre circulation des produits fondée sur des prétextes sanitaires, les systèmes de quotas de production.

Il est exact que l'alignement, aux origines de la P.A.C., des prix garantis des céréales sur les niveaux souhaités par l'Allemagne, a encouragé le développement d'une production bavaroise naturellement peu compétitive et a favorisé d'autre part les importations de produits de substitution des céréales. Plus généralement, les mécanismes des organisations communes de marchés ont souvent été conçus pour favoriser la production d'un Etat membre particulier. Ainsi le règlement viticole autorise-t-il les Italiens à ajouter dans leurs vins des moûts concentrés, ce qui leur permet d'en relever le degré d'alcool. Dans le secteur du lait, certaines conditions de l'intervention applicables au beurre servent les intérêts allemands. La perversion progressive des organisations de marchés est donc à l'origine de difficultés.

Le problème des montants compensatoires monétaires et des avantages agri-monnaétaires allemands est un autre aspect des effets pervers de la P.A.C. née, en soi légitime, de soustraire l'agriculture aux conséquences des perturbations monétaires a provoqué la création de taux de conversion spéciaux pour les produits agricoles. Il s'agissait de ne pas modifier les prix en monnaie nationale à la suite d'un réajustement. Pour restaurer l'unité des prix dans le commerce intracommunautaire, des M.C.M. ont été créés, qui taxent les exportations des pays à monnaie faible et subventionnent celles des pays à monnaie forte, et donc jouent en faveur de l'Allemagne et au détriment de la France.

Les aides nationales, multiformes, ont été jusqu'à présent autorisées par le Conseil avec une libéralité certaine et l'exemple du remboursement forfaitaire de 5 % de T.V.A. aux agriculteurs allemands montre la difficulté que l'on éprouve à revenir sur elles.

Les entraves sanitaires sont multiples, le cas le plus connu est celui de la loi de pureté de la bière en Allemagne, qui a permis jusqu'à sa condamnation par la Cour de justice des Communautés, de protéger les petites brasseries locales allemandes contre la concurrence des grands groupes danois.

Enfin, les quotas de production sont un exemple type de mécanisme négateur de la rationalité économique. On sait que les Italiens ont pu développer une production de betteraves sucrières dans le cadre protecteur de leur quota A surdimensionné.

B. — Les perspectives.

Dans les projets de réforme de la P.A.C., on ne trouve pas, exprimé en tant que tel, le thème du retour à une meilleure spécialisation régionale. Une tendance favorable se dessine cependant, essentiellement dans la perspective de la mise en oeuvre des stabilisateurs, et grâce à la correction de certaines distorsions de concurrence que devraient encourager l'achèvement du marché intérieur et l'encadrement des aides publiques nationales. Il n'en demeure pas moins indispensable d'assurer autrement que de façon tacite et indirecte, donc aléatoire, le rôle de la notion de spécialisation régionale dans le processus en cours.

Les stabilisateurs et la spécialisation régionale.

Pour que l'agriculture française puisse rattraper une partie du terrain perdu, s'agissant en particulier des produits pour lesquels elle possède un net avantage comparatif, il faut une politique de prix modérés. Dans le secteur céréalière en particulier, celle-ci ne peut que causer des difficultés aux agricultures allemande, italienne et britannique.

Or, la Commission, en proposant des stabilisateurs sous la forme de seuils de garantie, et le Conseil en adoptant ceux-ci dans leurs grandes lignes, ont choisi de limiter la production par le jeu des prix, plutôt que par des mécanismes de quotas. Les quotas sont maintenus dans le secteur laitier et dans celui du sucre. Pour le reste, comme il a été indiqué ci-dessus, les stabilisateurs contiennent en germe l'effacement de la garantie de prix et le rapprochement de ceux-ci avec les quotations observées sur le marché mondial. Le choix de la concurrence a donc été effectué dans une large mesure, avec son corollaire, la redistribution de la production en fonction de la vocation naturelle des régions. En d'autres termes, la régulation de la production par les seuils de garantie équivaut à un *dumping* qui devrait permettre aux producteurs les plus performants d'emporter des parts de marchés grâce à l'amélioration continue de leur productivité et au développement de leur production. Eux seuls peuvent donc subir la diminution des prix.

Encore faut-il noter les limites de cette perspective. Les grands pays de la Communauté ne renonceraient vraisemblablement pas à l'autonomie alimentaire plus ou moins achevée qu'ils ont pu atteindre grâce à la P.A.C. Il s'agit pour eux d'un enjeu stratégique comparable à celui de l'énergie. On s'aperçoit donc que des mesures diverses sont adoptées afin de limiter les conséquences des baisses de prix sur les structures agricoles. On sait le prix que l'Allemagne attache aux mécanismes d'aides directes. Ajoutons que la plus grande partie de la population agricole française est peu en situation de jouer le jeu de la concurrence par les prix et qu'elle a, en fait, des intérêts largement assimilables à ceux de l'agriculture allemande ; on ne peut donc que se féliciter que la logique économique des baisses de prix ne puisse développer toutes ses conséquences. L'agriculture française n'est pas uniment compétitive et souffrirait socialement d'une réallocation trop brutale des moyens de production par le jeu des stabilisateurs.

C'est donc surtout par la correction des distorsions de concurrence qu'il convient de restaurer une meilleure spécialisation régionale.

Les distorsions de concurrence.

La suppression des distorsions de concurrence apparaît comme une tâche de longue haleine. Celles-ci sont, en effet, profondément enracinées dans le substrat de la politique agricole commune et fortement épaulées par des intérêts nationaux souvent considérés comme fondamentaux. Pour connaître quelque chance de succès et encourager une spécialisation régionale plus conforme à la rationalité économique, la nécessaire remise en ordre doit être affirmée comme une part indissociable de la réforme. De là l'importance du projet d'encadrement des aides nationales associé à celui de création d'aides directes de la Communauté au revenu des agriculteurs. Il serait utile que le Conseil, en discutant ce projet, l'associe explicitement à la notion de spécialisation régionale telle qu'elle apparaît dans le Traité de Rome sous les espèces du développement rationnel de la production agricole, et de l'emploi optimum des facteurs de production.

En tout état de cause, les aides nationales ne sont pas la seule source de distorsion de concurrence, plusieurs catégories de problèmes apparaissent.

● *Les distorsions agri-monnaïres.*

Le démantèlement des M.C.M. positifs, qui sont à l'origine d'avantages indus aux agricultures allemande et néerlandaise, a été programmé par le Sommet de Fontainebleau en juin 1984 mais reste inachevé. Il a été décidé, lors de la fixation des prix de la campagne 1987-1988, de poursuivre l'effort et de supprimer le solde de M.C.M. positifs au début de la campagne 1989-1990.

Ces attermoissements s'expliquent par la difficulté d'imposer à l'agriculture allemande, par le jeu du démantèlement, des baisses de prix nettement supérieures à celles enregistrées dans les autres Etats membres. On observe que toute suppression de M.C.M. se traduisant par une baisse des prix est compensée par des aides nationales que le Conseil autorise. De fait, une distorsion remplace malheureusement l'autre.

Le seul moyen définitif de régler le problème serait la suppression des taux verts, que la Commission envisage pour 1992. Mais le degré d'intégration économique que la Communauté peut espérer atteindre à cet horizon ne sera vraisemblablement pas tel que la stabilité monétaire autorisera alors à se passer du système des taux verts. Il demeurera donc vraisemblablement un problème résiduel de M.C.M. négatifs (la formule de l'Ecu vert évitant la création de M.C.M. positifs) maintenus afin d'éviter l'augmentation des prix en Francs français.

● *Les aides nationales.*

Les aides nationales surgissent continuellement et disparaissent parfois. On citera à ce dernier égard l'exemple du tarif préférentiel accordé au gaz utilisé par l'horticulture de serre néerlandaise. La Cour de Justice des Communautés a rendu, le 2 février 1988, deux arrêts prononçant l'incompatibilité avec le Traité de Rome de ce régime instauré en 1984.

En sens inverse, on citera la pérennité du dégrèvement forfaitaire de cinq points de T.V.A. accordé en 1984 aux agriculteurs allemands jusqu'à la fin de 1988 en contrepartie du démantèlement prévu des M.C.M. positifs. Les décisions agri-monnaies prises en juin 1987 prévoient le maintien d'aides nationales équivalant à deux points de T.V.A.

De façon générale, on peut espérer que le régime d'encadrement des aides nationales, que le Conseil devrait discuter prochainement en même temps que la proposition de création d'aides directes communautaires, permettra d'effectuer une remise en ordre dans ce domaine fondamental pour la restauration de bonnes conditions de concurrence.

● *Les entraves techniques aux échanges.*

Il est difficile de faire un tri dans ce secteur où une légitime préoccupation de protection de la santé publique et de la qualité des produits le dispute à des arrière-pensées protectionnistes indubitables. Le moyen le plus adéquat de concilier le souci de la libre circulation des produits avec les impératifs de la santé et de la qualité peut résider dans la « nouvelle approche » proposée par la Commission afin d'assurer l'achèvement du marché intérieur agro-alimentaire. Celle-ci propose d'établir une distinction de procédure pour le démantèlement des réglementations nationales qui dressent des barrières techniques aux échanges intra-communautaires. Il y aurait, d'une part, les matières relevant par nature de la législation communautaire et faisant l'objet de directives d'harmonisation, d'autre part, les matières relevant du principe de la reconnaissance mutuelle des législations nationales. Le premier domaine couvrirait les règles justifiées par la protection de la santé publique, l'information des consommateurs, la loyauté des transactions commerciales, les contrôles publics. Il serait souhaitable que s'y ajoute la qualité des produits grâce à la reconnaissance des labels agricoles et des appellations d'origine en dehors des cas prévus par le règlement viti-vinicole. La contrepartie d'un très grand laxisme serait l'uniformisation des produits, la dégradation de la qualité et la disparition des produits traditionnels par l'effondrement de leur compétitivité face à des produits bas de gamme de même dénomination.

Sous ces réserves, l'élimination des entraves techniques aux échanges agro-alimentaires ne peut que favoriser le retour à une spécialisation régionale authentique.

● *Les importations préférentielles.*

Il convient de mentionner parmi les distorsions de concurrence particulièrement lourdes de conséquences les importations d'aliments pour bétail qui ont permis, avec les conséquences évoquées plus haut, le développement d'une production laitière bovine hors sol dans les pays du Nord de la Communauté. Il y a dans ce schéma un élément inacceptable de déspecialisation dans la mesure où cette production a profité pleinement des garanties communautaires, sans lesquelles elle n'aurait pu se développer tout en s'affranchissant des contraintes communes de la P.A.C. telles que le principe de la préférence communautaire.

Il importerait de corriger cette situation soit en restaurant une protection douanière dans le cadre de l'Uruguay Round, soit en établissant un lien entre la surface agricole de l'exploitation et la production laitière. Il est bien clair que la Communauté ne doit pas accepter, dans la situation actuelle, d'accorder un soutien à des structures qui génèrent une partie de la surproduction en s'approvisionnant à l'extérieur.

III. - CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 AVRIL 1988

Ayant examiné l'état et les perspectives de la réforme de la politique agricole commune après la nouvelle étape ouverte par le Conseil européen de Bruxelles les 11 et 12 février 1988,

LA DÉLÉGATION,

- se félicite que le Conseil européen de février dernier ait créé les conditions propices à la poursuite de l'« objectif 92 » ;

- constate que l'accord global conclu à Bruxelles s'articule, pour ce qui concerne le secteur agricole, autour de deux séries de dispositions : d'une part, les stabilisateurs de la production et des dépenses, d'autre part, des mesures de complément ou de compensation ;

- relève que les mesures de stabilisation adoptées seront applicables dès la prochaine campagne de commercialisation et que leur effectivité sera garantie par leur mise en oeuvre automatique ainsi que par la « directive agricole » qui renforce la discipline budgétaire dans ce secteur en établissant des plafonds de dépenses rigides ;

- note qu'en revanche les mesures destinées à atténuer les effets des stabilisateurs (aides directes), et celles ouvrant à la production communautaire des perspectives permettant de limiter le rôle de ceux-ci (utilisation des céréales dans l'alimentation du bétail, utilisation non alimentaire des produits agricoles, solution du problème des produits de substitution des céréales, etc.) n'ont pas été adoptées par le Conseil européen qui, avec une approbation de principe vague accordée à quelques uns de ces dossiers, a confié aux institutions de la Communauté le soin d'en poursuivre l'étude, l'adoption ou la mise en oeuvre ;

- estime qu'ainsi le premier résultat du Conseil européen de Bruxelles a été de renforcer le dispositif restrictif qui tient lieu de réforme de la politique agricole commune depuis le début des années 1980 ;

- regrette que ce dispositif ait pour objet essentiel de freiner la production et les dépenses ;

- s'inquiète des perspectives qu'ouvre cette stratégie de réforme dans la négociation de l'Uruguay Round, la Communauté ayant unilatéralement opéré un degré supplémentaire de démantèlement de la P.A.C. que les autres négociateurs considéreront comme un acquis non négociable ;

- estime que la mise en oeuvre des stabilisateurs devrait être conditionnée par l'adoption de mécanismes du même ordre par nos partenaires du G.A.T.T. ;

- considère, par ailleurs, que l'application effective de la réforme sur les mesures internes de stabilisation doit aller de pair avec la mise en oeuvre de mesures compensatoires permettant le rétablissement du principe de la préférence communautaire et de l'élargissement des débouchés ;

- considère qu'une réforme authentique devrait être fondée sur trois éléments : en premier lieu, certes, la nécessité de rapprocher de façon appropriée la production de la demande exprimée par le marché, mais en second lieu deux autres caractéristiques essentielles de l'économie agricole de la Communauté : la dégradation du revenu des agriculteurs et la déspecialisation régionale ;

Sur l'orientation de la production,

LA DÉLÉGATION,

- affirme qu'il convient de nuancer le diagnostic de surproduction en prenant en compte, d'une part, les débouchés intérieurs dont la production communautaire est privée par suite d'importations d'aliments pour bétail en dérogation du principe de préférence communautaire, en prenant en compte, d'autre part, les débouchés extérieurs dont la Communauté se prive faute de s'être dotée d'une politique d'exportation appropriée et faute d'avoir fait coïncider la réduction de ses productions, de lait en particulier, avec les mesures identiques qu'elle est en droit d'attendre de ses concurrents extérieurs ;

- rappelle, qu'outre cette remise en ordre sommaire de la notion de surproduction, il convient d'ouvrir résolument les nouveaux débouchés qu'offre l'utilisation non alimentaire des produits agricoles ;
- se préoccupe de ce que les mesures d'orientation de la production dites stabilisateurs soient appelées à fonctionner sur une base annuelle et non selon l'évolution de la production en moyenne pluriannuelle. Cette dernière solution permettrait de tenir compte des cycles conjoncturels ;
- s'inquiète des mesures envisagées par la Commission dans le domaine viticole, en particulier s'agissant du prix de la distillation et des primes à l'arrachage ;
- apprécie les résultats des efforts entrepris avant le Conseil de Bruxelles pour rendre plus acceptable le système de stabilisation, en particulier en fixant à un niveau plus élevé que certains Etats membres ne le souhaitaient le seuil de garantie de la production de céréales et, d'autre part, en fixant comme base de référence de la discipline budgétaire agricole une enveloppe F.E.O.G.A.-Garantie 1988 évaluée à un niveau réaliste ;
- s'interroge cependant sur les conséquences budgétaires que provoquera à partir de 1991 l'application de plein droit de la réglementation communautaire à la production espagnole d'huile d'olive, alors que le Conseil, faute d'avoir adopté le principe d'une taxe sur les matières grasses végétales, a privé la Communauté de recettes indispensables au financement futur du secteur des oléagineux ;

Sur les revenus des agriculteurs,

LA DELEGATION,

- observe que l'on peut considérer la généralisation des stabilisateurs comme devant provoquer l'effacement à terme de la garantie du revenu des agriculteurs par les prix ;
- note qu'une grande partie de la population agricole de la Communauté ne peut rester à la terre que si un soutien adéquat permet de porter son revenu à un niveau convenable ;
- dénonce les germes de dépeuplement rural accéléré et de désertification que la réforme de la P.A.C. contient à l'heure actuelle ;
- admet, dès lors, que le versement d'aides directes apparaît comme un dernier instrument de préservation du milieu rural, tout en regrettant que le mode de réforme choisi depuis le début de la décennie 1980 ait conduit à cet aboutissement ;
- s'étonne que le Conseil ait engagé la désagrégation des mécanismes de soutien mis en place lors de la création de la P.A.C., en tardant à créer des instruments de remplacement ;
- affirme la nécessité de maintenir les revenus des agriculteurs à un niveau moyen comparable à celui du reste de la population ;

Sur la spécialisation régionale,

LA DÉLÉGATION,

- rappelle que le principe de spécialisation régionale de la production communautaire doit être considéré comme un des objectifs de la politique agricole commune ;
- note que la réalisation de cet objectif aurait dû assurer un développement sensible de la part française de la production finale de l'agriculture communautaire en raison de l'avantage comparatif que l'étendue de sa surface utile et la qualité de ses terres arables confèrent à la France ;
- relève la stagnation relative de la production française qui représentait 27,4 % de la production finale de l'agriculture de la Communauté en 1974, contre 26,90 en 1986 dans la Communauté à Dix ;
- estime que cette situation est due à un mouvement de déspecialisation attribuable pour l'essentiel à des distorsions de concurrence diverses et à des atteintes aux principes fondamentaux de la P.A.C. ;

- cite, en particulier, les montants compensatoires monétaires, les importations de produits de substitution des céréales, les aides nationales, les entraves techniques aux échanges, les quotas de production, la non taxation des matières grasses d'origine végétale ;

- juge que les stabilisateurs agricoles pèseront en faveur du retour à une meilleure spécialisation régionale dans la mesure où ils opèrent une sélection entre producteurs par le jeu des prix, les producteurs les plus performants étant seuls en mesure de supporter les diminutions de prix consécutives au fonctionnement du système ;

- considère qu'en raison des graves effets de baisses prononcées de prix sur le milieu rural, il est souhaitable de restaurer une meilleure spécialisation régionale en insistant de manière préférentielle sur la suppression des distorsions de concurrence ;

- s'interroge sur la probabilité d'une disparition des montants compensatoires monétaires d'ici 1992, faute d'une intégration économique européenne suffisante pour supprimer l'instabilité monétaire à l'origine du système des M.C.M. ;

- souhaite un encadrement efficace des aides nationales par la Communauté ainsi que la régression des entraves techniques aux échanges dans la préservation de la qualité des produits agro-alimentaires ;

- insiste particulièrement pour qu'une solution soit donnée au problème des importations préférentielles d'aliments pour bétail qui ont permis le développement d'une production laitière et bovine hors sol dans les pays du nord de la Communauté, le trouble apporté à la concurrence loyale résidant dans le fait que ce système générateur de surproduction a pleinement profité des garanties communautaires tout en s'affranchissant d'une contrainte fondamentale de la P.A.C. telle que le principe de la préférence communautaire.

La Délégation charge son président de transmettre les présentes conclusions au président et aux membres de la commission des affaires économiques et du plan.

B. — LE SYSTÈME DES QUOTAS LAITIERS

Rapporteur : M. Marcel DAUNAY, Sénateur.

- I. — ASPECTS COMMUNAUTAIRES
- II. — TRADUCTION NATIONALE
- III. — PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION
- IV. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Le déséquilibre observé entre la production et la consommation de produits laitiers à l'intérieur de la Communauté économique européenne et à l'échelle mondiale a conduit en 1984 à mettre en place des quotas de production. Aggravé à plusieurs reprises et pour la dernière fois en décembre 1986, le régime des quotas devrait, d'ici la fin de sa durée d'application prévue le 31 mars 1989, provoquer une diminution sensible de la production communautaire de lait. Cette évolution sera accompagnée d'une modification des structures de production que la réglementation existante permet et dont on évalue encore mal la portée mais qui commence à se dessiner sur le plan national.

I. — ASPECTS COMMUNAUTAIRES

A. — Evolution de la réglementation des quotas.

Le contingentement de la production laitière communautaire est entré en vigueur le 1^{er} avril 1984 pour cinq ans selon des modalités rendues progressivement plus restrictives.

● *Evolution des quantités de référence.*

Une quantité annuelle de référence garantie pour l'ensemble de la Communauté a été fixée initialement à 101 % des livraisons de lait aux laiteries en 1981, ce qui représentait 98,152 millions de tonnes de lait. Elle a été portée pour la première période annuelle d'application du régime à 99,024 millions de tonnes. Il a d'autre part été convenu qu'elle pouvait être chaque année augmentée par la création d'une réserve communautaire permettant de faire face aux difficultés particulières de certains Etats membres. Pour la campagne 1984-1985, la réserve a été fixée à 335.000 tonnes et augmentée ensuite rétroactivement à 393.000 tonnes, quantité maintenue en 1985-1986 et 1986-1987.

Parallèlement, un régime de quotas distincts a été institué pour les ventes directes de lait et produits laitiers aux consommateurs. Il a été fixé initialement à 4,261 millions de tonnes.

En 1985, certains Etats membres ont obtenu le report d'une partie de leur quota ventes directes sur la quantité nationale de référence pour les livraisons aux laiteries. Cette mesure a permis d'atténuer pour les bénéficiaires l'effet sur les quotas livraisons de la disparition pour la campagne 1985-1986 de la majoration du quota théorique d'environ 1 million de tonnes lors de la première période d'application du système. Le quota ventes directes a ainsi été ramené à 3,761 millions de tonnes en 1984-1985.

En 1986-1987, la France a obtenu un nouveau transfert d'une partie du quota ventes directes sur le quota livraisons ainsi abondé de 140.000 tonnes par décision rétroactive du 3 juillet 1987.

En mai 1986, le Conseil a décidé de diminuer la quantité de référence de 2 % pour la campagne 1987-1988 et de 1 % pour la campagne 1988-1989.

Les quantités globales garanties par campagne et leur répartition entre Etats membres ont en conséquence été fixées comme suit pour les livraisons aux laiteries.

(En milliers de tonnes.)

	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Belgique	3 163	3 161	3 161	3 097,780	3 066,170
Danemark	4 932	4 882	4 882	4 784,360	4 735,540
Allemagne	23 487	23 423	23 423	22 954,540	22 720,310
Grèce	472	467	467	457,660	452,990
Espagne	»	4 650	4 650	4 557,000	4 510,000
France	25 585	25 494	25 494	24 984,120	24 729,18
Irlande	5 280	5 280	5 280	5 174,400	5 121,600
Italie	8 798	8 798	8 798	8 622,040	8 534,060
Luxembourg	268	265	265	259,700	257,050
Pays-Bas	12 052	11 979	11 979	11 739,420	11 619,630
Royaume-Uni	15 487	15 329,574	15 329,574	15 022,983	14 869,687
Totaux	(1) 99 524	(1) 103 728,574	(1) 103 728,574	101 653,983	100 616,22

(1) Non comprise la réserve communautaire de 393 000 tonnes ainsi répartie : 303 000 tonnes pour l'Irlande, 25 000 tonnes pour l'Italie, 65 000 tonnes pour le Royaume-Uni.

Un dernier réajustement des quotas a été décidé par le Conseil agricole du 16 décembre 1986. Confirmant et précisant les décisions prises en mai 1986, ce dernier a modifié une nouvelle fois les quantités de référence.

Le Conseil a ainsi prévu la suspension de la quantité garantie de chaque Etat membre de 4 % en 1987-1988 et de 1,5 % en 1988-1989 par rapport aux montants de la campagne 1986-1987 tels que déterminés par le tableau ci-dessus. La diminution des quotas sera donc de 5,5 % pour les deux dernières périodes d'application du système. Ces dernières restrictions sont considérées comme temporaires. En fait, la seule disposition expresse prise pour traduire ce principe prévoit la possibilité d'annuler la suspension de 1,5 % prévue pour la campagne 1988-1989 « compte tenu des perspectives du marché et des stocks ». La décision doit être prise par le Conseil sur proposition de la Commission et à la majorité qualifiée.

En ce qui concerne les quotas ventes directes, l'interprétation donnée des textes du 16 mars 1987 pris pour l'application de la décision du 16 décembre est que seules les réductions décidées en mai 1986 de 2 % puis de 1 % sont applicables. Les suspensions temporaires ne le seraient pas.

Les quantités globales garanties pour les ventes directes resteraient donc fixées ainsi :

(En milliers de tonnes.)

	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Belgique	480	450	450	441	436,500
Danemark	1	1	1	0,980	0,970
Allemagne	305	130	130	127,400	126,100
Grèce	116	116	116	113,680	112,520
France	1 183	1 014	(1) 1 014	993,720	983,580
Irlande	16	16	16	15,680	15,520
Italie	1 116	1 116	1 116	1 093,680	1 082,520
Luxembourg	1	1	1	0,980	0,970
Pays-Bas	145	95	95	93,100	92,150
Royaume-Uni	398	395,426	395,426	387,517	383,563
Espagne	»	750	750	735	727,500
Portugal	»	»	»	»	»
Total	3 761	4 084,426	4 084,426	4 002,737	3 961,893

(1) Ramenés à 884 à la suite d'un transfert de 140 000 tonnes vers les quotas livraisons décidé rétroactivement le 3 juillet 1987.

● **Pénalités.**

Leur régime varie selon le mode de répartition des quantités nationales de référence. Deux systèmes étaient proposés.

Formule A, le quota national est réparti entre les producteurs, qui étaient initialement redevables d'un prélèvement représentant 75 % du prix indicatif sur les quantités de lait livrées au-delà de la quantité de référence. Le prélèvement a été porté à 100 % par le règlement 774/87 du 16 mars 1987 pris en application de la décision du 16 décembre 1986.

Formule B, le quota national est réparti entre les laiteries qui sont depuis l'origine du système redevables d'un prélèvement égal à 100 % du prix indicatif (actuellement, 2,10 francs le litre) sur les livraisons excédant leur quantité de référence.

S'agissant des ventes directes, le prélèvement est de 75 %.

● **Autres mesures restrictives.**

Le système des quotas avait pu être compris lors de sa mise en place comme permettant la sauvegarde de l'organisation commune de marché, en particulier les achats permanents de beurre et de lait écrémé en poudre par les organismes publics d'intervention. Or, en dépit de la diminution des livraisons observée pour la campagne 1984-1985 et de la quasi stabilisation de 1985-1986, la production est restée excédentaire par rapport aux débouchés à des conditions commerciales, entraînant la nécessité d'écoulements coûteux et un nouvel accroissement des stocks de beurre et lait en poudre en 1985 et 1986. Les stocks publics de beurre ont ainsi enregistré une progression continue depuis janvier 1985, passant de 841.000 tonnes à 1.323.000 tonnes fin septembre 1986.

Cette situation a amené le Conseil du 16 décembre 1986 à entériner dans leurs grandes lignes les propositions formulées en septembre 1986 par la Commission (COM [86].510 final) pour mettre fin au système des achats publics permanents.

Le nouveau régime, instauré par le règlement 777/87 du 16 mars 1987, distingue le cas du beurre et celui du lait écrémé en poudre.

Pour le beurre, le système actuel sera maintenu tant que les stocks comptabilisés le 1^{er} mars 1987 n'auront pas augmenté de 180.000 tonnes. Ce seuil étant franchi, la Commission pourra suspendre l'intervention dans la Communauté ou certains Etats membres. Le soutien des prix de marché se fera alors par d'autres mesures telles que l'aide au stockage privé, la vente directe de beurre frais, des achats de quantités limitées par adjudication. Si les prix de marché tombent dans un Etat membre au-dessous de 92 % du prix d'intervention, les achats publics y seront rétablis, ce plancher sera abaissé à 90 % si l'augmentation des stocks depuis le 1^{er} mars 1987 atteint 250.000 tonnes.

Pour le lait écrémé en poudre, la Commission pourra suspendre l'intervention du 1^{er} mars au 31 août si les quantités offertes à l'intervention à partir du 1^{er} mars 1987 dépassent 100.000 tonnes. Un régime identique est prévu pour 1988.

B. - Atténuations du système et mesures d'accompagnement.

L'un des inconvénients souvent exposé, d'un système de quotas de production est sa rigidité, condition d'efficacité, et la sclérose des structures de production qu'il provoque. Le régime communautaire des quotas laitiers comporte des dispositions qui, par la souplesse de gestion qu'elles autorisent, évitent de bloquer l'évolution des structures. En outre, certaines mesures d'accompagnement tendent à faciliter ou à compenser les dernières diminutions de quotas.

● Dispositions permettant l'évolution des structures agricoles.

L'application du système des quotas aux agents économiques de la filière lait a été dès l'origine conçue comme devant atténuer sa rigidité naturelle. La plupart des atténuations apportées à la rigueur des principes tend à permettre, à l'intérieur de chaque Etat membre, l'évolution souhaitée des structures de production.

- Les dispositions existantes.

On peut en distinguer trois :

Pour répartir leur quota selon la formule A ou B, les Etats membres se sont basés sur la production ou les livraisons de l'une des trois années 1981, 1982 ou 1983 affectées d'un certain pourcentage. Ils ont pu moduler ce pourcentage selon les régions de production ou selon les catégories de producteurs.

D'autre part, l'autorisation a été accordée aux Etats membres de compenser les dépassements de livraisons de certains agents par les sous-réalisations de certains autres. Cette facilité a existé dès l'origine de manière limitée : selon la formule B de mise en oeuvre des quotas, il y a compensation à l'intérieur de la laiterie en sous-réalisation. Une réallocation initialement proportionnelle aux quotas individuels des producteurs en dépassement permettait de diminuer de manière uniforme les pénalités. Le règlement 773/87 du 16 mars 1987 permet au contraire de réallouer les quantités disponibles à certaines catégories de producteurs prioritaires.

La possibilité de compensation a été étendue au plan régional et national, pour les formules A et B, par le règlement 590/85 du 26 février 1985. L'opération peut être effectuée en favorisant certaines catégories de redevables ou certaines régions. Là encore, l'opération n'est donc pas obligatoire.

Enfin, la réglementation communautaire a autorisé l'instauration de réserves nationales soit en allouant lors de la mise en place du système des quantités de références globalement inférieures à la quantité nationale garantie, soit en appliquant des programmes nationaux de cessation de production permettant de libérer des quantités affectées à la réserve. Ce système était de nature à faciliter l'évolution structurelle dans les Etats membres par ses deux effets conjugués : la possibilité d'instaurer des

programmes de cessation dirigés vers les producteurs les moins performants, la possibilité de redistribuer les quantités libérées à des producteurs se trouvant dans des situations particulières, notamment ceux présentant un plan de développement et les jeunes agriculteurs.

- *Les résultats.*

De fait, l'évolution des structures de la production laitière s'est poursuivie sous le régime des quotas. Un rapport de la Commission publié en décembre 1986 (COM/86 645 final) note que les livraisons moyennes par exploitation sont passées à 64.000 kg (+ 17 %) de 1981 à 1983 puis à 72.000 kg (+ 13 %) en 1985. Le nombre d'exploitations a en revanche diminué de 142.000 entre 1981 et 1983 et de 243.000 entre 1983 et 1985. La taille moyenne du troupeau des exploitations est passée enfin de 14 vaches en 1981 à 16 en 1983 et à 18 en 1985. On constate donc que l'évolution engagée avant la mise en place des quotas n'a pas été interrompue.

Il est vrai cependant que les évolutions ne prennent plus place désormais qu'à l'intérieur des Etats membres. La répartition entre eux de la production laitière est figée par le système des quotas ce qui dément le principe de spécialisation régionale posé à l'origine de la P.A.C. par la conférence de STRESA et la concurrence économique sur un marché unifié. On peut toutefois avancer que dans l'hypothèse d'un rétablissement progressif de l'équilibre du marché des produits laitiers, le système des quotas pourrait ne pas être reconduit après l'expiration de sa durée prévue d'existence, le 31 mars 1988, et que les restructurations internes qu'il aura alors autorisées pourraient rendre fructueuse la concurrence restaurée entre les productions nationales.

Autres éléments à prendre en compte pour apprécier les effets sur les structures du système des quotas : la rationalisation relative de la politique structurelle dans le secteur laitier. Les Etats membres disposent en effet d'une large marge de manoeuvre dans le choix et la combinaison des mesures mises en oeuvre. D'autre part, cette diversité des politiques nationales implique de profondes inégalités entre les exploitants. La Commission observe ainsi que par le jeu combiné du choix entre formules A et B et de la compensation nationale, en 1985-1986, le taux de prélèvement moyen dû par les producteurs soumis à la formule A (quotas individuels) a été de 16 % au lieu de 75 %, celui dû par les producteurs soumis à la formule B (quotas par laiterie) a été inférieur à 50 % au lieu de 100 %, tombant même dans certains Etats membres à 25 ou 30 %. La formule B implique par ailleurs des inégalités selon que la laiterie de rattachement du producteur est en sous-réalisation ou en dépassement. Enfin, le mode de constitution et de répartition des réserves nationales entre les « cas spéciaux » provoque de nouvelles inégalités à l'intérieur de cette catégorie.

● *Mesures d'accompagnement de la diminution de la production.*

Il s'agit de mesures destinées à atténuer les effets sociaux des diminutions de quotas décidées en 1986 et plus généralement du durcissement du fonctionnement de l'organisation du marché du lait, vivement dénoncé par les organisations professionnelles. En dernier lieu, le Comité des organisations professionnelles agricoles de la C.E.E. (C.O.P.A.) et le Comité général de la coopération agricole (C.O.G.E.C.A.) estimaient ainsi que l'accord du Conseil agricole du 2 mars 1987 sur la mise en oeuvre des décisions du 16 décembre 1986 aurait « des conséquences catastrophiques sur le revenu des producteurs, la situation de leurs coopératives, la tenue et la gestion du marché et les activités commerciales ».

- Un règlement n° 1336-1986 du 6 mai 1986 institue une indemnité communautaire à l'abandon définitif de la production laitière, devant permettre la diminution des quotas de 2 % le 1^{er} avril 1987 et de 1 % le 1^{er} avril 1988. L'objectif devrait donc être réalisé par le biais de cessations volontaires de production. Ce n'est qu'en cas d'échec de cet instrument que la diminution linéaire des quotas individuels sera envisagée.

L'indemnité, fixée initialement à 4 ECU par 100 kg a été portée à 6 ECU par le règlement n° 776-1987 du 16 mars 1987 pris en application des décisions du 16 décembre 1986. Cette augmentation doit être versée à partir de l'exercice budgétaire 1988. La durée de versement de l'indemnité est de sept ans.

- Le règlement n° 775-1987 du 16 mars 1987 qui met en oeuvre des suspensions uniformes des quotas individuels de 4 % en 1987-1988 et 1,5 % en 1988-1989, institue des indemnités pour les quantités ainsi suspendues. L'indemnité est de 10 ECU par 100 kg. Les Etats membres peuvent la porter à 12,5 ECU pour la campagne 1987-1988. Le montant de 10 ECU de compensation est garanti pendant deux ans. La suspension de 1,5 % pourra être compensée par une réduction du prélèvement de coresponsabilité (actuellement fixé à 2 %) et non par ce régime d'indemnité.

C. - Résultats.

● *La collecte au regard des objectifs de production.*

Comme le montre le tableau suivant, si les quotas ont été respectés en 1984-1985 sauf par les Pays-Bas et l'Irlande, grâce à une diminution des livraisons d'environ 5 % par rapport à la campagne 1983-1984, il n'en a pas été de même en 1985-1986. La quantité globale garantie pour l'ensemble de la Communauté a été dépassée durant cette campagne de 0,9 million de tonnes environ, soit un peu moins de 1 % de la quantité totale garantie.

(En milliers de tonnes pour la Communauté à 10.)

	1984-1985			1985-1986		
	Quota	Collecte	Différence	Quota	Collecte	Différence
Belgique	3 163	3 071	- 92	3 161	3 202	+ 41
Danemark	4 932	4 912	- 20	4 882	4 884	+ 2
Allemagne	23 487	23 466	- 21	23 423	23 719	+ 296
Grèce	472	440	- 32	467	450	- 17
France	25 585	25 516	- 69	25 494	25 711	+ 250
Irlande	5 583	5 584	+ 1	5 583	5 587	+ 4
Italie	8 798	8 760	- 38	8 798	8 831	+ 33
Luxembourg	293	291	- 2	290	294	+ 4
Pays-Bas	12 052	12 194	+ 142	11 979	12 252	+ 273
Royaume-Uni	15 552	15 305	- 247	15 394,574	15 404	+ 9
Total	(1) 99 917	99 539	- 378	(1) 99 471,574	100 334	+ 894

(1) Quotas livraisons y compris réserve communautaire et transferts de quotas ventes directes.

Pour la campagne 1986-1987, les estimations montrent que les livraisons communautaires seraient supérieures de 1,5 % aux quantités de référence. Avec un dépassement se situant entre 0,7 % et 1 %, la France se situerait dans l'hypothèse basse avec le Danemark (1,2 %) et le Royaume-Uni (1 %). En revanche, le dépassement s'élèverait à 4 % en Belgique et 2,5 % en Allemagne et aux Pays-Bas. L'Irlande aurait produit un volume inférieur à son quota et les autres Etats membres respecté le leur.

● **Les pénalités.**

Pour la période 1985-1986, elles représentent les montants estimés nationaux suivants :

- Belgique	8.560.000 ECU
- Danemark	420.000 ECU
- Pays-Bas	57.000.000 ECU
- Allemagne	82.400.000 ECU
- Royaume-Uni	2.500.000 ECU
- France	69.600.000 ECU
- Irlande	1.115.000 ECU
- Italie	9.200.000 ECU
- Luxembourg	1.115.000 ECU

La Grèce, en sous-réalisation, n'a pas été assujettie au paiement de pénalités.

II. - TRADUCTION NATIONALE

La mise en oeuvre en France des mesures de maîtrises de la production laitière s'est traduite par une concertation approfondie avec la profession laitière, en particulier au sein du Conseil de direction de l'Office du lait, et par une gestion largement décentralisée des mesures qui favorisent l'évolution structurelle. Il résulte de cette dernière orientation une certaine inégalité des situations individuelles et la difficulté de poursuivre une politique des structures rationnelle et coordonnée.

A. - Répartition des quotas.

● **Systeme initial.**

La France a choisi d'appliquer la formule B (quotas par laiterie) en appliquant un taux de baisse de production différent dans les régions de plaine et celles de montagne.

En région de plaine, une quantité de référence égale à 98 % des livraisons de 1983 des producteurs livrant encore le 2 avril 1984 a été attribuée aux laiteries.

En région de montagne, un taux de 99 % a été appliqué dans les mêmes conditions.

Le total des références attribuées aux laiteries excédait de 0,8 % la quantité de référence nationale. Les quotas de laiterie ont donc été diminués forfaitairement du même taux.

Pour la répartition entre exploitants des quotas de laiterie une certaine discrimination a été effectuée en faveur de catégories particulières de producteurs ainsi désignées :

- les exploitants ayant un plan de développement en cours ou achevé après le 1^{er} janvier 1981 ;
- les jeunes exploitants bénéficiaires de la D.J.A. installés après le 31 décembre 1980 ;
- les exploitants en difficulté qui avaient présenté un plan de redressement conforme aux dispositions du décret du 31 décembre 1981 et prévoyant un accroissement de leur production laitière ;

— les exploitants ayant engagé des investissements hors d'un plan de développement. Aux termes de l'arrêté du 31 juillet, il s'agit d'investissements suivants :

- construction ou aménagement d'un bâtiment d'élevage ayant pour conséquence d'accroître la capacité d'hébergement du cheptel bovin. Les investissements doivent avoir été engagés après le 1^{er} janvier 1981 et avant le 1^{er} avril 1984 et représenter un montant au moins égal à 50.000 F H.T.,
- augmentation nette du cheptel de vaches laitières et de génisses en gestation d'au moins 20 % entre le 1^{er} janvier 1983 et le 1^{er} avril 1984 ;

— les exploitants des régions sinistrées ou les producteurs victimes d'événements exceptionnels ont pu en outre bénéficier, pour le calcul de leur quantité de référence, de la prise en compte de l'année de référence la plus favorable entre 1981, 1982 et 1983.

● *Evolution du système.*

Les décisions de mai et décembre 1986 diminuant à partir de la campagne 1987-88 les quotas nationaux de 2 % et 4 % doivent être répercutées sur les quotas collectifs et individuels.

Le principe est, rappelons le, que la diminution de 2 % doit être atteinte grâce aux abandons de productions encouragés par le régime communautaire d'indemnisation mis en place par le règlement n° 1336-86 du 6 mai 1986. Ce sera semble-t-il le cas en France à quelques quantités près.

En ce qui concerne la suspension de 4 %, l'opération de mise en œuvre a consisté à calculer le nouveau quota national résultant de son application et à répercuter sur les laiteries la diminution de la quantité nationale garantie. Afin d'alléger la charge qui en résultera, il a été décidé d'appliquer le taux de - 4 % non à la quantité nationale garantie de 1986-87 comme le règlement n° 775-87 du 16 mars 1987 semble le prescrire dans son article 1, § 1, al. 2, mais à cette quantité déjà diminuée du montant de 2 % décidé en mai 1986. Une quantité supplémentaire est maintenue aux laiteries grâce à ce mode de calcul : 20.000 tonnes qui seront défalquées de la réserve nationale.

La répartition de la diminution du quota national entre les laiteries et les producteurs doit être uniforme.

En ce qui concerne les quotas ventes directes, les moyens administratifs qui permettraient une application rigoureuse du système sont insuffisants. Le premier problème était le recensement de ces ventes aux consommateurs. Le procédé de la déclaration spontanée des intéressés a été retenu. Le nombre des déclarations enregistrées s'élève à 14.000. La moitié de la référence nationale vente directe de 1 million de tonnes a été distribuée entre ces producteurs. Selon certaines estimations, le nombre réel des producteurs recourant à la vente directe pourrait être de 50.000. Il semble difficile de parfaire la mise en place des quotas dans le secteur de la vente directe sans recourir à un déploiement administratif inopportun et disproportionné par rapport à l'enjeu économique.

B. — Atténuations du système.

● *Les prêts de quotas : la compensation.*

Elle a lieu dans un premier temps au sein des laiteries, puis sur le plan national.

En ce qui concerne les laiteries, le principe a été pendant la première et la seconde campagnes que les quantités non livrées par les producteurs en sous-réalisation étaient réparties entre les producteurs en dépassement en proportion de leur quota.

Cette uniformité a été abandonnée pour la campagne 1986-87 : les producteurs ayant dépassé leur quota de 20.000 kg (1) devraient avoir payé le taux plein de pénalisation (2). La répartition précédente a été conservée pour les autres. Pour la campagne 1987-88, les laiteries ont dû, selon les grands axes des dispositions adoptées en mars dernier, affecter leurs sous-réalisations aux prioritaires afin de leur garantir un dépassement marginal au taux plein (système dit à la danoise). Les prioritaires restent donc les seuls à bénéficier de la compensation interne à la laiterie et le bénéfice de la formule B disparaît pour les producteurs non prioritaires. Les discriminations dans la mise en oeuvre de ce premier niveau de compensation sont autorisées par le règlement n° 773-87 du 16 mars 1987 qui ouvre ainsi la voie à un renforcement des politiques structurelles nationales.

Au plan national, la répartition des quantités restant disponibles est opérée par l'ONILAIT sur la base de questionnaires remplis par les laiteries et selon des critères objectifs définis à la suite d'une concertation étroite entre les pouvoirs publics et les fédérations professionnelles au sein de son conseil de direction et d'un groupe de travail ad hoc.

Les choix effectués ont conduit initialement à :

- exonérer de tout prélèvement la région montagne ;
- atténuer tout particulièrement le prélèvement dû par les prioritaires (jeunes agriculteurs, titulaires d'un plan de développement, producteurs engagés dans un processus de croissance de la production laitière et qui se trouvent dans une situation difficile du fait de l'insuffisance de leurs quantités de référence) ainsi que par les producteurs dont la production en 1982 ou 1983 a été affectée par une calamité climatique ;
- procéder à un lissage du montant du prélèvement dû par chaque producteur au taux maximum de 60 centimes par kilogramme, alors que l'application stricte des mécanismes de calcul aurait abouti, dans les cas extrêmes, à des pénalités supérieures à 1,50 F/kg.

La répartition des 318.000 tonnes de quotas redistribués au titre de la campagne 1985-86 reflète ces directives :

- 77.200 tonnes environ ont été affectées à une bourse du lait qui permet aux laiteries manquant de lait en raison de la sécheresse d'en obtenir auprès des laiteries en dépassement, à un prix fixé ;
- 35.000 tonnes environ ont été affectées à des prêts de quotas aux laiteries en dépassement ;
- 120.200 tonnes environ ont été réparties entre les prioritaires ;
- 20.100 tonnes ont été redistribuées aux zones de montagne ;
- 59.100 tonnes ont servi au lissage régional au bénéfice des producteurs taxés à plus de 60 centimes le kilo ;
- 9.000 tonnes ont servi à des ajustements techniques (rectification de dossiers en cours, compensations temporaires aux laiteries dont le quota avait été surévalué).

En 1986-87, il a été décidé de commencer à redistribuer avant la fin de la campagne les sous-réalisations disponibles. Après d'éventuelles attributions supplémentaires, les producteurs qui n'auront pas respecté leur quantité de référence seront pénalisés en fin de campagne au taux plein.

● *Redistribution de quotas libérés par les cessations de production.*

Le règlement n° 857-84 du 31 mars 1984 autorise les Etats membres à prélever une réserve sur la quantité nationale avant sa répartition entre producteurs (formule A) ou acheteurs (formule B). Il autorise aussi les Etats membres à mettre en place des systèmes d'incitation à l'abandon de la production, les quantités libérées pouvant être ajoutées à la réserve nationale.

(1) 40 000 kg dans les zones de montagne.

(2) En dépit du respect du quota national obtenu rétroactivement par transfert de 140.000 tonnes prises sur le quota ventes directes.

La France, qui a réparti la totalité de sa référence nationale, s'est arrêtée à cette seconde solution et a constitué une réserve à partir des quantités libérées par les cessations d'activité survenues au titre de différents régimes d'aide.

-- Les programmes d'aide à la cessation d'activité.

Un premier programme a été mis en place en 1984. Il prévoyait :

Une allocation annuelle d'attente, ouverte aux producteurs âgés de plus de 55 ans. Son montant était calculé sur la base de 61 centimes entre 45.000 et 60.000 litres, soit un maximum de 32.025 F par an. Cette allocation réévaluée en fonction de l'évolution du prix indicatif du lait, sera versée chaque année jusqu'au moment où l'attributaire bénéficiera d'un avantage de retraite.

Une prime de conversion, versée en une seule fois pour aider les producteurs de lait qui souhaitent réorienter totalement leur exploitation vers d'autres productions. Cette prime était également calculée sur la base de 61 centimes par litre dans la limite de 60.000 litres et de 30,5 centimes entre 60.000 et 90.000 litres, soit une subvention maximale de 45.700 F.

Les bénéficiaires de chacune de ces aides peuvent continuer à mettre en valeur leurs exploitations, mais ils devaient cesser très rapidement et complètement de vendre ou livrer du lait ou des produits laitiers.

Compte tenu du caractère incitatif de la prime annuelle qui était destinée à encourager le départ volontaire des petits producteurs de lait âgés de 55 à 65 ans, en leur versant une pension annuelle jusqu'à l'âge de la retraite, c'est près de 30.000 primes qui ont été accordées à cette catégorie d'exploitants : la production laitière moyenne des élevages concernés est de 37.000 litres pour un effectif de 11 vaches.

La prime de conversion représente un peu plus de 19 % des bénéficiaires des mesures. Ce sont des producteurs de moins de 55 ans qui, s'orientant vers d'autres spéculations, abandonnent une production laitière de moyenne importance : 45.000 litres en moyenne par exploitation pour un effectif de 13 vaches laitières.

Ce programme a permis de libérer 1.440.000 tonnes de lait environ, avec le départ de 43.000 producteurs.

Le coût s'en est élevé à 640 millions de francs en 1984 et 393 millions en 1985.

Le second programme d'aide a été mis en place en 1985. Il s'adressait à tous les producteurs livrant en tout ou en partie à une laiterie. Afin de privilégier les petits producteurs, le barème pour cette prime ouverte sans condition d'âge est de 1 F par litre de lait dans la limite de 20.000 litres, 0,60 F par litre entre 20.000 et 30.000 litres et 0,40 F le litre entre 30.000 et 60.000 litres, ce qui représente un maximum de 38.000 F.

Sur les 14.700 dossiers présentés, près de 10.000 ont été retenus, libérant 307.000 tonnes soit 1,2 % de la quantité nationale garantie. Ce sont essentiellement les petits producteurs qui ont bénéficié des primes, leur livraison moyenne était de 35.000 litres.

Les dépenses ont été de 175,5 millions pour l'année 1985.

Le troisième programme a été mis en place en 1986. Il s'adresse aux producteurs de lait bénéficiant de l'A.M.E.X.A. et qui livrent tout ou partie de leur production à une laiterie.

Afin de privilégier les plus petits livreurs, le barème retenu pour cette prime unique ouverte sans condition d'âge est de 1 F/litre de lait dans la limite de 20.000 litres avec un forfait de 12.000 F si les livraisons sont supérieures à 6.000 litres, 0,80 F/litre entre 20.000 et 30.000 litres, 0,60 F/litre entre 30.000 et 60.000 litres et 0,40 F/litre entre 60.000 et 100.000 litres, soit un maximum de 62.000 F.

L'administration espère atteindre une quantité de 170.000 tonnes. Le résultat enregistré à l'heure actuelle est de 65.000 tonnes, il restera donc 86.000 tonnes à libérer sous ce régime au titre de la campagne 1987-1988.

Le ministre français de l'agriculture a présenté le 24 mars à la presse le quatrième plan de restructuration de la production laitière, mis en place dès le début de la campagne 1987-1988.

Ce plan, financé par une enveloppe de 600 millions de francs, prévoit de proposer aux producteurs de plus de 53 ans, candidats à cesser leurs livraisons, une rente annuelle sur 7 ans. Le litrage maximum pouvant bénéficier de la prime a été fixé à 150.000 litres de livraisons annuelles. La rente dépendra du litrage de l'exploitation, les premiers litres étant payés plus cher. L'objectif de ce plan est de libérer 1,15 million de tonnes sur deux ans soit environ 4 % de la production française ; le gel supplémentaire de 1 % de la production décidé lors du conseil des ministres de l'agriculture du 16 décembre 1986 est inclus dans ce tonnage (250.000 tonnes en 1987-1988).

- *La redistribution des quotas libérés.*

Elle est opérée entre les prioritaires dans l'optique de restructuration prévue par le règlement n° 857-84 du 31 mars 1984 et selon des modalités réglées chaque année par des arrêtés de campagne prévus par le décret 84-661 du 17 juillet 1984.

Pour la campagne 1984-85, il a été décidé que les quantités libérées seraient gérées par les laiteries pour 90 % de leur montant. Seuls 10 % (70.767 tonnes) ont donc été affectés à la réserve nationale ainsi que les quantités récupérées par contrôle sur les déclarations des laiteries (32.000 tonnes).

Les dispositions suivantes ont été mises en oeuvre pour la répartition des quotas libérés :

- les quantités libérées dans les régions de montagne et affectées à la réserve nationale ont été réattribuées aux laiteries qui effectuent au moins 60 % de leur collecte dans les régions de montagne ;
- les laiteries ont été autorisées à répartir des quantités de références supplémentaires prélevées sur les quotas libérés selon les modalités suivantes :
 - 9.500 litres pour les producteurs ayant un plan de développement agréé entre le 1^{er} avril 1978 et le 31 mars 1985,
 - 7.000 litres pour les producteurs ayant un plan de redressement prévoyant un accroissement de la production laitière,
 - 11.500 litres pour les jeunes agriculteurs installés depuis le 1^{er} janvier 1981,
 - 5.000 litres pour les producteurs ayant engagé avant le 1^{er} avril 1984 des investissements destinés à accroître la production laitière ;
- les laiteries disposant après cette première étape de références non utilisées ont pu attribuer des compléments de références dans l'ordre de priorité suivant :
 - jeunes agriculteurs installés après le 31 mai 1984,
 - producteurs se trouvant dans des situations économiques et sociales particulièrement difficiles,
 - cas spéciaux subissant un écart important entre les quantités de références supplémentaires forfaitaires et les objectifs de production.

Enfin, les laiteries disposant encore de références disponibles ont pu les attribuer à certains cas spéciaux, en particulier les exploitants dont les livraisons dépassaient 200.000 litres.

Quant à la réserve nationale, sur les 102.867 tonnes disponibles, ont été attribuées aux laiteries 58.576 tonnes pour attribution aux prioritaires non servis et 24.728 au titre des recours pour les calamités naturelles.

Pour la campagne 1985-86, l'arrêté du 10 juillet 1986 fixe des modalités de réallocation des quantités libérées peu différentes de celles de la campagne précédente. Une première redistribution est effectuée par les laiteries aux producteurs faisant partie des trois premières catégories de prioritaires énumérées pour la première campagne et aux producteurs engagés dans un processus de croissance de la production laitière et qui se trouvent dans des situations économiques et sociales particulièrement difficiles.

Les commissaires de la République fixent dans chaque région, sur propositions des professionnels, les critères d'attribution des références supplémentaires.

Gomme en 1984, un plafond de 200.000 litres est fixé pour l'ouverture du droit à réallocation.

Une seconde redistribution a lieu au niveau national grâce à la réserve fixée à 20 % des quantités libérées, soit 146.207 tonnes. Sur cette quantité, 159.805 tonnes ont été redistribuées aux prioritaires et 105.007 tonnes ont été attribuées pour redistribution aux commissions mixtes départementales définies à l'article 26 du décret du 1^{er} juin 1983 et dont la composition est élargie en tant que de besoin aux représentants des producteurs de lait.

Pour la campagne 1987-88, les règles suivantes ont été adoptées :

- les laiteries ont dû distribuer avant le 1er mai aux prioritaires, essentiellement jeunes récemment installés et plans de développement, les quantités libérées par le programme de restructuration 1986-87 afin qu'ils puissent approcher des 97 % de leur objectif de plan diminué des 4 % de la réduction générale ;

- 20 % des quantités libérées durant la campagne par le programme de restructuration 1987-88 seront affectés à la réserve nationale. Les 80 % restants seront distribués par les laiteries en fonction de règles définies au plan national et après avis des commissions interprofessionnelles départementales ou régionales.

C. - Les effets du système.

La restructuration de la production laitière a été poursuivie mais infléchi sous le régime des quotas laitiers. Selon une enquête effectuée par l'ONILAIT, au terme des deux premières années d'application, le nombre des producteurs a diminué de 75.000 et celui des vaches de 700.000. On a constaté une augmentation des livraisons individuelles de 10 % par an (65.800 litres en 1983 et 79.700 litres en 1985) en dépit de la diminution de la collecte de 2 %. Il y a là une rupture avec l'évolution constatée de 1979 à 1983 : une progression annuelle de la collecte de 2,5 % et des livraisons moyennes de 8,9 %. Par ailleurs, la quantité de lait livrée par vache a progressé de 3,6 % par an de 1983 à 1985 en raison de la part accrue dans le troupeau des animaux les plus performants.

La concentration des exploitations s'est poursuivie, mais selon une orientation différente. Avant 1983, elle s'opérait par diminution du nombre d'étables de moins de 30 vaches et par l'accroissement du nombre d'étables de plus de 30 et surtout de 40 vaches. De 1983 à 1985, si le nombre des étables de moins de 30 vaches continue de diminuer, seule la catégorie de 30 à 39 vaches laitières augmente désormais ses effectifs. La catégorie supérieure, plus de 40 vaches, ne progresse plus que par endroits.

Ces résultats dus aux modalités de la réallocation de références supplémentaires, en particulier les restrictions affectant les livreurs de plus de 200.000 litres, sont porteurs de conséquences pour la compétitivité de la production française de lait. On peut craindre d'autre part que l'orientation vers un modèle d'exploitations moyennes qui se dessine actuellement ne puisse pas être considérée comme une solution aux problèmes d'aménagement du territoire. Il semble en effet que la production tende à se concentrer dans les régions de l'ouest (Bretagne, pays de Loire, Basse-Normandie) qui représentent plus de 48 % de la production. Les régions dont la production est en baisse jusqu'en 1985 (Poitou-Charentes, Centre, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Bourgogne), sont celles qui ont enregistré le plus fort taux de demandes de primes communautaires à la cessation d'activité en 1986.

Les pouvoirs publics ne se sont pas réservés les moyens de peser sur ces évolutions de fond. L'essentiel de la redistribution de quotas libérés par les cessations d'activité est effectué par les laiteries. La réserve nationale de 10 % puis 20 % ne laisse à l'évidence à l'ONILAIT qu'une marge insuffisante pour mettre en oeuvre une politique d'aménagement du territoire dans ce domaine de la production laitière.

De fait, la seule politique existante est celle de la montagne, dont les éléments apparaissent à l'occasion de l'exposé des mesures nationales d'application de la réglementation des quotas. Elle semble d'ailleurs non dépourvue d'efficacité : pendant la campagne 1985-86, les quantités de référence ont augmenté de près de 2 % dans les zones de montagne alors qu'elles diminuaient de 0,3 % pour l'ensemble de la France.

III. - PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

A. - Propositions de la Commission.

La Commission a envisagé l'avenir du secteur laitier dans le cadre des propositions d'ensemble tendant à la réforme de la P.A.C., présentées à l'automne 1987.

Ainsi, un rapport spécial expose-t-il les conceptions de la Commission et précise-t-il ses propositions dans ce secteur (document COM. (87)452 final du 28 septembre 1987). De manière générale, la Commission considère comme positive l'évolution de la réglementation des quotas, en particulier la diminution de 9,5 % des livraisons portant sur les deux dernières périodes d'application du système, les campagnes 1987-88 et 1988-89. L'organe exécutif de la Communauté juge que ce coup d'arrêt à la reprise des livraisons enregistrée en 1985-86, permettra de réaliser l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché laitier.

D'autre part, des mesures telles que le resserrement de l'intervention, la politique de prix bas et l'existence du prélèvement de coresponsabilité, qui complètent le dispositif existant dans le secteur laitier, rendent inutile l'adoption de nouveaux stabilisateurs agro-budgétaires.

La Commission a donc fait porter sa réflexion sur l'avenir du système des quotas après l'expiration en mars 1989 des cinq années d'application prévues par le règlement constitutif. Elle considère qu'il est indispensable de maintenir un dispositif de limitation de la production après le 31 mars 1989, faute de quoi les réserves de productivité disponibles, non contenues, provoqueraient une explosion de la production que suivrait nécessairement la désarticulation de l'organisation commune de marché.

L'option de la baisse draconienne des prix étant écartée en raison de la chute brutale des revenus des producteurs qui en découlerait, le système des quotas reste le seul mécanisme dont l'application paraît adéquate, selon la Commission, encore qu'un certain degré d'assouplissement de son fonctionnement puisse être recommandé à terme.

Il est donc proposé au Conseil de reconduire le système des quotas jusqu'au 30 septembre 1991. La cinquième période d'application (1988-89) serait prolongée de six mois pour expirer le 30 septembre 1989, et serait suivie de deux nouvelles périodes d'un an. La Commission explique cette modification des dates de début et fin des campagnes laitières par le souci que la diminution traditionnelle des livraisons en hiver ne soit plus accentuée par les ajustements opérés par les producteurs préoccupés, en fin de campagne, de ne pas dépasser leur quota.

La Commission, confiante dans l'efficacité du dispositif existant, en propose grosso modo la reconduction intégrale et la consolidation. Les suspensions provisoires décidées en décembre 1986 seraient maintenues, en particulier la suspension de 1,5 % prévue pour la campagne 1988-89 ne pourrait plus faire l'objet de l'annulation par le Conseil envisagée initialement. L'indemnité versée aux producteurs pour les quotas suspendus serait confirmée au niveau de 10 ECU pour 100 kg, puis passerait à 8 ECU pour la période du 1^{er} avril au 30 septembre 1989, à 7 ECU pour 1989-90 et à 6 ECU pour 1990-91. D'autre part, les transferts de quotas ventes directes aux livraisons ne seraient plus possibles, et les quotas ventes directes seraient limités aux quantités effectivement livrées.

Le système du quota B et la possibilité de redistributions interrégionales seraient par ailleurs maintenus si la réduction prévue des livraisons est effectuée. La Commission renonce ainsi à demander la suppression d'un facteur de souplesse qu'elle considère comme largement responsable de la dérive des livraisons constatée en 1985-86.

Les limitations apportées par le règlement 777/87 du 16 mars 1987 au régime de l'intervention seraient prorogées jusqu'à la fin de la nouvelle période d'application des quotas. D'autre part, le prélèvement de coresponsabilité serait maintenu avec l'exonération accordée aux zones de montagne et les atténuations consenties aux zones défavorisées.

En ce qui concerne les assouplissements que la Commission jugerait utile d'apporter au système des quotas, le lien existant actuellement entre le quota et l'exploitation agricole aux termes de la réglementation communautaire pourrait être supprimé. Il s'agirait de provoquer la baisse des cotations sur le marché des quotas distincts de l'exploitation qui s'est développé dans certains Etats membres.

B. — La négociation.

Les débats des ministres de l'agriculture qui ont précédé le sommet européen de Copenhague n'ont pas porté principalement sur le secteur laitier. Aussi, les propositions de compromis présentées par la présidence danoise lors du concile des ministres des affaires étrangères des 29 et 30 novembre 1987, dernière tentative de conclure un accord technique global avant le Conseil européen, sont-elles, sur ce point, proches des propositions de la Commission.

On peut ainsi les énumérer :

- prorogation jusqu'au 31 mars 1992 du système des quotas et du régime d'intervention limitée ;
- prorogation de la compensation interrégionale pour la même période ;
- consolidation de la suspension de 5,5 % des quotas avec une compensation de 10 ECU en 1987-88, 10 ECU en 1988-89, 8 ECU en 1989-90, 7 ECU en 1990-91, 6 ECU en 1991-92 ;
- présentation par la Commission d'un rapport sur le fonctionnement du système avant la fin de la période 1990-91.

La France a pour sa part insisté sur la nécessité de ne pas préjuger de la suspension provisoire de 1,5 % des quotas laitiers en 1988-89.

Le Conseil européen de Bruxelles des 11 et 12 février prochains aura à se prononcer sur ces dispositions dans le cadre d'un accord global sur les propositions de réforme en cours de négociation.

IV. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

S'étant informée des dispositions techniques régissant le système des quotas laitiers et des perspectives que dessinent pour son évolution les propositions de réforme de la politique agricole commune actuellement en négociation,

1. En ce qui concerne l'évolution du système de quotas laitiers adopté par le Conseil agricole du 30 mars 1984,

LA DÉLÉGATION,

- constate que des ajustements répétés ont simultanément renforcé les contraintes apportées à la production laitière et réalisé une certaine flexibilité dans la gestion nationale des quotas ;

- relève en particulier que les décisions du Conseil agricole du 16 décembre 1986 ont pour objet de réduire de 7,5 % en deux campagnes les quantités globales garanties (par suspension des quotas ou abandon volontaire de production) ce qui ne peut qu'accentuer les graves difficultés auxquelles sont confrontés les producteurs et leurs coopératives depuis l'instauration du système des quotas ;

- regrette que les indemnités accordées en compensation de la suspension des quotas de 5,5 % entre 1987 et 1989, dégressives et temporaires, ne puissent avoir qu'un effet marginal sur la situation des producteurs, et demande que ce régime indemnitaire soit prolongé et renforcé à l'occasion de la négociation sur l'avenir du régime des quotas ;

- s'interroge sur l'efficacité du régime communautaire d'incitation à la cessation volontaire de production destiné à réduire les livraisons de 3 % entre 1987 et 1989, dans la mesure où les régimes nationaux mis en place depuis 1984 ont permis le départ des producteurs les plus marginaux, dans la mesure d'autre part où la reconversion vers d'autres productions est de plus en plus délicate ;

- craint que cette situation ne conduise les autorités communautaires à réaliser leurs objectifs de diminution des quantités garanties en imposant une nouvelle suspension linéaire des quotas individuels qui se superposerait à celle déjà en cours d'application ;

- dénonce l'effet catastrophique qu'une telle mesure, dans le cas où elle serait prise, aurait sur la profession ;

- estime que les autres mesures de maîtrise de la production décidées après l'instauration des quotas, telle que la limitation de l'intervention sur le beurre et le lait en poudre, ou maintenues depuis contre toute logique, telle que la taxe de coresponsabilité, constituent des adjonctions suffisantes aux restrictions quantitatives et devraient donc exclure toute nouvelle diminution des quantités garanties ;

- se félicite que l'évolution du système des quotas depuis 1984 ait permis de corriger certaines rigidités et certaines injustices, ainsi, absente du dispositif initial, la compensation, dans le cadre régional ou national, des dépassements de livraisons de certains agents par les sous-réalisations de certains autres, permet de favoriser les producteurs prioritaires et les régions en difficulté, d'autre part, l'autorisation donnée en mars 1987 aux Etats membres de pénaliser certaines catégories de producteurs en dépassement, en opérant les réallocations de quantités disponibles à l'intérieur d'une laiterie, permet de donner un coup d'arrêt à certaines spéculations individuelles dommageables pour le fonctionnement du système du quota par laiterie (quota B).

2. En ce qui concerne les principales insuffisances non amendées,

LA DÉLÉGATION,

- rappelle qu'elle avait, dans des conclusions du 12 décembre 1984, regretté l'obstacle qu'opposait le système des quotas laitiers à une évolution optimale des structures de production, selon la vocation naturelle des régions ;

- souligne que ce système a, au contraire, consolidé une situation dans laquelle certains pays s'étaient assurés une position indue par l'avantage que procurent à leur production hors sol les montants compensatoires monétaires positifs et les importations à bas prix de produits de substitution des céréales destinés à l'alimentation du bétail ;

- déplore que la réglementation communautaire ne prévoise aucune pénalisation des usines à lait et que, bien au contraire, le rapport COM. (87)452 final du 28 septembre 1987, sur l'évolution du système des quotas, écarte explicitement toute mesure tendant à établir un lien entre la production et la surface agricole d'une exploitation ;

- regrette que la politique de maîtrise de l'offre n'ait pas été accompagnée d'une politique d'expansion de la demande interne et extérieure ;

- estime qu'en effet des actions d'envergure auraient dû être engagées afin de promouvoir la consommation des produits laitiers dans la Communauté, alors qu'une part minime du produit de la taxe de coresponsabilité est affectée à cet objectif et que la consommation continue de stagner ;

- note que la maîtrise unilatérale de la production communautaire quand nos concurrents internationaux développaient la leur, et l'absence de politique d'exportation, ont fait perdre à la Communauté des parts importantes du marché mondial au profit de la Nouvelle-Zélande et des Etats-Unis ;

- regrette d'autre part que la maîtrise de l'offre sur le marché communautaire pèse sur les seuls producteurs de celle-ci alors qu'il serait logique de restreindre les importations de matières grasses végétales qui provoquent la diminution de la consommation de beurre ;

- se félicite que le projet de stabilisation des prix à la consommation des matières grasses végétales et marines, sur la table du Conseil agricole depuis le printemps dernier, soit susceptible de restaurer dans une certaine mesure la capacité concurrentielle du beurre, qui ne serait pas soumis à la taxe proposée, par rapport à la margarine ;

- réitère les observations présentées sur ce projet de taxation dans ses conclusions du 17 juin 1987 et souhaite que le gouvernement français manifeste la plus grande fermeté en faveur de son adoption.

3. En ce qui concerne les perspectives du système et son évolution souhaitable,

LA DÉLÉGATION,

- admet que le potentiel de productivité existant dans le secteur laitier grâce aux progrès technologiques et biotechnologiques impose la prolongation du régime des quotas laitiers au-delà de la dernière période d'application expirant le 31 mars 1989 ;

- considère en effet que tout autre mode de limitation de la production, tel que la diminution draconienne des prix garantis, aurait, compte tenu des distorsions de concurrence persistantes au profit des Etats membres du nord de la Communauté, un effet catastrophique sur la production française et le tissu rural de la France, et aboutirait ainsi à une spécialisation régionale aberrante au profit des productions hors sol ;

- estime nécessaire d'apporter une solution aux insuffisances énoncées précédemment et de compléter le dispositif restrictif existant par un certain nombre de mécanismes complémentaires ;

- croit en particulier que la prorogation du système des quotas devrait être accompagnée d'une réforme atténuant le plus largement possible les rigidités d'un mécanisme administratif générateur d'injustices et de contre-performances économiques ;

- estime qu'à cette fin, le principe de la limitation quantitative de la production étant admis ainsi que celui de la stabilisation des dépenses affectées au secteur laitier, il conviendrait, d'une part d'apurer définitivement le poids du passé en achevant avec un financement spécifique la résorption des stocks, d'autre part de confier à l'interprofession du lait, dans chaque Etat membre, le soin de réaliser sous le contrôle de la puissance publique la mise en oeuvre sur le terrain de la politique communautaire, et en particulier la tâche de maintenir les capacités de production dans les limites définies, d'assurer leur répartition optimale entre les producteurs, de développer les parts de marchés d'exportation ;

- relève d'autre part que l'adoption d'une taxation des matières grasses végétales, déjà évoquée, resterait incomplète et insuffisante si n'était pas parallèlement résolu le problème des produits d'imitation tels que le fromage de soja, il importe en effet de ne pas inverser la très faible progression de la consommation de produits laitiers ;

- juge par ailleurs indispensable que la Communauté, réagissant enfin à la captation de ses marchés extérieurs par des concurrents qui ne se sont pas soumis à des disciplines équivalentes, pose et résolve à l'occasion de l'Uruguay round, le problème de la stabilisation concertée des marchés internationaux et de la répartition équitable des efforts faits pour ajuster la production ;

- considère enfin que la complexité croissante du système des quotas, inhérente à tout système d'administration économique, n'interdit pas de poursuivre son adaptation, on doit ainsi regretter que certaines entreprises laitières ne disposent pas de quotas suffisants au regard des capacités d'écoulement de leur production transformée, il serait souhaitable que leurs capacités de production soient portées au niveau de la demande potentielle, au moins dans le cas de divers fromages d'appellation contrôlée pour lesquels la matière première doit répondre à des critères précis, parfois géographiques, d'origine et de qualité.

4. En ce qui concerne certains éléments propres à l'application des quotas laitiers en France,

LA DÉLÉGATION

- considère la désertification accélérée de l'espace rural dans les zones de montagne comme l'un des problèmes majeurs révélés par l'application du système des quotas laitiers dans la mesure où la production laitière constitue le moyen essentiel de maintenir une activité agricole dans ces régions ;

- constate que la marge de manoeuvre accordée par la réglementation communautaire pour la mise en oeuvre nationale des quotas a permis de l'orienter en faveur des zones de montagne, et qu'il existe

ainsi en France une politique de la montagne non dénuée d'efficacité comme le démontre l'exemple de la campagne laitière 1985-86 au cours de laquelle les quantités de référence ont augmenté de près de 2 % dans ces zones quand elles diminuaient de 3 % sur l'ensemble du territoire ;

- souligne cependant que l'ampleur de la restructuration régionale ainsi réalisée n'est pas à la mesure des besoins des zones de montagne, dont le développement agricole est par conséquent sérieusement freiné ;

- note qu'il semble difficile d'espérer un renforcement significatif des mesures nationales compte tenu des limites quantitatives qu'impose la prise en considération des besoins incompressibles des zones de plaine ;

- regrette qu'aucune mesure communautaire spécifique, à l'exception de l'exonération de taxe de coresponsabilité dont bénéficient les zones de montagne, n'ait encore été prise en faveur de celles-ci dans le domaine de la politique laitière ;

- estime nécessaire que les autorités communautaires élaborent un programme de soutien à la production laitière en montagne, complément indispensable des mesures nationales existantes et des dispositions diverses que la politique socio-structurelle de la Communauté comporte en faveur de l'agriculture de montagne ;

- rappelle, s'agissant des modalités techniques envisageables, qu'il existe une réserve communautaire destinée à pallier les difficultés pouvant surgir dans un Etat membre ;

- est d'avis qu'il conviendrait d'abonder cette réserve afin d'attribuer des quantités de référence supplémentaires aux producteurs des zones de montagne sans diminuer les autres quantités attribuées par ailleurs.

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

CHAPITRE II

QUESTIONS FINANCIÈRES

LE PROJET DE BUDGET GÉNÉRAL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES POUR L'EXERCICE 1988

(Conclusions complémentaires aux conclusions n° 183-87 du 4 novembre 1987.)

Rapporteur : M. Bernard BARBIER, Sénateur.

- I. - UN ABOUTISSEMENT LABORIEUX
- II. - UN PROJET DE BUDGET EN ÉQUILIBRE
- III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 6 AVRIL 1988

*
* *

Le Conseil européen réuni exceptionnellement les 11 et 12 février 1988 à Bruxelles après l'échec de celui de Copenhague au mois de décembre a permis de débloquer la situation budgétaire des Communautés européennes pour l'exercice 1988.

Grâce à l'accord trouvé par les chefs d'Etat et de gouvernement sur les trois grands dossiers (poursuite de la réforme de la politique agricole commune, cohésion économique et sociale, aménagement des ressources propres) qui déterminent la réussite de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen et la création des conditions favorables à l'achèvement du grand marché en 1992, le problème immédiat du financement des dépenses communautaires du présent exercice a trouvé une solution.

Depuis le 1^{er} janvier 1988, faute de l'adoption par le Conseil dès la première lecture en octobre 1987 d'un projet de budget pour 1988, la Communauté fonctionnait pour la quatrième année consécutive sous le régime des douzièmes provisoires. En acceptant que des avances nationales non remboursables apportent cette année, dans l'attente de la création définitive de la « 4^e ressource », le complément de crédits dont l'absence avait empêché l'adoption d'un budget à l'automne dernier, le Conseil-Budget a transmis le 7 mars 1988 un projet dont le Parlement européen se saisira dès sa session du mois d'avril mais qui devrait appeler de sa part plusieurs critiques de principe tant qu'un accord interinstitutionnel entre les deux branches de l'autorité budgétaire n'aura pas été conclu.

Le « nouveau projet » de budget pour 1988, qui est en fait le premier projet budgétaire pour cet exercice puisque les précédentes propositions de la Commission n'avaient pas dépassé le stade de l'avant-projet (1), procède d'un aboutissement laborieux et présente, avec des dotations sensiblement supérieures à celles qui avaient été envisagées initialement, un équilibre entre des recettes accrues et des dépenses assurant la poursuite des politiques communes.

(1) Voir les conclusions n° 183-87 adoptées par la Délégation le 4 novembre 1987 sur le rapport de M. Bernard BARBIER.

I. — UN ABOUTISSEMENT LABORIEUX

N'étant pas parvenu à transmettre au Parlement européen un projet de budget avant le 5 octobre 1987, date limite fixée par l'article 203 du traité C.E.E., le Conseil s'était attiré de vives critiques de la part de la Commission et de l'Assemblée européenne qui avaient déposé, à la fin de l'année 1987, devant la Cour de justice des Communautés un « recours en carence » que la Cour n'a pas eu à examiner en raison de l'accord de Bruxelles au mois de février.

A. — Le Conseil isolé.

1. *L'avant-projet de budget initial de 1988 et la première lettre rectificative de la Commission.*

a) *L'avant-projet de juin 1987.*

L'avant-projet de budget sur lequel le Conseil n'avait pu trouver un accord en première lecture lui avait été transmis par la Commission le 15 juin 1987.

Ses principales caractéristiques étaient les suivantes :

- avec un total général de 39,7 milliards d'ECU en crédits de paiement, l'avant-projet était en augmentation de 5 % par rapport au budget de 1987 ;

- il nécessitait un appel de T.V.A. de 1,7 % ;

- les dépenses du F.E.O.G.A.-Garantie augmentaient également de 5 % et, conformément à la discipline budgétaire, entraient dans l'enveloppe prévue pour 1988 par les perspectives quinquennales de la Commission ;

- concernant les *Fonds structurels*, les crédits d'engagement progressaient de 6 % tandis que les crédits de paiement étaient en hausse de 10 %, dans la perspective du doublement, demandé par la Commission, de leurs dotations d'ici à 1992 ;

- pour la *recherche*, les crédits d'engagement étaient stables en raison des reports de ressources de 1987 mais les crédits de paiement enregistraient une augmentation sensible de 16 % pour couvrir les coûts des programmes existants et des programmes spécifiques adoptés au titre du nouveau programme-cadre ;

- concernant la *coopération au développement*, la Commission expliquait que la forte réduction des dépenses (moins 25,5 % en crédits de paiement) était due au fait que les crédits nécessaires pour assurer un même volume d'aide alimentaire seraient nettement inférieurs à 1987 à cause de la diminution de la valeur en ECU du prix des produits exprimé en dollars ;

- concernant les *recettes*, l'avant-projet de budget de la Commission avait prévu le cas où le nouveau système de ressources propres qu'elle préconisait ne serait pas mis en oeuvre. L'avant-projet comportait un régime alternatif de financement. Dans l'hypothèse d'un accord sur les nouvelles ressources propres, la T.V.A., limitée à 1 % et à assiette effective, apportait 19 milliards d'ECU, tandis que la ressource nouvelle fondée sur le P.N.B. procurait 8,4 milliards d'ECU. Dans un régime de ressources communautaires inchangé, un supplément de 5,75 milliards d'ECU devait être demandé aux Etats membres sous forme d'avances nationales non remboursables.

b) *La lettre rectificative de décembre 1987.*

Après l'interruption de la procédure budgétaire, la Commission avait modifié, à la demande du Parlement européen, son avant-projet par une première lettre rectificative à la fin décembre 1987.

Se fondant sur l'idée que ses propositions contenues dans le « plan Delors » (« Réussir l'Acte unique ») étaient inchangées et que celles-ci constituaient le « fondement politique minimum » de son action future, la Commission avait notamment augmenté les dotations des fonds structurels, modifié le taux d'augmentation des dépenses agricoles en prenant comme référence les dépenses réelles de l'année 1987 et créé une « réserve monétaire » pour la politique agricole commune.

En termes budgétaires, la première lettre rectificative du mois de décembre 1987 avait fixé à 27 milliards d'ECU le montant des titres 1 et 2 du F.E.O.G.A.-Garantie. Les besoins devaient pouvoir être contenus dans cette limite, d'après la Commission, grâce à des économies de gestion et au maintien d'une dépense négative de 1,27 milliard d'ECU au titre du mécanisme de stabilisation dans le secteur des matières grasses. La lettre rectificative créait un nouveau chapitre (81) pour les crédits de dépréciation des stocks agricoles, avec 1,24 milliard d'ECU et inscrivait une réserve monétaire d'un milliard d'ECU au chapitre 100 afin de prendre en compte les variations de la parité de l'ECU par rapport au dollar. Pour les dépenses autres qu'agricoles, les reports de dépenses de l'exercice 1987 sur celui de 1988 abondaient l'avant-projet du mois de juin de 651 millions d'ECU.

2. Les recours en carence du Parlement européen et de la Commission contre le Conseil.

Réagissant à l'incapacité du Conseil de lui transmettre un projet de budget pour 1988 avant le 5 octobre 1987, le président du Parlement européen avait, sur la base de l'article 175 du traité C.E.E., adressé le 7 octobre une lettre à la présidence du Conseil pour « l'inviter à agir » dans les deux mois, faute de quoi il saisirait la Cour de justice des Communautés pour faire constater la carence du Conseil.

Aucune solution budgétaire n'ayant été trouvée par le *Conseil européen réuni à Copenhague les 4 et 5 décembre 1987*, le Parlement européen et la Commission introduisirent chacun, respectivement les 18 et 23 décembre 1987, un « recours en carence » devant la Cour de justice pour faire constater la carence du Conseil dans l'établissement d'un projet de budget pour 1988.

Dans les « moyens et principaux arguments invoqués » par les deux institutions, il y a lieu de relever les principaux passages suivants.

Pour le Parlement européen, le projet de budget devait, conformément à l'article 199 du traité C.E.E., comprendre toutes les dépenses prévisibles, celles-ci devant être équilibrées par des recettes correspondantes, et « les difficultés qu'aurait rencontrées le Conseil en matière de recettes, difficultés l'ayant empêché de trouver une majorité qualifiée en son sein, ne sont pas prises en considération par l'article 175 du traité C.E.E. Par ailleurs, le Parlement considère que les difficultés rencontrées par le Conseil n'avaient rien d'insurmontable ; à son avis, le Conseil avait le choix, notamment, d'appliquer : 1) l'article 200 du traité C.E.E. (contributions nationales), 2) d'obtenir l'« accord intergouvernemental » envisagé par la Commission dans son avant-projet de budget pour 1988, 3) ou de demander l'application de l'article 235 du traité C.E.E. dans ce contexte ».

Pour la Commission, le nouveau système de ressources qu'elle avait proposé était susceptible d'apporter les nouveaux crédits nécessaires à l'équilibre du projet de budget, « mais le fait que les propositions de la Commission établies au titre de l'article 201 doivent être adoptées à l'unanimité par le Conseil ne relève pas le Conseil de l'obligation primordiale de veiller à l'établissement d'un projet de budget, en statuant à la majorité qualifiée, correspondant aux prévisions des besoins financiers de la Communauté pour l'exercice en cause. Le Conseil ne peut invoquer l'exigence d'une approbation unanime des Etats membres, consacrée par l'article 201, afin de soutenir qu'il est empêché de satisfaire à son obligation lui incombant, en sa qualité d'organe de l'autorité budgétaire, d'établir un projet de budget et par là d'amorcer la discussion budgétaire. En outre, l'article 200 n'ayant jamais été abrogé, s'il avait jugé pratiquement impossible soit d'obtenir des Etats membres l'approbation d'une décision arrêtée au titre de l'article 201 soit d'obtenir leur acquiescement à un accord intergouvernemental, il aurait pu au moins essayer de « combler la lacune » en recourant à l'article 200, paragraphe 3. Néanmoins, ce sont là des possibilités qui n'ont pas été exploitées, le Conseil n'étant pas intervenu en qualité d'institution de la Communauté mais s'étant comporté comme une simple assemblée intergouvernementale ».

Il semble que le Parlement européen et la Commission, introduisant un recours en carence, aient agi davantage pour des raisons de principe que pour conduire le Conseil à présenter un projet de budget. Le Conseil européen était alors déjà exceptionnellement convoqué les 11 et 12 février 1988 à Bruxelles et il paraissait très peu probable que la Cour de justice déciderait de se prononcer avant cette date.

Et de fait, après l'accord de Bruxelles, les deux recours se sont trouvés privés d'objet.

B. - Un nouveau dénouement budgétaire.

Coutumière des crises budgétaires, la Communauté est également riche en dénouements que lui apporte le Conseil européen. L'accord de Bruxelles du mois de février est une nouvelle manifestation d'un certain dérèglement institutionnel où les chefs d'Etat et de gouvernement doivent décider là où les ministres au sein du Conseil ont échoué. Le pouvoir de décision appartient encore au Conseil des ministres, qui doit transcrire en actes communautaires les conclusions du Conseil européen, mais les vraies décisions sont prises en-dehors de lui, par le Conseil européen qui est apparu une nouvelle fois à Bruxelles en février 1988 comme l'instance d'appel des désaccords des ministres.

1. Les conclusions du Conseil européen de Bruxelles (13 février 1988).

L'essentiel des conclusions du Conseil européen de Bruxelles ne se trouve pas dans la solution apportée au problème budgétaire immédiat qui se posait à la Communauté pour l'exercice 1988 mais dans la « paix agricole et budgétaire » qui a été conclue pour une durée dont on voudrait qu'elle soit effectivement de 5 ans.

Le « compromis global » du Conseil européen traite principalement des trois dossiers dont dépend la réussite de la mise en oeuvre de l'Acte unique européen et de l'achèvement du marché intérieur en 1992. Sa teneur peut être ainsi résumée :

- *le dossier agricole* : la réforme de la politique agricole commune est complétée par des précisions données aux « stabilisateurs » et à la discipline budgétaire. Les mécanismes de retrait des terres, de préretraite et d'aides au revenu sont mis au point. L'ensemble des mesures garantit que les dépenses agricoles seront financées au cours des années à venir ;

- *le dossier de la cohésion économique et sociale* : les dotations des fonds structurels seront doublées en 1993 par rapport à 1987. En 1988, 400 millions d'ECU sont ajoutés, en crédits d'engagement, aux 7,4 milliards d'ECU figurant déjà dans l'avant-projet de la Commission et, chaque année de 1989 à 1992, les dotations augmenteront de 1,3 milliard d'ECU pour atteindre au total 13 milliards d'ECU en 1992. Le Conseil européen a fixé cinq objectifs prioritaires mais n'a pas repris les objectifs chiffrés de concentration géographique qui avaient été envisagés ;

- *le dossier des ressources propres* : le plafond global des ressources propres est fixé à 1,2 % du P.N.B. total de la Communauté pour les crédits de paiement et à 1,3 % pour les crédits d'engagement. La « troisième ressource » est fondée sur la T.V.A. pour un taux d'appel fixe de 1,4 % tandis qu'une « quatrième ressource » est créée avec pour assiette le P.N.B., et non la différence entre le P.N.B. et la T.V.A. comme l'aurait souhaité la France. En outre, le Conseil européen n'a pas voulu supprimer le forfait de 10 % des ressources que retiennent les Etats membres pour compenser les frais de collecte de celles-ci. Enfin, la compensation britannique est légèrement modifiée dans ses modalités de calcul par l'utilisation d'une clé P.N.B. et non plus d'une clé T.V.A. Elle reste prise en charge par les onze partenaires du Royaume-Uni et non par les seuls Etats du Nord. La France insistait particulièrement sur ce dernier point car elle y voit la seule façon de maintenir la solidarité des Etats membres à l'égard d'un mécanisme très contestable et de chercher dans l'avenir à en obtenir la suppression.

La question du *budget communautaire de 1988*, pour sa part, est traitée dans l'annexe I du « compromis global » consacrée aux prévisions budgétaires jusqu'en 1992, ainsi que dans la sixième et dernière annexe du document. Le Conseil européen y indique le montant des dotations, en crédits d'engagement, des principales lignes du budget pour 1988 et 1989 et tire, dans l'annexe III, la conséquence de l'inexistence de la « quatrième ressource » dès l'exercice 1988 : des *avances non*

remboursables seront demandées aux Etats membres pour le présent exercice budgétaire. La « déclaration du Conseil européen concernant le budget 1988 », en annexe III, est ainsi rédigée : « Afin de répondre aux besoins du budget 1988 et de garantir le fonctionnement normal de la Communauté, le Conseil européen convient que, d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle décision relative aux ressources propres, les moyens nécessaires dépassant le plafond actuel des ressources propres seront accordés par les Etats membres sous la forme d'avances non remboursables sur les prestations dues après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres ».

2. La lettre rectificative de la Commission (17 février 1988) : l'avant-projet de budget révisé.

Au lendemain du Conseil européen de Bruxelles, la Commission a adopté une lettre rectificative et transmis au Conseil un nouvel avant-projet de budget 1988 dont les principaux chiffres sont les suivants :

a) *Les dépenses.*

(En millions d'ECU.)

	Conclusions du Conseil européen (C.E.)	Avant-projet rectifié de budget pour 1988	
		C.E.	C.P.
Total	44 100	44 874	43 451
<i>dont :</i>			
- F.E.O.G.A.-Garantie	27 500	27 250	27 250
- Financement du déstockage	1 200	1 240	1 240
- Retrait des terres et aides au revenu	»	»	»
- Fonds structurels	7 700	7 665	6 717
- Recherche, P.I.M., etc. (politiques pluriannuelles)	1 400	1 462	1 243
- Autres politiques (aide alimentaire, etc.)	1 700	1 695	1 487
- Remboursements aux Etats membres et Administrations	3 500	3 503	3 503
- Réserve monétaire (1)	1 000	1 000	1 000

(1) Prévue pour compenser les effets de la dépréciation du dollar sur la gestion de la politique agricole commune, la réserve monétaire ne sera versée au budget qu'en fin d'exercice et dans la limite des effets des variations du dollar.

La marge de manoeuvre laissée au Parlement européen par l'avant-projet de la Commission est de 200 millions d'ECU.

Ces chiffres sont à rapprocher de ceux de l'avant-projet de budget présenté par la Commission au mois de juin 1987. Le total de l'avant-projet s'élevait à 39,7 milliards d'ECU en crédits de paiement et 40,9 milliards en crédits d'engagement, dont 27,04 milliards d'ECU pour le F.E.O.G.A.-Garantie. On constate que les conclusions du Conseil européen de Bruxelles ont effectivement maintenu la maîtrise des dépenses agricoles tandis que l'ensemble des dépenses de la Communauté, notamment celles des politiques structurelles, a été sensiblement augmenté.

b) *Les recettes.*

La Commission a prévu que les ressources auraient en 1988 les montants suivants :

- droits de douane et prélèvements agricoles	11.327 millions d'ECU
- ressource T.V.A., au taux de 1,4 %	23.207 millions d'ECU
- report de l'année 1987 et révisions	<u>1.105 millions d'ECU</u>
Total des ressources prévues	35.639 millions d'ECU

Compte-tenu de ce que le total de l'avant-projet de budget, en crédits de paiement, est de 43.451 millions d'ECU, le montant des *avances non remboursables* demandées aux Etats membres devrait s'élever à *7.812 millions d'ECU*.

Cette somme, considérable, est sans commune mesure avec les avances qui avaient été demandées aux Etats membres en 1984 et 1985 et qui s'élevaient respectivement à un et deux milliards d'ECU.

Tenu, comme la Commission, par les conclusions du Conseil européen, le Conseil des ministres devait adopter en première lecture un projet de budget très proche de l'avant-projet que lui a transmis la Commission.

II. - UN PROJET DE BUDGET EN ÉQUILIBRE

Les critiques de l'Italie à l'égard des modalités de calcul de sa participation à la compensation britannique ont empêché le Conseil des ministres du budget d'adopter dès la première session, tenue les 23 et 24 février 1988, un projet de budget pour 1988 sur la base du nouvel avant-projet de la Commission. C'est quinze jours plus tard, lors de sa session du 7 mars 1988, que le Conseil a adopté le projet et l'a transmis au Parlement européen, qui doit s'en saisir lors de sa période de session du mois d'avril.

Ainsi qu'il l'a déjà fait savoir, le Parlement européen devrait à cette occasion faire valoir une nouvelle fois ses attributions budgétaires et réclamer qu'un accord interinstitutionnel soit conclu entre lui et le Conseil sur la discipline budgétaire.

A. - Les principaux chiffres.

a) *Les dépenses.*

Le projet de budget arrêté le 7 mars 1988 par le Conseil, soit 5 mois après la date-limite fixée par le traité, comporte les principaux chiffres suivants :

- total des crédits d'engagement : 44.671 millions d'ECU (soit moins 193 millions par rapport à l'avant-projet) ;

- total des crédits de paiement : 43.385 millions d'ECU (soit moins 54 millions par rapport à l'avant-projet), marquant *une augmentation de 20 % par rapport à 1987*. Sur ce total, les dépenses non-obligatoires représentent 10.996 millions d'ECU en crédits d'engagement et 9.771 millions en crédits de paiement.

Les crédits sont ventilés selon les grandes masses suivantes :

(En millions d'ECU.)

	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
F.E.O.G.A.-Garantie	25 500	27 500
F.E.O.G.A.-Orientation	1 130	1 202
Dépréciation des stocks agricoles	1 240	1 240
Réserve monétaire	1 000	1 000
Fonds régional (F.E.D.E.R.)	3 684	2 980
Fonds social (F.S.E.)	2 866	2 600
P.E.D.I.P. (Prog. de dev. industriel du Portugal)	100	50
P.I.M. (Prog. intégrés méditerranéens)	130	84
Recherche, énergie, industrie	1 190	1 055
Autres politiques	1 448	1 291
<i>dont :</i>		
- aide alimentaire	(344)	(258)
et		
- aide aux P.V.D. non associés	(219)	(232)
Administration :		
- Commission	1 212	1 212
- Autres institutions	695	695
Remboursements aux Etats membres	2 476	2 476

Or: observe que le Conseil a retenu sensiblement les mêmes dotations que celles que lui proposait la Commission. Des différences, cependant, apparaissent :

- concernant le F.E.O.G.A.-Garantie, il a, à la demande de la France, retenu le chiffre de 27.500 millions d'ECU, conformément aux conclusions du Conseil européen, alors que la Commission avait fixé la dotation à 27.250 millions d'ECU ;

- concernant la gestion des fonds structurels, le Conseil a estimé que la dotation supplémentaire de 400 millions d'ECU décidée par le Conseil européen devait être intégralement utilisée pour les dépenses opérationnelles et qu'il ne convenait pas d'en déduire 15 millions pour les frais de gestion et les coûts administratifs ;

- le Conseil a également diminué certains postes d'un montant compris entre 50 et 100 millions d'ECU (politique sociale ; recherche, énergie et industrie ; coopération et développement). Ces dépenses non-obligatoires ont en effet été arrêtées sur la base de l'avant-projet présenté par la Commission le 15 juin 1987, le Conseil n'ayant pas voulu majorer les crédits destinés au programme RACE, aux actions intéressant l'environnement, à l'aide au développement et à l'aide alimentaire.

La marge de manoeuvre dont dispose le Parlement européen dans le projet de budget est, d'après le Conseil, de 340 millions d'ECU en crédits de paiement et 380 millions d'ECU en crédits d'engagement.

b) Les recettes.

Le Conseil-Budget n'a pas pu se prononcer clairement sur les recettes nécessaires au financement des dépenses qu'il avait décidées. Il s'agissait pour lui de préciser comment la partie des dépenses dépassant les recettes disponibles dans le régime actuel serait financée par des avances nationales en 1988 et par la « quatrième ressource » ultérieurement. Il n'a pas pu le faire en raison des critiques italiennes (voir infra) et a finalement adopté au sujet des recettes budgétaires de 1988 le texte suivant :

« A la suite des conclusions du Conseil européen des 11-13 février 1988, les représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil se sont engagés à verser à la Communauté,

pour équilibrer le budget de 1988, un montant qui ne dépassera pas 7.647 MECUS (1), sauf dans la mesure nécessaire pour tenir compte des amendements et modifications qui seront approuvés lors de la procédure budgétaire 1988.

Le chiffre global et la répartition entre les États membres sont provisoires et ont une valeur indicative.

Ils pourront faire l'objet d'un réexamen au moment où seront fixés définitivement les montants additionnels nécessaires pour combler l'écart entre les ressources actuellement disponibles dans le budget communautaire et les besoins budgétaires de la Communauté tels qu'ils seront établis à la fin de la procédure budgétaire.

Les montants versés par chaque Etat membre constituent des avances non remboursables sur les paiements dus après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres. Les montants en question pourront être ajustés de manière à les conformer aux paiements dus après l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres, conformément aux conclusions du Conseil européen.

La déclaration du Conseil-Budget du 7 mars sur les recettes budgétaires de 1988 fait notamment apparaître que :

- l'Italie, tout en contestant la méthode du calcul suivie par la Commission, a accepté le montant des contributions nationales qui en résulte afin de ne pas retarder la procédure budgétaire ;
- le montant des contributions est *indicatif et provisoire*. Il sera soumis à *réexamen* en liaison avec la décision sur les nouvelles ressources propres que le Conseil devra prendre pour mettre en oeuvre les conclusions du Conseil européen de Bruxelles. C'est à ce moment-là que l'interprétation des conclusions du Conseil européen devra être définitive.

Quoiqu'il en soit, l'approbation de l'avance non remboursable pour 1988, puis de la création d'une « quatrième ressource », nécessitera l'intervention du Parlement français, qui sera prochainement appelé à en délibérer.

B. - Les incertitudes.

Si le Conseil européen a réussi une nouvelle fois à débloquer la crise budgétaire que traversait la Communauté, il n'est pas encore certain que la « paix budgétaire » ainsi conclue soit acquise pour cinq ans. Il revient en effet au Conseil des ministres de mettre en oeuvre les conclusions du Conseil européen, et des difficultés sérieuses pourraient réapparaître en raison de la position italienne sur la « quatrième ressource ». Concernant le projet de budget pour 1988 lui-même, le Parlement européen pourrait lier son examen et son approbation à la conclusion d'un accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire.

1. Les critiques italiennes à l'égard des modalités de calcul de la compensation britannique.

L'existence de la compensation britannique a été confirmée par le Conseil européen et n'a pas été contestée par l'Italie, dont les critiques portent sur les modalités de calcul de la compensation et de sa répartition entre les onze Etats membres.

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 T.V.A. à 1,4 %) ou des crédits nécessaires au financement de toutes les dépenses, c'est-à-dire des crédits englobant également la future quatrième ressource et, dans l'immédiat, ceux qui proviennent de l'accord intergouvernemental conclu pour l'exercice 1988.

(1) L'avance non remboursable qui sera imputée sur le budget français en 1988 devrait s'élever à environ 10 milliards de francs.

D'après la première méthode de calcul (celle qui repose sur les « trois premières ressources »), les crédits décidés par l'accord intergouvernemental pour l'exercice 1988 s'élèvent, comme on l'a vu, à plus de 7,6 milliards d'ECU. D'après la seconde méthode (celle qui prend également en compte la « quatrième ressource ») préconisée par l'Italie, les ressources supplémentaires s'élèveraient à environ 6,3 milliards d'ECU. Le montant de la participation de chaque Etat membre à la dépense commune ne serait alors pas le même, et l'Italie considère que le mécanisme de calcul proposé par la Commission et finalement approuvé par le Conseil-Budget le 7 mars 1988 la pénalise. Il semble que l'Italie y voit surtout une question de principe, la somme en cause pour elle (120 millions d'ECU) étant relativement mineure.

La question posée par l'Italie est celle de l'interprétation des conclusions du Conseil européen. L'Italie 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., (ou l'accord intergouvernemental pour 1988), 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 seule T.V.A.

En définitive, l'Italie a accepté pour 1988 les modalités de calcul des ressources supplémentaires, dont le Conseil a souligné qu'elles étaient indicatives et provisoires, mais entend que les chiffres retenus en 1988 ne préjugent pas de l'interprétation qui sera finalement donnée des conclusions du Conseil européen sur les méthodes de financement de la compensation britannique et de la future "quatrième ressource".

2. L'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire.

Même s'il est conscient de l'urgence de doter la Communauté d'un budget pour l'exercice en cours à la suite de l'accord enfin trouvé par le Conseil sur le projet qu'il lui a transmis, le Parlement européen voudrait lier l'adoption du budget de 1988 à la conclusion d'un accord avec le Conseil sur la discipline budgétaire.

Son sentiment, assez justifié, est en effet que la décision sur les nouvelles ressources propres aura pour conséquence de fixer des plafonds annuels de ressources et le dépossèdera, dans la 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.

Pour préserver 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.

C'est ce qu'exprimait le projet de déclaration commune remis au Conseil par une délégation du Parlement européen lors de la rencontre qui se produit traditionnellement au cours de la procédure budgétaire. Le texte de la déclaration, que le Conseil n'a pas dit avoir fait sien, est le suivant : « La discipline budgétaire doit s'appliquer à l'ensemble des dépenses de la Communauté. Elle doit engager toutes les institutions qui sont associées à sa mise en oeuvre. A cette fin, le Conseil et le Parlement, sur proposition de la Commission, arrêteront de commun accord des prévisions financières quinquennales et conviendront des améliorations qu'il y a lieu d'apporter à la procédure budgétaire afin de mettre l'autorité budgétaire en mesure de respecter ces prévisions financières. Dans ce contexte, il sera notamment prévu qu'aucun transfert ne peut avoir lieu entre les dotations budgétaires prévues pour les différents secteurs des dépenses sans l'accord des deux branches de l'autorité budgétaire. Dans le cadre de la procédure du « trilogue », un projet de déclaration commune sera élaboré en temps utile pour qu'elle puisse être adoptée parallèlement à l'arrêt du budget 1988 ».

III. - LES CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 6 AVRIL 1988

Ayant pris connaissance des développements intervenus dans la recherche d'un budget communautaire pour 1988 depuis ses conclusions n° 183-87 du 4 novembre 1987, la Délégation se félicite que l'accord conclu par le Conseil européen à Bruxelles le 13 février 1988 ait permis de débloquer la situation budgétaire de la Communauté et de relancer la procédure qui lui permettra de disposer enfin d'un budget pour le présent exercice.

Elle observe que le projet de budget pour 1988 adopté par le Conseil en première lecture marque une augmentation de 20 % par rapport à 1987 en raison notamment des efforts consentis en faveur des dépenses agricoles et des politiques structurelles.

Elle relève que, conformément à l'accord de Bruxelles, la rigueur et la discipline budgétaire ont prévalu dans la fixation des dépenses agricoles mais que le montant des crédits de soutien des marchés et d'entretien des stocks et l'existence d'une réserve monétaire pour compenser les effets des variations du dollar devraient permettre en 1988 le financement de la politique agricole commune.

Elle note également que les dotations des fonds structurels ont été largement accrues dès cette année dans la perspective de leur doublement en 1993.

Elle constate que les avances nationales non-remboursables prévues par l'accord intergouvernemental pour apporter en 1988 des recettes complémentaires qui seront ultérieurement fournies par la « quatrième ressource » s'élèvent à environ 7,6 milliards d'ECU et que la part de financement supplémentaire qui sera imputé sur le budget de la France devrait atteindre près de 10 milliards de francs.

Elle regrette que la « paix budgétaire » conclue pour cinq ans puisse être tenue pour précaire en raison des critiques de l'Italie à l'égard des modalités de calcul de la participation de ce pays à la compensation britannique.

Elle considère en effet que chaque Etat membre doit contribuer à l'effort commun en fonction de ses capacités économiques effectives.

Elle déplore que le projet d'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire demandé par le Parlement européen ne semble pas être en mesure de renforcer sensiblement, dans la pratique, le rôle de l'assemblée européenne dans la définition des dépenses communes, son intervention se produisant, comme dans chaque Etat, après des arbitrages qui ont été nécessairement déjà opérés en amont.

Elle appelle l'attention des commissions compétentes du Sénat sur l'importance qui s'attache, dans l'attente de l'examen par le Parlement français du nouveau régime de financement du budget communautaire, à une acceptation par la France de l'avance non remboursable demandée par la Communauté pour assurer le financement de toutes les dépenses de l'exercice budgétaire 1988.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

CHAPITRE III

MARCHÉ UNIQUE

A. - LE SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN ET L'ACHÈVEMENT DU MARCHÉ INTÉRIEUR

Rapporteur : M. Xavier de VILLEPIN, Sénateur.

- I. - LES APPORTS DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN (S.M.E.)
- II. - LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION MONÉTAIRE
- III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 FEVRIER 1988

*
* *

L'objectif d'achever le marché intérieur européen en 1992 s'applique aux personnes, aux biens, aux services et aux capitaux et intéresse trois types de libertés : la liberté de circulation, la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services.

C'est dire que, conformément aux principes posés dès 1957 dans le traité de Rome et réaffirmés de façon spectaculaire par l'Acte unique européen trente ans plus tard, la création d'un marché unique entre les Etats membres de la Communauté européenne a d'abord une *acceptation économique, financière et commerciale*.

Mais la mise en oeuvre d'un objectif déjà assigné par les signataires du traité de Rome a également une *dimension monétaire*, à laquelle le système monétaire européen (S.M.E.) a voulu, depuis 1978, apporter une réponse qui, dix ans plus tard, est restée inachevée.

L'achèvement du marché intérieur en 1992 a en effet des implications monétaires que la Communauté ne pourra éluder si elle veut atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé. On ne saurait imaginer la viabilité d'un espace économique et financier progressivement intégré si, en l'absence de monnaie unique, les biens, les services et surtout les *capitaux* sont échangés en devises dont les cours marquent une instabilité trop grande entre eux.

En visant la *stabilisation des taux de change*, le S.M.E. avait l'ambition d'apporter à la Communauté cette cohérence indispensable entre les monnaies de ses Etats membres. Il se plaçait, dès sa création, dans une perspective à la fois micro et macro-économique.

Sur le plan micro-économique, la stabilisation des taux de change doit aller de paire avec l'ouverture des marchés. Elle vise à faire disparaître l'incertitude des agents économiques et à les inciter à investir à l'intérieur de la Communauté. Sur le plan macro-économique, elle tend à coordonner et, dans une étape ultérieure, à unifier les politiques économiques, financières et monétaires au sein de la Communauté.

Au moment où la Communauté a engagé la libéralisation complète des mouvements de capitaux avec les dernières propositions du 28 octobre 1987 de la Commission, il est urgent qu'elle renforce sa capacité monétaire.

Bien que le premier bilan du S.M.E. soit incontestablement positif, on ne saurait ignorer ses limites et se dispenser d'en améliorer et renforcer les mécanismes, à défaut de s'engager sur la voie d'une intégration monétaire progressive.

I. - LES APPORTS DU SYSTÈME MONÉTAIRE EUROPÉEN

Quatre dates peuvent être retenues pour schématiser la recherche par la Communauté européenne d'une dimension monétaire : 1958, avec le traité de Rome ; 1972, avec le comité WERNER et l'apparition du « serpent » monétaire européen ; 1978, avec la création du S.M.E. ; 1987 avec l'Acte unique européen.

A.- Les origines et la genèse du S.M.E.

1. *Le silence du traité de Rome.*

Orienté principalement vers la promotion de la liberté des échanges en Europe, le traité de Rome ne comprenait pas à l'origine de dispositions d'ordre monétaire. L'article 103 du traité C.E.E. fait une référence discrète à l'idée monétaire par le biais de la politique de conjoncture, tandis que les articles 104 à 109, relatifs à la coordination des politiques économiques et à la balance des paiements, prévoient seulement un mécanisme de clause de sauvegarde et de concours mutuel en cas de difficultés dans la balance globale des paiements.

2. *Le comité WERNER (1972) et le "serpent" monétaire européen.*

Le besoin d'unité de compte commune s'est cependant fait sentir rapidement, en particulier pour l'établissement du budget, et c'est à la conférence de la Haye, en décembre 1969, qu'a été donné le coup d'envoi de l'unification monétaire de l'Europe. Les modalités de la réalisation par étapes de l'unité monétaire ont été exposées dans un rapport publié en octobre 1970 par un groupe d'experts présidé par M. WERNER.

Le rapport WERNER prévoyait que l'achèvement de l'intégration monétaire devait avoir lieu au plus tard en 1980. Il décrivait avec précision les actions proposées pour une première étape, d'une durée de trois ans, au cours de laquelle les marges de fluctuation entre monnaies européennes devaient être réduites et les interventions en monnaie communautaire se produire progressivement. L'union monétaire, qui était le but final assigné par le rapport WERNER, impliquait les conséquences suivantes :

- l'institution d'une monnaie communautaire unique ou, à défaut, la convertibilité totale et irréversible, à cours fixes, des monnaies européennes ;
- la centralisation de la politique monétaire et de la création de liquidité ;
- la mise en oeuvre d'un organisme de gestion communautaire des réserves des banques centrales, dont le F.E.C.O.M. (Fonds européen de coopération monétaire), créé au cours de la première étape en 1973, serait la préfiguration.

La crise monétaire internationale, marquée notamment par deux dévaluations du dollar (1971 et 1973) et par le flottement généralisé des monnaies à partir de 1973, n'a pas permis de réaliser l'ambitieux objectif d'union monétaire. Tirant son nom du mécanisme de limitation des marges de fluctuation entre les monnaies des Etats membres de la Communauté qu'il comportait, le "serpent" monétaire a été finalement un demi-échec ou un demi-succès, plusieurs monnaies, dont le franc, s'en retirant. Vers la fin des années 70, il s'était plus ou moins réduit à une zone mark mais il avait toutefois permis, outre la création du F.E.C.O.M., la mise en place des premiers instruments de solidarité monétaire européens (mécanismes de crédit à très court, court et moyen terme). Trois leçons en ont été tirées :

- les monnaies européennes ont besoin d'une plus grande cohésion à l'égard du dollar ;
- la prééminence du deutschemark s'est rapidement affirmée dans la zone ;
- le système faisait peser une lourde charge sur les pays à monnaie faible.

3. La création du S.M.E. (1978).

Un nouveau projet de construction monétaire européenne a été élaboré en 1978 et ce sont les Conseils européens de Brème (juillet 1978) et Bruxelles (résolution du 5 décembre 1978) qui ont jeté les bases du S.M.E. Grâce à la volonté politique conjointe de la France et de l'Allemagne fédérale, le nouveau système a été mis en place dès le mois de mars 1979. L'accord de Bâle, passé entre les gouverneurs des banques centrales le 13 mars 1979, a fixé les modalités de fonctionnement du système.

Quant à l'Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987, il prévoit l'ouverture du grand marché entre les Etats membres en 1992 mais n'apporte pas d'obligations nouvelles en matière monétaire. Il se contente de réaffirmer le principe de la coopération monétaire et le besoin de convergence des politiques économique et monétaire, et reconnaît que des changements institutionnels substantiels nécessiteraient la procédure de révision du traité de Rome.

B. - Les règles et les mécanismes du S.M.E.

Bien qu'il comporte des modalités techniques voisines de celles du "serpent" monétaire, le S.M.E. s'en distingue par trois innovations principales :

- la référence à l'ECU ;
- l'existence d'une gestion collective ;
- l'affirmation d'une solidarité financière.

1. Un numéraire commun : l'ECU.

Le S.M.E. repose sur un numéraire commun, l'ECU, qui témoigne de la dimension politique de la construction monétaire européenne.

L'ECU est défini par un panier composé de dix monnaies des Etats membres (toutes les monnaies, sauf la peseta et l'escudo). Sa composition fait l'objet d'une révision tous les cinq ans ou, sur demande, si le poids d'une des monnaies varie de 25 %.

L'ECU n'est plus seulement une unité de compte mais est devenu une monnaie qui remplit quatre fonctions :

- il est un numéraire qui permet de fixer les « cours-pivot » ;
- il est une référence servant d'indicateur de divergence ;
- il est le dénominateur commun des banques centrales pour le calcul des créances et des recettes ;
- il est un instrument de règlement des dettes libellées en ECU.

2. Une discipline commune : le mécanisme de change.

Le S.M.E. est fondé sur le principe de taux de change stables mais ajustables. Les Etats membres adhérant au mécanisme de change doivent en effet accepter de ne laisser flotter leur monnaie par rapport à celles de leurs partenaires que dans d'étroites limites.

L'établissement de taux de change stables mais ajustables implique, pour chaque monnaie du système, une équivalence avec l'ECU fixe mais modifiable, appelée « cours pivot ». Autour des cours pivots bilatéraux déduits du cours pivot avec l'ECU, des marges de fluctuation de 2,25 % sont fixées, comme dans le « serpent » monétaire, pour déterminer les cours d'intervention obligatoire auxquels les pays participants sont tenus de vendre ou d'acheter leur monnaie en quantité illimitée. La lire italienne bénéficie d'une marge élargie de 6 %, tandis que le Royaume-Uni, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ne participent pas au mécanisme de change.

Le système entraîne normalement une *symétrie* des obligations d'intervention pour les deux monnaies dont les cours se situent aux deux extrémités de la marge de fluctuation maximum.

La discipline commune fondée sur le mécanisme de change s'applique également à la recherche d'une plus juste répartition des charges d'intervention et d'ajustement par le moyen d'un *indicateur de divergence* fondé sur l'ECU.

L'indicateur de divergence doit permettre de mettre en oeuvre une action de stabilisation des cours de change avant que le cours limite d'intervention ne soit atteint. Pour une monnaie donnée, l'écart maximal de divergence entre le cours de l'ECU et son cours pivot est atteint lorsque cette monnaie parvient à ses cours limites d'intervention vis-à-vis de toutes les autres monnaies. L'écart maximal tient compte du poids de la monnaie considérée dans l'ECU et est différent pour chaque monnaie. Le seuil de divergence a été fixé à 75 % de l'écart maximal de divergence. Lorsqu'une monnaie franchit son seuil de divergence, il naît une présomption pour les autorités monétaires du pays concerné d'agir par des mesures de correction que les textes énumèrent ainsi : interventions diversifiées sur le marché des changes, mesures de politique monétaire intérieure, autres mesures de politique économique et, éventuellement, modification des cours pivots.

Ces mécanismes visaient à une meilleure coopération et à une meilleure répartition des charges d'intervention car ils devaient opérer avant que les monnaies ne soient en opposition. Dans la pratique, toutefois, les Etats défendent le plus souvent le cours de leur monnaie par des interventions "inframarginales" avant que ne joue l'indicateur de divergence.

3. Une solidarité financière accrue : les réserves au F.E.C.O.M. et les instruments de crédit.

Le développement de la solidarité financière entre pays membres du S.M.E. se manifeste sous deux formes : la mise en commun partielle des réserves des banques centrales et l'amélioration des mécanismes de crédit existant avant le S.M.E. et destinés aux pays rencontrant des difficultés de financement.

Chaque banque centrale apporte au F.E.C.O.M. 20 % de ses réserves en or et en devises. En contrepartie, les banques centrales reçoivent du F.E.C.O.M. des ECU publics destinés à servir d'instrument de règlement de leurs dettes mutuelles. Les cessions n'ont pas de caractère définitif et prennent la forme de crédits croisés renouvelables.

Les instruments de crédit organisant la solidarité financière sont au nombre de quatre :

- des facilités à très court terme entre banques centrales, d'une durée initiale de 45 jours et renouvelables pour trois mois, d'un montant illimité ;
- un soutien monétaire à court terme, entre banques centrales, d'une durée maximale de 9 mois, utilisable en cas de déficit temporaire de la balance des paiements ;
- un concours financier à moyen terme entre Etats d'une durée variant de 1 à 3 ans et d'un montant fixé à près de 14 milliards d'ECU en décembre 1986 ;
- des emprunts communautaires, par lesquels les Etats peuvent corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements par des crédits que la Communauté se procure sur les marchés dans la limite de 8 milliards d'ECU.

C. - Le bilan positif et les limites du S.M.E.

Le premier bilan du S.M.E., après neuf années d'existence, est incontestablement positif. Les motifs de satisfaction l'emportent sur les sujets de préoccupation, mais le S.M.E. a montré des limites qu'il s'agit maintenant de dépasser.

1. Les éléments de succès.

a) L'affirmation de l'identité monétaire de l'Europe.

Le S.M.E. a apporté une contribution importante à l'émergence, encore incomplète, d'une identité monétaire européenne, face notamment aux Etats-Unis et au Japon. La coordination des autorités monétaires est devenue une composante essentielle du système, même si elle doit encore être améliorée par la définition, notamment, d'une véritable politique de change de la Communauté vis-à-vis des monnaies tierces.

Les Etats participant au S.M.E. se sont montrés attachés à son maintien alors que, il y a quelques années seulement, les réactions en R.F.A. étaient encore au scepticisme. L'existence du S.M.E. a créé comme une *contrainte « psycho-politique »* sur les Etats qui, engagés dans sa création en 1978-79, se sont trouvés comme tenus d'en respecter les principes et les règles de fonctionnement.

b) Une plus grande stabilité des taux de change.

L'existence du S.M.E. a contribué à apporter une stabilité monétaire plus grande dans les relations internationales, notamment face aux variations du dollar. Constituant une zone de stabilité, le S.M.E. a favorisé le développement des échanges et limité les variations de taux d'intérêt. Il a en outre permis la libéralisation progressive des mouvements de capitaux au sein de la Communauté.

Il faut souligner en effet que le S.M.E. a été un instrument essentiel pour *maintenir l'acquis du marché intérieur commun*. Alors que les fluctuations de change ont nourri la montée du protectionnisme aux Etats-Unis, le S.M.E. a permis à la Communauté de maintenir et de développer son marché sans frontières internes.

c) Une plus grande convergence des politiques économiques.

Le fonctionnement du S.M.E. a permis des progrès non négligeables dans la convergence des politiques économiques, et notamment dans la lutte contre l'inflation. On observe en effet que la désinflation s'est produite dans la Communauté avec de meilleurs résultats dans les pays participant au S.M.E. qu'au Royaume-Uni.

Les taux d'intérêt, pour leur part, se sont sensiblement rapprochés au sein du S.M.E. et les Etats membres ont poursuivi leurs efforts de rigueur pour la réduction des déficits budgétaires.

d) Le développement spontané de l'ECU privé.

Non prévue à l'origine, l'utilisation de l'ECU par des opérateurs privés a connu un développement inattendu et spontané. Selon les statistiques de la Banque des règlements internationaux, l'ECU est devenu en 1984 la cinquième monnaie pour les crédits bancaires internationaux. L'ECU privé est utilisé par certains grands groupes pour la facturation interne entre filiales ou vis-à-vis de certains fournisseurs. Des chèques de voyage libellés en ECU sont disponibles, et un système de compensation entre banques a été mis en place. En France, l'ECU s'est vu reconnaître un statut de devise et fait l'objet d'une cotation à Paris.

L'ECU privé est essentiellement une monnaie scripturale utilisée sous forme de dépôts à vue et à terme, d'obligations, de prêts et de crédits bancaires. Son succès tient à différents facteurs : sa nature

compositio lui permet de jouer le rôle d'une clause de charge, dans la mesure où il est, en tant que moyenne pondérée, plus stable que chacune des monnaies composantes. A ce titre, il est utilisé comme unité de facturation et fournit également un instrument de diversification des placements. L'ECU privé est aussi recherché par les emprunteurs des pays à forte inflation qui, grâce à lui, obtiennent des taux d'intérêt plus bas en raison du jeu de la moyenne pondérée.

2. Les sujets de préoccupation.

Le S.M.E. a atteint la plupart des objectifs qu'il s'était fixé au cours de sa première phase de mise en oeuvre mais certains problèmes qu'il voulait résoudre au moment de sa création ne sont toujours pas résolus.

a) L'ECU n'est pas réellement une monnaie.

Le S.M.E. n'est pas encore passé à la seconde phase de sa mise en oeuvre, qui prévoyait, après une phase transitoire qui ne devait durer que deux ans (jusqu'en 1981) la création d'un Fonds monétaire européen (F.M.E.) faisant de l'ECU un *moyen de règlement et un instrument de réserve*.

Or l'ECU public, qui n'a pas connu le développement remarquable de l'ECU privé, a joué seulement un rôle d'instrument de mesure mais n'est pas devenu un avoir de réserve ni un instrument de règlement international. Son usage est limité par les textes existants.

La raison en est principalement la réticence de l'Allemagne fédérale à l'égard du S.M.E. après le second choc pétrolier (1978) et la défiance de sa banque centrale (la Bundesbank) envers des institutions communautaires qui, si elles devaient recevoir des attributions monétaires, n'auraient pas été à ses yeux en mesure de mener une politique de rigueur qui avait donné au deutschemark sa puissance actuelle.

b) Le système n'intéresse pas tous les Etats membres.

On sait que la livre sterling et la drachme ne participent pas au mécanisme de change et que la lire italienne dispose de marges de fluctuations plus importantes (6 % autour du cours pivot) que celles des autres monnaies participantes (2,25 %). La peseta et l'escudo, pour leur part, n'interviennent pas dans la composition de l'ECU et ne sont pas davantage visés par les mécanismes de change malgré l'adhésion officielle du Portugal au S.M.E. en novembre 1987.

On comprend dans ces conditions que le S.M.E. *ne crée pas les mêmes obligations et les mêmes droits* pour tous les membres de la Communauté et qu'il est une des formes de « l'Europe à plusieurs vitesses ». Il est une représentation parcellaire de la réalité monétaire en Europe et manifeste ainsi son caractère inachevé.

c) L'incertaine convergence des politiques économiques.

La convergence des politiques économiques des Etats membres a été certaine dans le domaine monétaire mais elle n'a guère agi, malgré des progrès récents, sur les politiques budgétaires ni sur les balances des paiements. Les écarts entre les déficits budgétaires des pays membres ont eu tendance à s'accroître par rapport à la situation antérieure au S.M.E. malgré une tendance à leur diminution générale depuis quelque temps. Facilitée par la baisse des prix de l'énergie et des matières premières, la même tendance à la diminution des écarts entre balances courantes excédentaires et déficitaires s'est manifestée depuis 1984.

Après neuf années d'existence, la convergence des politiques économiques a enregistré des progrès mais, *dépourvue d'automatismes et de sanctions*, elle ne semble pas encore suffisamment forte pour assurer un fonctionnement harmonieux du S.M.E.

d) *Le problème de l'asymétrie.*

Lors de la création du S.M.E., il avait été pris soin de respecter une symétrie au moins formelle entre les différentes monnaies constitutives du système. La définition des parités en termes d'ECU et la symétrie des règles d'intervention aux marges étaient censées garantir l'équilibre des obligations des participants.

La pratique des interventions des banques centrales sur les marchés des changes a cependant été tout autre, rétablissant dans les faits une hiérarchie qui existait dans le « serpent » monétaire et que le S.M.E. avait voulu éviter. Les banques centrales des pays dont la monnaie tendait à se déprécier sont, en général, intervenues pour s'opposer à ce mouvement avant que leur monnaie n'atteigne la limite inférieure de la bande de fluctuation autorisée de part et d'autre des cours pivots bilatéraux. Lors de ces interventions infra-marginales, la ou les banques centrales dont la monnaie s'appréciait n'étaient pas tenues d'intervenir. La Bundesbank, notamment, a manqué à cette obligation.

C'est dire que l'essentiel du poids des ajustements internes au S.M.E. a été laissé à la charge des pays à monnaie faible, qui sont aussi les pays les plus inflationnistes. En procédant ainsi, l'Allemagne fédérale limitait l'inflation importée de ses partenaires, qui eux-mêmes "importaient la désinflation" par le maintien de la parité de leur monnaie par rapport au deutschemark. En revanche, la Bundesbank a opéré la majeure partie des interventions en dollars, assumant ainsi un rôle majeur dans la gestion de change de l'ECU par rapport au dollar.

Voisine de cette asymétrie, une dichotomie entre les monnaies fortes (le deutschemark et, subsidiairement, le florin néerlandais) et les monnaies faibles (le franc et la lire italienne principalement) est apparue avec un nombre plus important de dévaluations que celui des réévaluations. Les onze réaménagements qu'a connus le S.M.E. en neuf ans d'existence se sont en effet presque tous produits dans le sens d'une appréciation nominale des monnaies fortes et d'une dépréciation nominale des monnaies faibles.

Le problème de l'asymétrie, qui demeure entier, a fait dire que le S.M.E. était en fait une zone *deutschemark*. Comme on l'a vu, la raison en est la politique très rigoureuse menée par la R.F.A. depuis le deuxième choc pétrolier. Le résultat de l'asymétrie est un alignement des pays à monnaie faible sur le pays qui a le plus bas taux d'inflation et la balance courante la plus saine. Le deutschemark est devenu une monnaie internationale qui appartient, avec le dollar et le yen, au triangle qui conditionne la vie financière mondiale. Les autres monnaies participant au mécanisme de change, par contre, ne sont que des monnaies convertibles et leurs parités n'exercent pas d'influence réelle sur les relations entre le dollar, le yen et le deutschemark. Ce dernier représente en fait une monnaie de réserve conservée spontanément par les banques centrales et les autres acteurs financiers. Ses relations avec le dollar ont une incidence sur les parités internes des monnaies les plus faibles chaque fois que le dollar est à la baisse. C'est pour cette raison que le réajustement de janvier 1987 a été présenté comme provenant de la faiblesse du dollar et non de désajustements internes à la Communauté.

Malgré la bonne convergence des politiques monétaires, les taux d'intérêt ont connu une pratique qui a également entériné l'existence d'une hiérarchie des rôles. Les *taux d'intérêt allemands* ont été manipulés pour répondre aux *taux américains* et aux évolutions du change du dollar et n'ont généralement pas réagi aux conditions internes au S.M.E. Les taux d'intérêt français et italiens, par contre, ont été ajustés en fonction des mouvements des taux allemands et des tensions sur les marchés des changes européens.

e) *Les effets économiques du S.M.E.*

Certains observateurs considèrent que le fonctionnement du S.M.E. constitue un avantage pour la *compétitivité allemande* en raison du mécanisme même des réajustements. Ceux-là soulignent que les réajustements des monnaies faibles n'interviennent qu'avec un certain retard par rapport à ce qu'aurait nécessité le maintien des taux de change réels initiaux : les pays les plus inflationnistes se trouvent alors défavorisés pendant la période où le dérapage de leur monnaie n'est pas compensé. De plus, les réajustements ne sont pas toujours assez amples pour compenser les différentiels d'inflation qui se sont creusés depuis le précédent réajustement. Cette situation aurait pour conséquence d'aggraver les

déséquilibres des échanges commerciaux, notamment à l'intérieur de la Communauté, en favorisant la compétitivité des entreprises allemandes au détriment de celle de leurs partenaires européennes.

La question a également été posée de savoir si le S.M.E. n'orientait pas trop la politique commune vers un *objectif de stabilité, au détriment de la croissance*.

En définitive, il semble que ce qui motive l'appartenance des membres du S.M.E. relève davantage de *considérations internes que de la volonté d'atteindre des objectifs communs*. Les pays inflationnistes auraient en effet recherché dans le S.M.E. un soutien à leurs politiques de stabilisation monétaire tandis que les autres pays, et particulièrement la R.F.A., y auraient vu un moyen de préserver leur compétitivité dans les échanges commerciaux internes et externes. Les circonstances et la gestion effective du S.M.E. ont apparemment permis de concilier jusqu'à présent ces visées nationales mais au détriment, nonobstant le maintien de l'acquis communautaire, de la plupart des objectifs communs.

II. — LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION MONÉTAIRE

La situation actuelle de l'Europe monétaire, plongée dans un système international désorganisé où les variations du dollar affectent les stratégies économiques des Etats européens, est trop incertaine et fragile pour donner à l'objectif d'achèvement du marché intérieur en 1992 le volet monétaire qui lui est indispensable. Mais si la nécessité d'une relance monétaire ne fait pas de doute, au moment notamment où la Communauté voudrait libéraliser l'ensemble des mouvements de capitaux en son sein, les perspectives d'y parvenir ne sont pas acquises, même si la voie minimaliste — celle d'un renforcement du S.M.E. — est choisie de préférence à la voie maximaliste — celle où les Etats membres concluraient un traité d'union monétaire.

A. — La nécessité d'une relance.

La relance monétaire de la Communauté répond à une nécessité induite par l'achèvement du grand marché et son succès suppose notamment un assouplissement de l'attitude de la R.F.A. à l'égard du S.M.E.

1. *Les implications monétaires du grand marché.*

La libéralisation des mouvements de capitaux à l'intérieur de la Communauté tout comme celle des échanges de biens et de services, notamment financiers, ne saurait se concevoir sans une amélioration de la stabilité des taux de change.

Comme le déclarait le 26 juin 1987 devant le Sénat M. Edouard BALLADUR, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, « on ne peut pas dissocier l'établissement d'une liberté totale des mouvements de capitaux sans parallèlement se doter des moyens de renforcer la stabilité monétaire à l'intérieur de l'Europe, grâce à l'amélioration du système monétaire européen, l'un ne va pas sans l'autre ».

L'analyse économique montre en effet qu'il n'est pas possible pour un Etat de poursuivre simultanément les trois objectifs du libre échange commercial, de la stabilité des taux de change et de la libre circulation des mouvements de capitaux s'il veut sauvegarder une certaine autonomie de sa politique économique et, plus spécialement, de sa politique monétaire. En d'autres termes, il n'est pas possible de parvenir en même temps à libérer les mouvements 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 termes sont compatibles*. Dans une perspective d'intégration communautaire, c'est évidemment l'autonomie des politiques nationales qui doit être réduite pour permettre la libération des mouvements de capitaux tout en préservant la stabilité des changes.

La recherche simultanée de la stabilité des taux de change et de la libre circulation des biens, des services et des capitaux n'est possible que si les Etats membres s'engagent pour le moins dans une coordination plus étroite de leur politique monétaire. On a vu que d'autres aspects de la politique économique, et notamment la politique budgétaire et l'équilibre de la balance des paiements, intervenaient également dans cette perspective. La question posée est de savoir quelle marge d'autonomie les Etats membres peuvent conserver, et dans quelles conditions, sans que l'objectif de stabilité des changes ne devienne inaccessible.

2. *L'opportunité d'une relance.*

Les mécanismes de fonctionnement du S.M.E. ont été notablement améliorés par la « petite réforme » décidée à Nyborg (Danemark) au mois de septembre 1987. L'accord n'a pas modifié en profondeur le S.M.E. mais il a montré que les Etats membres du système pouvaient s'entendre dans le domaine monétaire et que le moment était peut-être venu de l'opportunité d'une relance.

L'opportunité d'une relance monétaire a également pour argument les grands *désordres du système monétaire international* et la dépréciation du dollar américain par rapport aux monnaies européennes. Si les Etats-Unis ne redressent pas leur politique monétaire et ne freinent pas, par la politique budgétaire, la progression de leur endettement général, il est de l'intérêt des Européens de renforcer la zone de stabilité monétaire qu'ils ont voulu constituer et d'engager la constitution de l'Europe monétaire.

Parmi les trois scénarios d'évolution du S.M.E. imaginés par la doctrine et tels que leur auteur, le professeur Christian de BOISSIEU les a exposés à la Délégation, celui de « l'explosion » du S.M.E. doit être à tout prix évité. L'hypothèse que les Etats membres préfèrent quitter la zone monétaire de changes fixes tout en reconnaissant les avantages de la libéralisation financière serait très défavorable à la France.

Un départ de la France du S.M.E. engendrerait en effet des risques graves d'inflation, de baisse du franc et de hausse des taux d'intérêt. Certains auteurs font toutefois valoir que le maintien de la France dans le S.M.E. lui impose des coûts élevés en termes de croissance, d'emploi et de compétitivité des entreprises françaises.

Inversement, le scénario de « loyauté », où les Etats membres acceptent un degré important de coordination de leurs politiques économiques, serait le plus propice à l'intégration progressive de l'Europe monétaire et doit être recherché. Mais il se peut que le scénario de « contestation », dans lequel des Etats membres reconnaissent la nécessité d'avoir des changes stables mais ne parviennent pas à réduire leurs divergences de politique économique, soit le plus vraisemblable si les opportunités de relance ne sont pas saisies. La libéralisation financière serait alors remise en cause, sans que cette situation soit définitive. Il est en effet probable que le parcours vers l'objectif de 1992 ne soit pas linéaire, des cycles de convergences succédant à des cycles de divergences.

L'attitude de la R.F.A. sera bien évidemment déterminante dans les progrès monétaires de l'Europe. Gardienne de l'« orthodoxie », la Bundesbank, qui jouit d'une autonomie plus importante vis-à-vis du gouvernement fédéral que les autres banques centrales vis-à-vis de leurs gouvernements, n'entend pas, comme on l'a vu, que ses efforts de rigueur soient remis en cause par une politique communautaire moins rigoureuse mais plus contraignante à son égard. Par ailleurs, certains commentateurs font observer que la R.F.A. ressent moins le besoin d'une intégration monétaire de l'Europe car ce pays se trouve au centre d'une vaste zone monétaire qui lui est propre et qui regroupe les pays du Benelux, la Suisse, l'Autriche et les pays scandinaves.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, n'a pas encore voulu se résoudre à une relance économique interne que lui demandent ses partenaires au vu de la santé financière du pays, même s'il est maintenant conscient des avantages économiques que la R.F.A. tire du S.M.E.

Les meilleures dispositions de la R.F.A. à l'égard du S.M.E. et de la coordination des politiques monétaires se sont manifestées à la fin 1987 à l'égard des taux d'intérêt. Les tensions qui se manifestaient au début novembre 1987 sur la parité franc-mark ont conduit à des *ajustements concertés des taux d'intérêt*, par une légère baisse en R.F.A. et une légère hausse en France. Ultérieurement, une diminution conjointe des taux d'intérêt a également été décidée.

En outre, la création d'un conseil économique et financier franco-allemand en janvier 1988 pourrait être le signe d'un regain d'intérêt de la R.F.A. envers la coopération, même bilatérale, dans le domaine monétaire.

Mais, en matière monétaire, des signes contradictoires, expliqués sans doute par les différentes appartenances politiques des membres du gouvernement de coalition, parviennent d'outre-Rhin. Après les propositions de relance faites par le gouvernement français au mois de janvier 1988, le chancelier fédéral a fait savoir que la création d'une banque centrale européenne lui paraissait « ni réaliste, ni d'actualité ». Quelques jours plus tard, pourtant, le 20 janvier 1988, son ministre des Affaires étrangères s'est déclaré, devant le Parlement européen, favorable à la proposition française de créer une banque centrale européenne et de réaliser l'union monétaire de l'Europe car ces décisions sont, d'après ses propres termes, dans « la logique du grand marché européen ».

B. — La voie du renforcement du S.M.E.

Deux écoles de pensée existent sur les moyens de faire de l'Europe une réalité monétaire. L'une des écoles est surtout attachée à l'*indépendance des banques centrales* vis-à-vis des gouvernements et souhaite la création rapide d'une autorité européenne dotée de larges pouvoirs de politique monétaire et d'une grande indépendance. L'autre école de pensée met avant tout l'accent sur la *responsabilité des autorités politiques* dans la conduite de la politique monétaire. Sans nier l'utilité, à terme, d'un organisme unique émanant des banques centrales nationales, elle propose la coordination des actions gouvernementales et des améliorations ponctuelles du S.M.E., telles que celles qui ont été décidées à Nyborg (Danemark) au mois de septembre 1987.

1. Les accords de Nyborg (septembre 1987).

Avant même l'apparition des tensions qui ont accompagné la crise boursière, les accords de Nyborg (septembre 1987) ont partiellement remédié à l'asymétrie des interventions des banques centrales en instituant des lignes de crédit à court terme *automatiquement* accordées par les pays à monnaie forte aux pays dont la monnaie est en difficulté. L'accord a été conclu sur la base d'un memorandum en français connu sous le nom de « plan BALLADUR ».

Plus précisément, un système de *surveillance multilatérale permanente* des devises qui sont dans le S.M.E. a été mis en place. Réunis une fois par mois, les gouverneurs des banques centrales doivent examiner un ensemble d'indicateurs économiques tels que les taux d'inflation, les résultats des balances des paiements, les taux d'intérêt et le niveau du chômage. Ces consultations régulières devraient conduire les Etats représentés à adopter certaines attitudes communes, sans toutefois qu'ils y soient obligés. Cet accord complète, sur le plan européen, l'effort de stabilisation des relations monétaires internationales qui résulte de « l'accord du Louvain » du début de l'année 1987.

En outre, des améliorations sensibles ont été apportées aux modalités d'intervention des banques centrales. Jusqu'à présent, leurs interventions ne se déclenchaient le plus souvent que lorsque l'une des monnaies du S.M.E. atteignait la limite inférieure ou supérieure de sa marge de fluctuation (2,25 % de part et d'autre de son cours-pivot). Désormais, les banques centrales devraient intervenir sans attendre. Lorsque l'évolution des cours de l'une des devises du S.M.E. l'exigera, la banque centrale concernée pourra demander à bénéficier du concours du F.E.C.O.M. dans la limite de son droit de tirage. Le mécanisme n'aura pas d'automatisme, mais le fonctionnement de ces interventions inframarginales en sera amélioré dans la mesure où il y aura désormais comme un « renversement » de la charge de la preuve : le nouveau mécanisme crée une *présomption d'accord* car il appartiendra à la banque centrale sollicitée de fournir les raisons d'un refus éventuel.

On attend de l'accord de Nyborg une intensification de la coopération monétaire au sein du S.M.E. et une amélioration des interventions des banques centrales dans la défense des parités existantes. L'accord fournit des éléments de fixité des taux de change entre les monnaies des pays participants.

2. Les propositions et les améliorations possibles.

Les progrès enregistrés à Nyborg ont été remarqués mais pourraient être complétés par des mesures allant dans le sens d'un renforcement du système actuel.

Il en est ainsi notamment de l'application des mécanismes arrêtés à Nyborg, qui serait mieux garantie si leur caractère *automatique* était mieux marqué et s'ils étaient assortis de *sanctions* en cas d'inobservation des nouvelles règles par un Etat membre.

En outre, des modifications devraient être apportées à l'*ECU en tant que panier de monnaies*. L'utilisation effective de l'ECU, en tant qu'indicateur de divergences ou en tant que « numéraire », est gênée par le fait que sa valeur dépend, actuellement du cours de deux monnaies dont l'une, la lire italienne, bénéficie de marges de fluctuation élargies (plus ou moins 6 %) et dont l'autre, la livre sterling, n'est pas soumise aux mécanismes de change. Il conviendrait soit de presser ces deux monnaies à rejoindre le lot commun, soit à les faire sortir du panier définissant l'ECU.

Le renforcement du S.M.E. suppose notamment une *coordination plus poussée des politiques monétaires*. L'idée est que des objectifs soient définis en matière de masse monétaire et de taux d'intérêt et que, à la limite, un objectif monétaire européen commun soit défini et assorti de règles de conduite en cas d'écart des évolutions nationales par rapport à lui. A cette coordination monétaire devrait s'ajouter une coordination des autres éléments de la politique économique par le moyen d'indicateurs plus précis et plus contraignants agissant sur les politiques budgétaires et, au-delà, sur les politiques structurelles des pays membres.

Le renforcement du S.M.E. passerait surtout par une *plus grande symétrie à l'intérieur du système*. La réduction de l'asymétrie actuelle résulterait notamment d'interventions effectives dans un plus grand nombre de monnaies communautaires au lieu de l'être principalement en deutschemark, et d'un partage des interventions par les pays à monnaies fortes comme par ceux à monnaies faibles. En outre, une liaison serait établie entre l'ECU privé et l'ECU public.

Le memorandum transmis à la mi-janvier 1988 par le gouvernement français 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. Dans la lettre qu'il a adressée aux ministres des Finances des Etats membres, M. Edouard BALLADUR, ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation, expose en effet que la livre sterling et la lire italienne doivent participer au mécanisme de change avec les mêmes règles que les autres monnaies participantes et qu'un meilleur parallélisme doit être établi entre les obligations des monnaies qui s'éloignent, à la hausse ou à la baisse, de leur taux central.

Le memorandum français de la mi-janvier 1988 a d'abord pour objectif de réduire l'asymétrie du S.M.E., c'est-à-dire de *réduire la prédominance qu'y occupe le deutschemark*. Le document expose que, dans l'immédiat, « il faut éviter qu'un seul pays ait, de fait, la responsabilité de fixer les objectifs de politique économique et monétaire de l'ensemble du système. Dans cette perspective, les grands objectifs économiques et monétaires devraient être fixés ensemble, par les pays participant à la discipline de change : il ne peut y avoir concomitance de la discipline de change et d'une autonomie totale des politiques économiques nationales (...). On évitera progressivement qu'une seule grande devise tierce, ou une seule monnaie nationale, ne serve dans les faits de monnaie d'intervention et de réserve ».

Ayant défini sa conception d'un renforcement et d'un rééquilibrage interne du S.M.E., le memorandum français propose, sous la forme interrogative, une réflexion sur les moyens de parvenir progressivement à une intégration monétaire de la Communauté. Le document pose en effet les questions suivantes :

- « devrait-on construire immédiatement une banque centrale unique ? » ;
- « quelles devraient en être les attributions ? » ;
- quels seraient ses rapports « avec les autorités politiques communautaires et les autorités monétaires nationales ? » ;

- l'éventuelle monnaie unique « devrait-elle être définie par un panier de monnaies ? » ;
- « ferait-on circuler dans l'espace européen un ou plusieurs signes monétaires ? ».

Proposant un renforcement du S.M.E. comme base d'une relance, le memorandum français explore une voie autrement plus ambitieuse : celle qui débouche sur un nouveau traité fondant l'union monétaire de l'Europe.

C. — La voie de l'union monétaire.

Les partisans d'un saut qualitatif plaident le passage rapide à une *monnaie unique* par le renforcement de l'ECU, qui n'est jusqu'ici qu'une monnaie parallèle. Telle est notamment la thèse de M. Renaud de LA GENIERE, ancien Gouverneur de la Banque de France, et de ceux qui conçoivent que les banques centrales doivent être largement autonomes.

L'idée est qu'il n'existe pas de monnaie sans organisme émetteur et que le couple « monnaie-banque » est indissociable. L'existence d'une monnaie commune européenne suppose dès lors une *banque chargée de l'émettre* : le F.E.C.O.M. « nouvelle manière » de la seconde phase du S.M.E., ou la banque centrale européenne, ou l'Autorité monétaire européenne (A.M.E.) qui supposerait d'importants transferts de compétences des Etats membres à son profit, c'est-à-dire un renoncement par ceux-ci d'une part de souveraineté nationale.

1. Les pouvoirs juridiques de la banque centrale européenne.

Une banque centrale européenne recevrait la responsabilité de définir la politique monétaire qui sera appliquée par les banques centrales des Etats membres. Elle aurait le pouvoir de fixer pour les banques centrales participantes :

- le taux d'augmentation de la masse monétaire,
- l'assiette des réserves obligatoires et les taux directeurs, notamment le taux d'intérêt applicable pour obtenir de la monnaie émise par la banque centrale.

Tel est, aux Etats-Unis, le rôle du « Federal reserve board », qui n'est pas une banque mais un organe d'administration de la monnaie distinct du réseau des douze banques fédérales de réserve chargées d'émettre de la monnaie

2. Le pouvoir de détenir des réserves centrales.

Dans le cadre du S.M.E., les banques centrales sont tenues de déposer une partie de leurs réserves auprès du F.E.C.O.M. mais cette obligation ne porte que sur une fraction des contreparties de la masse monétaire et n'a pas d'effet de régulation sur la création de monnaie.

Dans le cadre de l'union monétaire, au contraire, les banques centrales participantes déposeraient auprès de la banque centrale européenne des réserves constituées en fonction de la masse monétaire et non plus de leurs avoirs en devises. Les réserves ainsi constituées permettraient d'émettre des ECU au taux de la grille des parités avec les monnaies des Etats membres participant à l'union monétaire.

3. L'émission d'ECU publics et la grille de parités.

Une grille de parités définirait les valeurs mutuelles des monnaies. De même que l'union douanière est une zone à l'intérieur de laquelle les droits de douane ont été supprimés et aux frontières de laquelle un tarif extérieur commun a été établi, l'union monétaire serait une zone dont les monnaies seraient

librement convertibles entre elles à *taux fixe* et librement convertibles avec les monnaies tierces à *taux variable*. Dans ce schéma, le *taux* de conversion du franc en dollar serait incertain alors que le franc pourrait être converti en deuschemark à un taux inchangé.

Entre les monnaies de la zone, la grille de parités définirait les taux fixes bilatéraux que les banques centrales nationales devraient respecter en intervenant sur le marché avec la monnaie appropriée pour compenser les déséquilibres.

L'ECU deviendrait alors une *monnaie à part entière* car émise par une banque centrale, définie par une grille de parités et défendue par sa banque centrale.

4. L'ECU privé.

L'existence d'un important marché de l'ECU privé, alimenté par l'émission de titres financiers libellés en ECU publics, induit des besoins de trésorerie en ECU de la part des opérateurs. La banque européenne devrait alors être habilitée à se porter contrepartie sur le marché de l'ECU privé.

A côté de l'ECU public, ou monnaie centrale, l'union monétaire comporterait l'ECU privé, ou monnaie parallèle des monnaies nationales, dont la circulation conduirait la banque centrale européenne à une gestion faite d'interventions, d'utilisation de ses réserves et de maniement des taux directeurs.

5. L'organe monétaire directeur.

Les tenants de la thèse de l'union monétaire conçoivent que les pouvoirs transférés à la banque centrale européenne seraient exercés par un conseil qui, instance communautaire et indépendante, serait composée des gouverneurs des banques centrales des Etats membres de l'union monétaire. Les ministres de l'Economie et des Finances n'auraient dès lors plus d'influence directe sur la définition de la politique monétaire.

Les relations du conseil des gouverneurs avec les gouvernements nationaux et les institutions communautaires devraient être définies mais le fonctionnement du conseil supposerait un mode de votation pondéré tenant compte des réalités économiques et financières des monnaies participant à l'union, ainsi que l'élection d'un gouverneur propre à la banque centrale européenne.

A l'image du S.M.E., l'union monétaire ne semble pour l'instant concevable que dans le cadre d'une Europe « à plusieurs vitesses » où les six Etats fondateurs de la Communauté européenne prendraient l'initiative d'un « bond en avant » consacré par un *nouveau traité* requérant l'approbation des Parlements nationaux. Mais un saut qualitatif supposerait de vaincre les réticences allemandes car il s'agirait de donner à l'ECU, avec la création d'une banque centrale européenne, un rôle moteur dans l'intégration monétaire. C'est pourquoi la Commission des Communautés a préféré *rechercher d'abord l'intégration financière avant l'intégration monétaire* en proposant la liberté complète des mouvements de capitaux, la libre prestation des services financiers et leur liberté d'établissement.

La création d'une banque centrale européenne nécessiterait d'importantes *délégations de souveraineté nationale* auxquelles beaucoup d'Etats membres ne sont pas prêts.

Entre une démarche graduée et une thérapeutique de choc, le réalisme incline pour l'instant à choisir sans doute la première. Il reste que les implications monétaires de l'intégration financière, si elle est menée à son terme, ne permettront pas d'é luder indéfiniment le débat. La leçon américaine, qui montre que le dollar a été l'instrument essentiel de l'intégration économique des Etats-Unis, doit aussi être méditée.

III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 FÉVRIER 1988

Ayant pris connaissance des initiatives prises pour donner une dimension monétaire à la Communauté européenne et des résultats déjà obtenus dans ce domaine, la Délégation souligne que l'objectif d'achever le marché intérieur en 1992 ne pourra être atteint si des progrès importants ne sont pas effectués d'ici là vers une meilleure intégration monétaire de la Communauté.

Elle observe que l'intégration financière dans laquelle la Communauté tente de s'engager avec la libéralisation complète des mouvements de capitaux et des services financiers rend encore plus urgentes les réponses aux importantes implications monétaires de cette libéralisation.

Elle est convaincue que l'existence d'une identité monétaire européenne plus marquée contribuerait à remédier à la désorganisation actuelle d'un système monétaire international perturbé par les déficits budgétaire et commercial américains.

Sur le bilan du système monétaire européen.

La Délégation considère que le premier bilan du système monétaire européen est incontestablement positif, même si le système a montré des limites qu'il s'agit maintenant de dépasser.

Elle note en effet que le S.M.E. a amorcé l'émergence d'une identité monétaire européenne face aux Etats-Unis et au Japon et créé comme une « contrainte psycho-politique » propice à des développements ultérieurs.

Elle relève que le S.M.E., en permettant une plus grande stabilité des taux de change entre les monnaies européennes, a été un instrument essentiel pour maintenir l'acquis du marché intérieur commun.

Elle se félicite également de ce que le fonctionnement du S.M.E. ait permis des progrès non négligeables dans la convergence des politiques économiques des Etats membres et ait contribué utilement à la lutte contre l'inflation.

Elle constate avec intérêt que le S.M.E. a généré l'apparition d'un marché de l'ECU privé dont l'utilisation a connu un développement inattendu, spontané et bénéfique pour la construction européenne.

Elle observe toutefois que, si le S.M.E. a atteint plusieurs objectifs prioritaires qu'il s'était fixés, il ne s'est pas engagé dans la seconde phase de sa mise en œuvre et que certains problèmes posés au moment de sa création ne sont toujours pas résolus.

Elle souligne notamment que l'ECU n'est pas réellement une monnaie car il joue seulement un rôle d'instrument de mesure et n'est pas devenu un avoir de réserve ni un instrument de règlement.

Elle observe également que la livre sterling ne participe pas au mécanisme de change et que la lire italienne bénéficie de marges de fluctuation plus importantes que celles des autres monnaies participantes, le S.M.E. étant l'une des formes de l'Europe « à plusieurs vitesses ».

Elle constate surtout que le S.M.E. a marqué une asymétrie entre les monnaies constitutives et qu'une hiérarchie s'est formée entre elles, laissant le poids essentiel des ajustements à la charge des monnaies faibles et faisant du S.M.E. une zone deutschmark.

Elle n'ignore pas non plus que, pour certains observateurs, le S.M.E. aurait favorisé la stabilité au détriment de la croissance et qu'il aurait avantagé la compétitivité de l'économie allemande.

Elle note aussi que la préoccupation constante de la France de défendre la parité de sa monnaie s'est traduite par une politique de taux d'intérêt élevés préjudiciable à la croissance économique.

Elle estime, en définitive, que l'appartenance au S.M.E. est sans doute motivée davantage chez les Etats participants par des considérations internes que par la volonté d'atteindre des objectifs communs.

Sur la relance du processus d'intégration monétaire.

La Délégation ne saurait imaginer la viabilité d'un espace économique et financier européen progressivement intégré si, en l'absence de monnaie unique, les biens, les services et surtout les capitaux sont échangés en devises dont les cours marquent une instabilité trop grande entre eux.

Elle considère que le S.M.E. n'apporte pas encore la garantie durable que cette condition de stabilité est remplie et que, à défaut de rechercher l'union monétaire, les Etats membres doivent s'employer à renforcer le système actuel.

Elle relève que l'analyse économique rend incompatibles d'une part la libre circulation des capitaux, la libéralisation des services financiers et la stabilité des taux de change avec, d'autre part, l'autonomie des politiques économiques et monétaires des Etats membres.

Elle en déduit que la recherche simultanée de la libéralisation des marchés, notamment financiers, et de la stabilité des taux de change oblige les Etats membres à s'engager dans une coordination beaucoup plus étroite de leurs politiques économiques et monétaires.

Elle rappelle que l'attitude de l'Allemagne fédérale, dont la politique monétaire interne a donné au deutschemark une puissance internationale incontestée, sera déterminante dans les progrès éventuels de l'Europe monétaire.

Elle relève avec satisfaction que l'accord conclu à Nyborg au mois de septembre 1987 a démontré une acceptation de l'Allemagne fédérale de renforcer le S.M.E. et qu'une coordination des politiques financières française et allemande est intervenue au mois de décembre 1987 avec des ajustements concertés des taux d'intérêt.

Elle considère toutefois que l'application des mesures arrêtées à Nyborg serait mieux garantie si leur caractère automatique était mieux marqué et si leur inobservation était assortie de sanctions.

Elle considère également que l'ECU, en tant que panier de monnaies, ne devrait pas comprendre la livre sterling tant que le Royaume-Uni ne participera pas au mécanisme de change, ni la lire italienne, tant que l'Italie bénéficiera de marges de fluctuation élargies.

Elle ne méconnaît pas qu'une coordination plus poussée des politiques monétaires destinée à renforcer le S.M.E. passe aussi par la définition d'objectifs communs en matière de masse monétaire et de taux d'intérêt et par l'utilisation d'indicateurs agissant sur les politiques budgétaires et, au-delà, sur les politiques structurelles des Etats participants.

Elle souhaite surtout que le S.M.E. offre une meilleure symétrie interne grâce à un plus grand partage entre les interventions des pays à monnaie forte et celles des pays à monnaie faible, ainsi que l'a proposé le memorandum français de la mi-janvier 1988.

Elle est consciente de ce que la création d'une banque centrale européenne émettant une monnaie unique apporterait la solution radicale à l'intégration monétaire que la Communauté doit opérer.

Elle se déclare partisans de la mutation du S.M.E., simple zone de coopération monétaire, en union monétaire, mais craint que le moment ne soit pas encore venu de la déclencher.

Elle observe notamment qu'une telle évolution nécessiterait de la part des Etats membres une approche identique sur le degré d'indépendance des banques centrales et surtout des délégations de souveraineté nationale auxquelles beaucoup d'entre eux ne sont pas prêts.

Elle considère cependant que, au-delà du nécessaire renforcement du S.M.E., toutes les voies doivent être explorées pour favoriser la signature d'un traité d'union monétaire.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation.

B. - LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES ASSURANCES

Rapporteur : M. Josy MOINET, Sénateur.

Introduction : L'enjeu économique.

I. - LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ACTUELLE ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

II. - LA PROPOSITION DE DEUXIÈME DIRECTIVE CONCERNANT L'ASSURANCE DIRECTE AUTRE QUE L'ASSURANCE SUR LA VIE

Conclusion

III. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 FÉVRIER 1988

*
* *

L'assurance est un secteur économique important, importance qui croît d'ailleurs rapidement dans les sociétés développées où ce service permet le « lissage » d'innombrables aléas individuels, et par conséquent le bon fonctionnement de systèmes complexes que des « à-coups » fragiliseraient. Il est important également en raison des masses financières en jeu (primes, immobilisations des contreparties), les sociétés d'assurance figurant parmi les premiers « investisseurs institutionnels ».

Au regard du Traité de Rome, le secteur des assurances est considéré comme ressortissant à la fois à la liberté d'établissement (le droit pour toute entreprise communautaire de s'établir dans l'Etat membre de son choix et d'y implanter succursales ou filiales) et de la libre prestation de services (le droit pour toute personne légalement établie dans un Etat membre d'offrir un service par-delà les frontières de l'Etat d'établissement, en direction des autres Etats membres).

Présentée par le Livre blanc sur l'Achèvement du marché intérieur (1) comme un des éléments essentiels de l'établissement d'un espace économique unifié, la libéralisation des services d'assurances doit concilier plusieurs impératifs : une protection suffisante des assurés et des tiers dans un domaine où les défaillances peuvent être difficiles à prévoir (par un preneur non seulement isolé mais éloigné) et lourdes de conséquences (puisque l'assurance vise précisément à couvrir un risque insupportable pour l'assuré, une saine concurrence entre entreprises que ne viennent pas fausser les disparités trop importantes de réglementation ou de fiscalité ; enfin, une allocation optimale des flux financiers liés aux activités d'assurances sans détournements ni fraudes fondés sur ces disparités.

(1) Communication de la Commission approuvée par le Conseil en juin 1985.

INTRODUCTION

L'enjeu économique.

L'Assurance c'est, en France en 1986 : 300 milliards de francs de chiffre d'affaires et 600 milliards de francs de placements.

C'est aussi plus de 120.000 emplois directs et 210.000 en comprenant agents généraux, courtiers et experts.

C'est enfin quelque 32 milliards de francs de taxes diverses.

Ces quelques chiffres montrent l'importance du secteur des assurances pour l'économie française.

Or les services financiers, et en particulier les assurances, doivent, aux termes du Traité de Rome, s'ouvrir à la libre circulation dans tout l'espace communautaire.

Pourtant, bien que prévu par le Traité de Rome tout autant que pour les marchandises, le marché commun des services est nettement moins avancé. Ceci s'explique dans une certaine mesure par la grande diversité des services et leur réglementation souvent détaillée.

Or, l'enjeu est d'importance : d'une part, l'évolution économique s'accompagne d'une croissance de la part relative des services, qui assurent près de 60 % des emplois dans l'activité économique de la C.E.E. (Entre 1973 et 1982, l'emploi industriel a légèrement baissé dans la Communauté alors que plus de 5 millions d'emplois ont été créés dans les services marchands) ; d'autre part, dans le cadre des nouvelles négociations internationales du G.A.T.T. ouvertes en septembre 1986, les Etats-Unis, appuyés par la Grande-Bretagne, ont proclamé leur volonté d'obtenir une profonde libéralisation des échanges de services. Ce serait un paradoxe dangereux pour l'Europe que d'aboutir à des échanges plus libéralisés avec l'extérieur de la Communauté (1) qu'à l'intérieur de celle-ci et de manquer l'occasion de renforcer son potentiel dans ce secteur.

D'où l'importance des décisions communautaires qui affectent un secteur dans lequel la plupart des Etats membres de la C.E.E. disposent d'une expérience très ancienne et de positions internationales non négligeables.

En ce qui concerne les assurances, la part de la Communauté sur le marché mondial est de 25 % environ (mais la part des seuls Etats-Unis était de 28 %...). Seule parmi les Etats de la C.E.E., la Grande-Bretagne avait une balance commerciale florissante en la matière...

Le tableau suivant situe la place mondiale des compagnies d'assurances européennes. La prépondérance des compagnies américaines et japonaises apparaît nettement. Le premier groupe européen, l'Allianz (R.F.A.), y occupe la 11ème place, le premier groupe français, l'U.A.P., la 27ème place.

(1) C'est déjà le cas pour certains Etats membres : ainsi, en Grande-Bretagne et en Irlande, les compagnies étrangères, en particulier américaines, détenaient en 1980, respectivement 22 % et 40 % du marché. On notera que ce dernier Etat a tenu à exprimer, en annexe à l'Acte unique européen, une demande de prise en considération de la situation « particulièrement sensible » de ce secteur sur son territoire.

LES PRINCIPAUX ASSUREURS MONDIAUX (a)

(C.A. net en 1985 en milliards de francs.)

1. Prudential (U.S.A.)	122	17. Zurich (Suisse)	34
2. State Farm (U.S.A.)	116	Royal (Gde-Bret.)	34
3. Nippon Life (Japon)	104	Asshi Mutual (Japon)	34
4. Aetna (U.S.A.)	76	Farmers (U.S.A.)	34
5. Travelers (U.S.A.)	72	21. Liberty Mutual (U.S.A.)	33
Dai-Ichi-Life (Japon)	72	22. C.N.A.	32
7. Allstate (U.S.A.)	71	American General (U.S.A.)	32
8. Cigna (U.S.A.)	67	American int. (U.S.A.)	32
9. Métropolitan (U.S.A.)	64	25. New York Life (U.S.A.)	30
10. Sumitomo Life (Japon)	62	Taiyo Mutual (Japon)	30
11. Allianz (R.F.A.)	43	27. U.A.P. (France)	29
12. Nationwide (U.S.A.)	42	Generali (Italie)	29
Meiji Life (Japon)	42	Lincoln (U.S.A.)	29
14. Hartford (U.S.A.)	40	Continental Ins. (U.S.A.)	29
Transamerica (U.S.A.)	40	31. Mitsui Mutual (Japon)	28
16. National Mutual (Japon)	36	National NI (Pays-Bas)	28
		32. Prudential (Gde-Bret.)	27

a) Source : Rapport de M. J.-P. ESCANDE - Conseil économique et social « L'harmonisation monétaire et financière au sein de la C.E.E. » - Paris, Octobre 1987.

Au sein de la C.E.E., trois pays : l'Allemagne Fédérale (33 %), la Grande-Bretagne (27 %) et la France (20 %) détiennent 80 % du marché. Dans l'ensemble de la C.E.E., l'assurance européenne se caractérise à la fois par de grandes disparités entre Etats membres et par une faible concentration à laquelle le relatif cloisonnement des différents marchés nationaux n'est peut-être pas étranger.

Le tableau suivant compare les principaux groupes européens. Les deux premières sociétés françaises, l'U.A.P. et les A.G.F., s'y classent respectivement à la 9ème et 14ème place (mais ce classement doit être relativisé en fonction des systèmes d'assurances : des risques sont couverts par des assurances directes dans certains pays alors qu'ils ressortissent à une prise en charge collective dans d'autres, par les assurances sociales notamment. Ces différences retentissent sur l'importance relative des compagnies).

LES 15 PREMIÈRES COMPAGNIES D'ASSURANCES EUROPÉENNES

Chiffre d'affaires 1984 (a).

(En millions de dollars.)

1. Allianz Worldwide (R.F.A.)	5 800
2. National Nederlanden (Holl.)	4 640
3. Zurich Assurances (S)	4 353
4. Suisse Réassurances (S)	4 200
5. Générali Groupe (I)	4 200
6. Commercial Union Ass. (G.-B)	3 979
7. Royal Insurance Plc (G.-B)	3 961
8. Münchener Rück Versicherung (R.F.A.)	3 678
9. U.A.P. (F)	3 283
10. Sun Allianz & London Insurance (G.-B)	3 057
11. Winterthur (S)	3 023
12. General Fire & Life Assurance Cy (G.-B)	2 804
13. Guardian Royal Exchange (G.-B)	2 710
14. A.G.F. (F)	2 561
15. Aegon Insurance Group (Holl.)	2 497

(a) Source : Rapport du Conseil économique et social précité.

Il convient de noter la part importante prise par la C.E.E. dans le chiffre d'affaires international de l'assurance française qui dispose, dans plus de 60 pays, d'un réseau de 460 implantations sous forme de filiales et de succursales.

Ainsi, en 1985 en France, sur un chiffre d'affaires total de 258 milliards de francs, dont 43 milliards sur les marchés étrangers, la C.E.E. a représenté 60 % de cette activité à l'extérieur (contre 50 % en 1970) (1). En 1986, l'activité internationale de l'Assurance française, sous forme de souscriptions par filiales ou succursales à l'étranger, d'opérations faites en devises sur le territoire français, ou de réassurance de risques étrangers, a atteint 46,5 milliards de francs, 50,7 % de cette activité intéressait la C.E.E. et près de 25 % l'Amérique du Nord, 13 % des pays européens non membres de la C.E.E., le reste se répartissant dans le reste du monde. Avec 15,5 % de leur chiffre d'affaires global, l'activité « exportatrice » des sociétés françaises se situe au troisième rang mondial, après celle de la Suisse et de la Grande-Bretagne. Quant aux prises de participation françaises dans des entreprises étrangères, si elles se développent dans la C.E.E., en Grande-Bretagne même ou, en Belgique récemment, le régime juridique des entreprises françaises étatisées freine sans doute encore leur implantation aux U.S.A. et au Canada.

En 1986, le volume des investissements réalisé à l'étranger par les sociétés d'assurances françaises a été de 881 millions de francs. L'année 1984 avait connu une progression exceptionnelle due à une opération importante réalisée par une société française sur le marché britannique.

1982 : 304 millions ;

1983 : 308 millions ;

1984 : 1 067 millions ;

1985 : 417 millions ;

1986 : 881 millions.

Sur ce total de 881 millions :

- 824 millions ont été consacrés au renforcement d'implantations déjà existantes (93,5 %) ;

- 57 millions (6,5 %) ont été employés à la création de nouvelles implantations.

Les investissements en Amérique du Nord se sont sensiblement renforcés (45,9 % en 1986 contre 21 % en 1985). Ils ont été de 40,2 % en Europe contre 72 % en 1985.

*
* *

Si le développement de l'activité internationale de l'assurance française s'est accentué pendant la période récente, c'est cependant par le biais de filiales ou de succursales implantées à l'étranger et relevant donc, selon la terminologie du Traité de Rome, de la liberté d'établissement.

La pleine réalisation d'un marché commun des assurances suppose sans doute l'harmonisation communautaire de certaines règles afin que cette activité puisse à la fois se développer selon les principes de liberté d'établissement et de libre prestation de services, tout en sauvegardant les intérêts essentiels des consommateurs que sont les assurés et, le cas échéant, ceux des tiers.

Mais outre l'harmonisation de règles communes, la situation particulière des assurances françaises invite à prendre en considération les disparités fiscales qui distinguent ce secteur par rapport aux activités homologues dans les autres États membres, bien que l'aplanissement de ces disparités ne soit pas un préalable, au regard du droit communautaire du moins, à l'établissement d'un marché commun des assurances.

(1) Cf. E. KARALIEV : « L'assurance française dans le monde » ; in Problèmes économiques n° 2001 du 3.12.1986.

I. - LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE ACTUELLE ET LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE JUSTICE

Le Traité de Rome prévoit, parmi les libertés économiques fondamentales du marché commun, la libre concurrence dans le secteur des services. Or, ceux-ci peuvent être offerts, tout d'abord, à partir d'un établissement permanent (filiale, agence, succursale ou représentant permanent dûment mandaté) implanté dans un Etat membre mais dépendant d'une société dont le siège est situé dans un autre Etat membre : l'activité ressortira alors à la liberté d'établissement et elle pourra néanmoins être soumise par l'Etat d'implantation de l'établissement à sa réglementation propre, le cas échéant plus contraignante que celle de l'Etat du siège (sous réserve du respect du principe général de non discrimination, dans l'Etat d'exercice de l'activité, à l'égard des établissements d'entreprises communautaires).

Si l'activité est exercée à partir du siège (ou d'un établissement) situé dans un Etat membre, en direction d'un autre Etat membre sans que la société ait dans cet Etat un établissement permanent, il s'agira de libre prestation de services.

La question est alors de déterminer les règles applicables à ces activités « télécommandées » : seront-elles celles de l'Etat d'accueil ? Mais, dans ce cas, la libre prestation de services pourrait se confondre avec une activité soumise à établissement. Et si ce sont les règles de l'Etat d'origine des prestations, quel contrôle pourra exercer l'Etat du risque ?

Enfin, si la fiscalité des établissements est celle de l'Etat membre de leur implantation (sans aucune discrimination) (1) celle des activités exercées en libre prestation de services devrait sans doute être celle de l'Etat du risque également. Mais selon quelles procédures de recouvrement, sur la base de quelles données et sous quels contrôles ? Il y a là l'une des difficultés les plus sérieuses à la libéralisation des activités d'assurances exercées en libre prestation de services sans établissement.

Différentes directives sont déjà intervenues pour réglementer certains aspects : ainsi, la liberté d'établissement est-elle réalisée, mais les propositions visant à garantir la libre prestation de service font toujours l'objet de négociations difficiles, dont une récente et importante jurisprudence de la Cour de justice des Communautés a conduit à revoir les termes, en obligeant la Commission à réorienter ses propositions.

A. - La réglementation communautaire en vigueur.

Différents aspects de la réglementation des assurances ont déjà fait l'objet d'une harmonisation communautaire par voie de directives. Il s'agit des textes suivants :

- directive du Conseil, du 25 février 1964, visant à supprimer en matière de réassurance et de rétrocession les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (64/225/C.E.E.) ;

- directive du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automobiles et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (72/166/C.E.E.) modifiée par la directive du 19 décembre 1972(72/430/C.E.E.) ;

- première directive du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que

(1) Y compris selon une récente jurisprudence de la Cour de Justice, l'application, en France, de l'« avoir fiscal » aux bénéficiaires.

l'assurance sur la vie, et son exercice (73/239/C.E.E.) modifiée, en ce qui concerne l'assistance touristique par la directive du Conseil du 10 décembre 1984 (84/641/C.E.E.) ;

- directive du Conseil, du 24 juillet 1973, visant à supprimer, en matière d'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, les restrictions à la liberté d'établissement (73/240/C.E.E.) ;

- directive du Conseil, du 13 décembre 1976, relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'agent et de courtier d'assurance (ex groupe 630 C.I.T.I.) et comportant notamment des mesures transitoires pour ces activités (77/92/C.E.E.) ;

- directive du Conseil, du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire (78/473/C.E.E.) ;

- première directive du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice (79/267/C.E.E.) ;

- deuxième directive du Conseil, du 30 décembre 1983, concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (84/5/C.E.E.).

Enfin, tout récemment, le Conseil des Communautés a adopté deux directives intéressant les assurances crédit et caution ainsi que l'assurance protection juridique :

- directive, modifiant, en ce qui concerne l'assurance-crédit et l'assurance-caution, la première directive 73/239/C.E.E. portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe, autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (87/343/C.E.E.) ;

- directive portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance-protection juridique (87/344/C.E.E.).

Ces deux directives suppriment les dérogations à la liberté d'établissement précédemment concédées à la R.F.A. pour tenir compte de son système juridique caractérisé par l'obligation de spécialisation des entreprises par branche d'assurances. Cette obligation, essentiellement motivée par le souci de préserver la sécurité de gestion des entreprises en évitant la propagation de difficultés éventuelles d'une activité à toutes les autres branches constituait un obstacle au libre établissement d'entreprises pluralistes d'autres Etats membres, et ne peut donc plus justifier le refus de leur implantation, mais en contrepartie sont prévues des dispositions applicables dans l'ensemble de la Communauté, qui imposent des garanties financières supplémentaires pour la branche « assurance-crédit » : constitution d'une réserve dite « d'équilibrage » et augmentation considérable du fonds de garantie.

De même, en ce qui concerne l'assurance-protection juridique, pour atteindre l'objectif que la législation allemande poursuivait par la spécialisation, à savoir celui d'écarter tout conflit d'intérêt entre l'assuré en protection juridique et son assureur, la seconde directive prévoit une série de mesures qui interviennent tant au niveau de l'organisation et de la gestion des entreprises d'assurance qu'au niveau des conditions du contrat d'assurance. Ces directives doivent permettre de réaliser deux objectifs : contribuer à l'achèvement du marché intérieur de l'assurance et améliorer la protection des consommateurs que sont les assurés.

Outre ces textes normatifs régissant essentiellement les divers aspects de la liberté d'établissement, la Commission a publié six « décisions » relatives à l'application des directives déjà entrées en vigueur (1).

Malgré ces progrès réels dans l'harmonisation des législations, le chemin vers l'achèvement d'une complète libération du marché des assurances est encore long et sans doute malaisé, semé qu'il est de propositions dont la discussion a débuté il y a quelque dix ans en moyenne.

(1) Le Conseil a encore adopté le 27 novembre 1984 une directive concernant le secteur particulier des assurances-crédits à l'exportation au sujet des obligations réciproques des organismes agissant pour le compte ou avec le soutien de l'Etat ou des services publics agissant au lieu et place des organismes, en cas de garantie conjointe d'un marché comportant une ou plusieurs sous-traitances dans un ou plusieurs Etats membres des Communautés européennes (84/568/C.E.E.).

B. - Les difficiles progrès de la libre prestation de services.

Le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur rappelle les progrès nécessaires pour parvenir à une pleine libération de la concurrence communautaire en matière d'assurances, indiquant d'ailleurs que la libération des mouvements de capitaux relatifs aux primes et paiements pour toutes les formes d'assurances (1) a préparé la voie de la libre prestation de ce type de services.

Mais deux conceptions s'opposent quant à l'application des principes du Traité de Rome au secteur des assurances, opposition qui explique sans doute que soient toujours en discussion les propositions de directives qui remontent à 1976 (assurances directes autres que l'assurance sur la vie (2)) ou à 1979 (coordination de dispositions régissant le contrat d'assurance). Il convient d'ajouter à ces propositions déjà anciennes, deux projets de directives présentés par la Commission en mars 1986 et portant l'un sur les comptes annuels des entreprises, l'autre sur les procédures de liquidation des entreprises d'assurance directe (3).

Les autres projets énoncés par le Livre blanc (troisième directive concernant l'assurance automobile, et propositions de directives concernant la libre prestation de services dans le secteur de l'assurance automobile et dans le secteur de l'assurance sur la vie) s'annoncent sans doute tout aussi problématiques, ne serait-ce que par l'importance des sommes qu'elles mettent en jeu, et la nécessité de la protection de preneurs isolés et, le cas échéant, éloignés.

La première des conceptions en présence repose sur une interprétation "libérale" du Traité de Rome dont les articles 59 et 60 proclamant la liberté de prestation des services seraient applicables de plein droit, à l'issue de la période transitoire, au secteur des assurances, sauf règles communautaires.

La seconde s'appuie sur une jurisprudence déjà ancienne de la Cour de justice des Communautés européennes qui avait énoncé dès 1974 (affaire 33-74 "VAN BINSBERGEN") l'interprétation qu'il convenait de donner de l'applicabilité directe de la libre prestation des services.

Ainsi, d'après la Commission, les articles 59, alinéa 1er, et 60, alinéa 3 auraient un effet direct et pourraient, dès lors, être invoqués devant les juridictions nationales, en tout cas dans la mesure où ils visent à l'élimination de toutes discriminations imposées au prestataire de services en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il réside dans un Etat membre autre que celui où la prestation doit être fournie.

« Les articles 59, alinéa 1er, et 60, alinéa 3 du Traité C.E.E. devraient être interprétés en ce sens qu'une législation nationale ne saurait rendre impossible, par l'exigence d'une résidence permanente sur le territoire, la prestation de services par des personnes établies sur le territoire d'un autre Etat membre, dès lors que la prestation de services n'est soumise à aucune condition particulière par la législation nationale applicable. »

La Cour a cependant posé le principe, à l'occasion de cette première affaire intéressant la libre prestation de service que, compte tenu de la nature particulière des prestations de services, on ne saurait considérer comme incompatibles avec le Traité des exigences spécifiques imposées au prestataire, qui seraient motivées par l'application de règles professionnelles justifiées par l'intérêt général - notamment les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité - incombant à toute personne établie sur le territoire de l'Etat où la prestation est fournie, dans la mesure où le prestataire échapperait à l'emprise de ces règles en raison de la circonstance qu'il est établi dans un autre Etat membre.

(1) Directive n° 60 du 11 mai 1960.

(2) Modifié plusieurs fois, et en dernier lieu en janvier 1987, puis le 18 décembre 1987 lors de son examen par le Conseil qui a adopté une position commune qui devrait, enfin, déboucher sur une adoption définitive après son examen par le Parlement européen (cf. ci-dessous D. Les nouvelles propositions de réglementation).

(3) COM. 86-764 final et COM. 86-768 final, examinées par le Parlement européen à l'automne 1987. On sait que la répartition des plus-values des sociétés d'assurance peut alimenter la controverse.

De même, on ne saurait dénier à un Etat membre le droit de prendre des dispositions destinées à empêcher que la liberté garantie par l'article 59 ne soit utilisée par un prestataire dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers son territoire, en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables s'il était établi sur le territoire de cet Etat.

Rendu à l'occasion d'un litige concernant l'activité d'un auxiliaire de justice, cet arrêt confirmé par une jurisprudence constante (1) s'appliquait-il au secteur des assurances ?

La réponse était d'importance puisqu'elle conditionnait la licéité des « exigences spécifiques imposées au prestataire, justifiées par l'intérêt général », sous forme de dispositions nationales obligatoires dans l'Etat de prestation.

C. - La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.

1. Les arrêts du 4 décembre 1986.

C'est à l'occasion d'un litige opposant la Commission, soutenue par la Grande-Bretagne et les Pays-Bas d'une part, au groupe d'Etats membres : l'Irlande, soutenue notamment par la Belgique, la R.F.A. soutenue notamment par l'Italie et la Belgique, le Danemark et la France (soutenue par l'Italie, la Belgique, l'Allemagne et l'Irlande), d'autre part, litige portant sur des mesures jugées abusivement restrictives et introduites dans les législations irlandaise, danoise, allemande et française de transposition de la directive communautaire sur la co-assurance, que la Cour a pour la première fois défini les grandes orientations qui doivent guider l'application du principe de libre prestation de service au secteur des assurances.

Ainsi, le 4 décembre 1986, la Cour a rendu quatre arrêts importants, dont l'un visait la législation française de transposition de la directive de 1978 relative à la co-assurance communautaire, c'est-à-dire les contrats par lesquels un preneur, généralement une entreprise, souscrit une assurance auprès d'assureurs qui se groupent afin d'avoir une « surface » financière à la mesure du risque garanti.

Les quatre arrêts font droit aux griefs de la Commission (soutenue par la Grande-Bretagne et les Pays-Bas qui souhaitaient une libéralisation totale de ce secteur où la Grande-Bretagne au moins est à même d'occuper une position dominante) et déclarent non fondées les exigences d'agrément et d'établissement de l'apêriteur, ou chef de file du groupe d'assureurs, dans le pays du risque assuré, exigences que prévoyaient les lois de transposition française et allemande. La Cour estime en effet que l'exigence d'un établissement de l'apêriteur anéantit en fait la libre prestation de services à partir d'autres Etats membres.

L'arrêt qui vise la R.F.A. (2) dont la réglementation intéressait non seulement la co-assurance mais aussi les assurances directes, y compris sur la vie (à la seule exception des assurances transports) dessine, à l'occasion de cette espèce, les grandes orientations du compromis souhaitable, en matière d'assurances directes, entre le principe de libre prestation de services et les impératifs de protection des consommateurs, qui peuvent encore justifier, en l'absence d'une réglementation communautaire garantissant ces intérêts, l'immobilisation, dans l'Etat du risque, de réserves et de provisions techniques ainsi qu'un agrément permettant le contrôle du respect des normes nationales.

Mais la Cour reconnaît la validité de seuils en-deçà desquels le recours à la co-assurance communautaire n'est pas admis, faisant ainsi droit, au moins implicitement, à un argument commun à la partie française et à la partie allemande.

Ainsi, en raison tant de la nature particulière des "consommateurs", c'est-à-dire des souscripteurs de co-assurance, à même d'apprécier les clauses du contrat et la solvabilité de leurs co-contractants que

(1) Affaire COEUR, 1975 ; affaire VAN WESEMAEL, 1979 ; affaire WEBB, 1981 ; affaire TRANSPORT, 1982).

(2) Affaire 205/84.

des procédures de contrôle et de collaboration prévues entre Etats membres, la Cour juge que l'intérêt général est suffisamment protégé. Dès lors, toute réglementation nationale plus contraignante que les règles minima d'harmonisation prévues par la directive est contraire aux articles 59 et 60 du Traité de Rome.

L'arrêt visant la réglementation française fait une application mesurée de la théorie dégagée par la Cour : la prévalence de principe de la libre prestation de services se combine avec la licéité de réglementations fondées sur la protection d'un intérêt général impérieux, ces réglementations devant demeurer proportionnées aux exigences objectives de l'intérêt général invoqué.

L'appréciation *in concreto* de ces exigences amène la Cour à définir une portée différente du principe de libre prestation de services selon qu'il s'agit de co-assurance communautaire ou d'assurance directe. Cette distinction conduit la Cour non seulement à valider la réglementation française des seuils comme critère d'application de la directive sur la co-assurance communautaire, mais à définir les grandes orientations de la réglementation des assurances directes, pour lesquelles la protection des consommateurs requiert des dispositions spécifiques, plus contraignantes qu'en matière de co-assurance.

La Cour opère ainsi une distinction capitale entre grands risques, pour lesquels la libre prestation de services serait d'application directe, et risques de masse mettant en rapport entreprises d'assurances et preneurs isolés (de surcroît, dans l'hypothèse d'une prestation offerte à partir de n'importe quel Etat membre, éloignés de leurs assureurs). Pour ces risques, des arrangements à la libre prestation de services seraient possibles, sous forme, en l'absence d'une harmonisation communautaire suffisante, de réglementations nationales, strictement proportionnées cependant aux nécessités de la protection des consommateurs.

La Cour fonde la différenciation dans l'application du principe de libre prestation de services sur l'observation que « le secteur de l'assurance constitue un domaine particulièrement sensible du point de vue de la protection du consommateur en tant que preneur d'assurances et assuré ». Et ce, pour quatre raisons :

- la prestation de l'assureur est très spécifique car elle est liée à des événements futurs dont la survenance reste incertaine à la date de conclusion du contrat, l'évaluation des risques et leur intégration dans le prix de l'assurance ne peuvent être contrôlées par le preneur ;
- la situation de l'assuré peut devenir très précaire si, après un sinistre, il n'en obtient pas le dédommagement ;
- il est extrêmement difficile à l'assuré d'apprécier les clauses du contrat et les perspectives d'évolution de la situation financière de l'assureur ;
- compte tenu de ce que l'assurance est devenue un phénomène de masse, la sauvegarde des intérêts des tiers est tout aussi essentielle : elle « touche pratiquement toute la population ».

Par conséquent, décide la Cour, il existe dans le domaine de l'assurance « des raisons impérieuses liées à l'intérêt général qui peuvent justifier des restrictions à la libre prestation des services ».

La Cour s'interroge alors sur les directives régissant la liberté d'établissement « dommages » (73-239) et « vie » (79-267), pour rechercher si elles ont prévu d'une part des conditions d'exercice des activités d'assurance « suffisamment équivalentes » dans toute la C.E.E. et, d'autre part, des possibilités de contrôle « suffisamment efficaces » pour que toute restriction à la L.P.S. puisse être supprimée.

La Cour constate alors trois faits :

- les deux directives ne concernent pas les activités exercées sous forme de prestations de services en tant que telles ;
- en ce qui concerne le contrôle de la situation financière, l'harmonisation est poussée au niveau du contrôle de la solvabilité des entreprises (c'est-à-dire de leurs fonds propres) mais l'Etat destinataire n'est pas lui-même en droit de procéder à de telles vérifications ;
- pour ce qui concerne les conditions d'assurance (dispositions des contrats), les deux directives ne comportent aucune harmonisation et laissant à chaque Etat membre le droit d'appliquer ses propres

règles, la Cour conclut donc au défaut d'harmonisation : « en l'état actuel du droit communautaire, les considérations sur la protection des assurés justifient que l'Etat membre destinataire assure l'application de sa propre législation en ce qui concerne les réserves ou provisions techniques et les conditions d'assurance, dès lors que les exigences de cette législation ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des assurés ».

Sans doute, en ce qui concerne la situation financière des entreprises d'assurance, les deux directives déjà adoptées en 1973 coordonnant des dispositions concernant les assurances autres que sur la vie, et en 1979, concernant les assurances sur la vie, contiennent-elles des dispositions très détaillées sur le patrimoine libre de l'entreprise, son capital propre. Ces dispositions visent à assurer la solvabilité de l'entreprise et les directives imposent à l'autorité de contrôle de l'Etat membre du siège de vérifier l'état de solvabilité de l'entreprise « pour l'ensemble de ses activités », y compris les prestations de services. Dès lors, l'Etat du lieu de prestation doit se contenter d'un certificat de solvabilité établi par l'autorité de contrôle de l'Etat d'établissement du siège.

En revanche, les deux directives n'ont pas procédé à l'harmonisation des règles nationales concernant les réserves ou provisions techniques, c'est-à-dire les moyens financiers qui sont immobilisés pour servir de garantie aux engagements pris en vertu de contrats souscrits et qui sont distincts du capital propre de l'entreprise. A cet égard, les directives ont expressément réservé l'harmonisation nécessaire à des directives ultérieures. Les directives 73/239 et 79/267 doivent donc être interprétées comme ayant laissé à chaque pays destinataire de prestations le soin de régler selon son propre droit le calcul de telles réserves et de déterminer la nature et l'évaluation des actifs qui en constituent la contrepartie. Les actifs correspondant aux activités exercées dans l'Etat membre en cause doivent être localisés dans cet Etat et leur existence contrôlée par l'autorité désignée par lui, bien que les directives prévoient l'obligation, pour l'Etat du siège, de veiller à ce que le bilan de l'entreprise présente des actifs concrets et équivalents aux engagements contractés dans tous les Etats membres où elle exerce ses activités. La suppression de cette exigence de localisation n'est proposée que dans le projet de deuxième directive, qui vise notamment l'harmonisation des dispositions nationales relatives aux réserves techniques.

A défaut d'harmonisation des réglementations nationales, actuellement très disparates, des réserves et des provisions techniques ainsi que des actifs qui en sont la contrepartie, et, à défaut également de toute règle imposant à l'Etat membre d'établissement de contrôler le respect des règles en vigueur dans l'Etat destinataire, la Cour considère que l'Etat destinataire est fondé à exiger et à contrôler le respect de ses propres règles à l'égard des prestations de services fournies sur son territoire, dès lors que ces règles ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des preneurs d'assurance et des assurés.

De la même façon, la Cour juge qu'en l'absence, dans les deux premières directives, de dispositions harmonisant les conditions d'assurance et les stipulations des contrats, actuellement très disparates, l'Etat membre destinataire est fondé à appliquer ses propres règles aux prestations fournies sur son territoire, en attendant que ces conditions d'assurance fassent l'objet d'une harmonisation, prévue dans le projet de deuxième directive.

Contrairement à la Commission qui souhaitait un régime moins contraignant (d'ailleurs non défini), le gouvernement allemand et les gouvernements intervenus à son appui ont fait valoir que le contrôle nécessaire ne peut être exercé en dehors d'un régime d'agrément, permettant un examen préalable au commencement des activités, une surveillance continue de celles-ci et la possibilité de retirer l'agrément en cas d'infractions graves et persistantes, à la diligence des autorités de l'Etat du risque.

Ce régime d'agrément, d'ailleurs présent dans tous les Etats membres et prévu par les deux premières directives, la Cour en reconnaît la nécessité, justifiée par la protection des consommateurs, « en l'état actuel du droit communautaire », comme le précisent les juges, c'est-à-dire à défaut de règles harmonisées assurant suffisamment cette protection, mais uniquement pour les « petits » risques, l'assurance des grands risques ne pouvant être soumise à un agrément qui équivaldrait à une obligation d'établissement.

Selon le projet de deuxième directive, cet agrément serait obtenu auprès de l'autorité de contrôle de l'Etat d'établissement, cette autorité devant toutefois consulter préalablement celle de l'Etat destinataire en lui transmettant copie de l'ensemble du dossier. Le projet envisage en outre une collaboration permanente entre les deux autorités de contrôle permettant notamment à celle de l'Etat d'établissement

de prendre toutes mesures utiles, pouvant aller jusqu'au retrait de l'agrément, pour mettre fin aux infractions qui lui auraient été signalées par l'autorité de contrôle de l'Etat destinataire, sanction dont seraient désormais déssaisies les autorités de l'Etat dans lequel l'assureur opérerait en libre prestation de services.

Une fois l'harmonisation proposée accomplie, la décision de la Cour doit être interprétée par un raisonnement *à contrario* comme excluant le maintien des règles nationales au nom d'exigences de protection des consommateurs, désormais supposées satisfaites par la réglementation commune. Mais sans même attendre cette harmonisation, la Cour semble indiquer que l'agrément ne peut être refusé à une entreprise qui remplit les conditions prévues par la législation de l'Etat destinataire, que ces conditions ne peuvent pas faire double emploi avec les conditions légales équivalentes déjà remplies dans l'Etat d'établissement, et que l'autorité de contrôle de l'Etat destinataire doit « prendre en considération » les contrôles et vérifications déjà effectués dans l'Etat membre d'établissement (sans que la Cour précise la portée exacte, ni la méthode, de cette « prise en considération », ce qui introduit une certaine incertitude dans l'appréciation de cette partie de la décision).

Ainsi il semble bien que puisse être maintenue, au moins jusqu'à l'adoption de règles harmonisées, l'exigence d'immobilisation sur le territoire de l'Etat du risque, des provisions techniques et des contreparties des risques garantis (alors que la deuxième proposition modifiée prévoit que ces actifs, toujours équivalents et congruents, peuvent être « situés en n'importe quel lieu à l'intérieur de la Communauté » : on perçoit l'importance des incidences économiques d'une délocalisation éventuelle des actifs de sociétés qui sont parmi les premiers « investisseurs institutionnels », au gré de la meilleure rentabilité des divers investissements d'un Etat membre à l'autre).

L'importance de ces arrêts à l'égard du secteur des assurances est déterminante puisque la Cour opère une distinction dans le degré de libéralisation des services selon les nécessités de la protection des preneurs d'assurance (les grandes entreprises recourant à la co-assurance étant mieux à même de négocier des contrats fiables que les adhérents isolés à des contrats d'assurance directe proposés à partir d'une ville éloignée d'un autre Etat membre).

Mais cette jurisprudence, outre qu'elle entraînera une modification (1) de la réglementation française d'où devra disparaître l'exigence d'établissement de l'opérateur des contrats de co-assurance, conduit la Commission à revoir ses propositions en matière d'assurances directes, mettant en rapport de simples particuliers avec des entreprises éventuellement très éloignées et proposant des contrats différant par leurs clauses, leurs garanties, leurs prix, dont il sera bien difficile à chaque consommateur d'apprécier les avantages réels pour ne rien dire de la « fiabilité » des entreprises.

2. Portée de la jurisprudence récente et réglementation communautaire des services.

Les arrêts du 4 décembre 1986 ont une portée considérable qui dépasse la seule question du régime des assurances puisqu'ils tracent les lignes de force du compromis que devra faire la réglementation communautaire des services entre d'une part le principe de libre prestation et d'autre part les garanties qu'exige l'intérêt général impérieux de la protection des consommateurs. La libre concurrence dans l'offre de services pourra donc être aménagée par des règles protectrices des consommateurs, règles qui, à défaut d'harmonisation communautaire, peuvent être maintenues ou édictées par les Etats membres et imposées à tout prestataire opérant sur leur territoire.

- La question du cumul entre liberté d'établissement et libre prestation de services.

Si on voit bien l'importance de ces arrêts, d'ailleurs dans la ligne de la jurisprudence VAN BINSBERGEN (C.J.C.E. Affaire 33.74 du 3-12-1974), il est plus difficile de mesurer tous les effets que peut produire leur interprétation : la Cour en admettant que la protection des consommateurs peut exiger l'immobilisation dans l'Etat du risque de garanties financières, ainsi que la délivrance d'un agrément par

(1) Du moins *pro forma*, puisque l'arrêt de la Cour est d'application immédiate, ainsi des contrats de co-assurance communautaire peuvent d'ores et déjà être souscrits avec un opérateur non établi en France

les autorités compétentes de cet Etat, assorti du contrôle de différents éléments, établit des degrés dans la distinction, d'ailleurs depuis longtemps problématique, entre liberté d'établissement et libre prestation de services. En effet, en l'espèce, les assureurs d'un Etat X qui voudraient proposer des assurances directes (dommages, par exemple) dans un Etat Y pourraient se voir contraints par ce second Etat d'y immobiliser des contreparties sous les formes et selon les ratios qu'il fixerait, de respecter sa réglementation en matière de contrats, et de satisfaire à diverses conditions pour obtenir et conserver son agrément : la libre prestation de services est alors au moins en fait, sinon expressément en droit, pratiquement subordonnée à un quasi-établissement. Une opinion commune soutient d'ailleurs que la gestion de certaines assurances directes exige une présence permanente proche du lieu du risque (multiplicité des contrats individuels, difficultés de constatation et d'évaluation des sinistres...) et par conséquent que la libre concurrence dans ces domaines se fera par l'établissement de succursales ou de filiales dans les différents Etats membres plutôt qu'à partir d'un siège établi dans un seul Etat membre et opérant sur tout le territoire communautaire.

La discussion demeure ouverte cependant à propos de la liberté de cumuler les activités, sur le territoire d'un même Etat membre, d'une filiale établie dans cet Etat, liée à une entreprise ayant son siège dans un autre Etat membre, activités ressortissant à la liberté d'établissement donc, avec des prestations directement offertes à partir du siège, ressortissant, elles, à la libre prestation de services.

La Cour institue certes une sorte d'"abus de droit" en permettant aux Etats, en l'absence d'harmonisation communautaire, de prendre des dispositions pour empêcher que la liberté définie par l'article 59 du Traité ne soit utilisée par un prestataire « dont l'activité serait entièrement ou principalement tournée vers son territoire, en vue de se soustraire aux règles professionnelles qui lui seraient applicables au cas où il serait établi sur le territoire de cet Etat ».

La Cour indique que dans ce cas d'abus du droit de libre prestation de services, les activités principalement dirigées vers un Etat membre sans établissement « de jure » dans cet Etat pourraient être assimilées par lui à une entreprise établie et, comme telles, soumises à sa réglementation nationale, à défaut d'harmonisation communautaire.

Hors de ce cas d'usage frauduleux des facultés de l'article 59 du Traité, la question a été vivement débattue de la licéité du cumul, par une même entreprise, d'activités en libre prestation de services à partir de l'Etat membre de son siège vers un autre Etat membre, avec les activités d'un établissement implanté dans ce dernier Etat.

Trois thèses sont actuellement soutenues :

Le cumul entre L.P.S. et établissement serait impossible, la libre prestation de services demeurant occasionnelle ; toute activité importante et permanente ressortirait à la liberté d'établissement. C'est l'interprétation la plus restrictive.

Le cumul serait tout à fait possible, à condition de ne pas utiliser les services de l'établissement (mais on aperçoit les difficultés de la preuve qui incomberait aux concurrents s'estimant lésés ou du contrôle par les autorités nationales). C'est la thèse la plus « libérale » qui semble avoir la préférence de la Commission.

Le cumul serait possible mais uniquement *en complément*, c'est-à-dire dans les seules branches où l'établissement n'est pas agréé.

Il est clair que les implications pratiques de l'interprétation qui sera retenue peuvent être importantes pour l'activité des entreprises d'assurance dans la Communauté : et plus généralement pour tous les prestataires de services susceptibles d'opérer indifféremment à partir d'un siège unique ou par le truchement d'établissements installés dans les différents Etats membres (c'est-à-dire la plupart des services immatériels, c'est-à-dire au premier chef les services financiers).

- Dans le premier cas, les entreprises qui sont déjà bien implantées dans les autres pays de la C.E.E. ne pourraient pas opérer en L.P.S.

- La L.P.S. serait alors réservée aux entreprises qui n'ont pas d'implantation dans les autres Etats, et notamment aux filiales « européennes » de groupes d'assurance de pays étrangers à la C.E.E. (les tenants de l'interprétation la plus restrictive rencontreraient là un « effet pervers » bien involontaire).

- Dans le second cas, la difficulté serait de contrôler que l'activité en L.P.S. ne s'exerce pas avec l'aide de l'établissement ; se poseraient aussi des problèmes de concurrence entre établis et non-établis, qui pourraient ne pas supporter les mêmes contraintes.

- Le troisième cas est une thèse de compromis, qui pourrait conduire les entreprises établies dans d'autres pays de la C.E.E. à modifier leur mode d'implantation, en réduisant notamment les branches dans lesquelles elles opèrent par des établissements en renonçant aux agréments spécifiques en arbitrant branche par branche entre établissement et libre prestation de services.

Cette dernière interprétation pourrait prévaloir, avec une nuance d'importance cependant : - six Etats, dont la France et l'Italie, ont soutenu la thèse des branches complémentaires, quel que soit le risque ; six Etats veulent *en plus un cumul total* pour certains risques situés au-dessus de seuils (grands risques) (1) : Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, bien sûr, mais aussi R.F.A., Belgique, Irlande (thèse appuyée par la Commission).

On voit bien que l'interprétation de la jurisprudence du 4 décembre 1986 est de grande portée, non seulement pour le domaine des assurances, mais pour la définition du futur régime communautaire de l'ensemble des services.

- Le problème des seuils

Il semble admis que l'intérêt général pris au sens de la protection des consommateurs (2) peut justifier, en l'absence de normes harmonisées, et au moins en-deça de certains seuils d'activités, le maintien de règles nationales de fond (stipulation des contrats par exemple) et de forme (contrôles, agréments) à l'égard des services fournis sur le territoire d'un Etat membre par une entreprise non établie dans cet Etat.

Sans doute la Cour distingue-t-elle les grands risques, soumis *de plano* à la libre prestation de services selon la réglementation de l'Etat du siège de l'assureur, des risques de masse dont l'assurance peut être soumise à agrément selon la réglementation de l'Etat du risque.

Mais la distinction qui suppose des seuils est quelque peu brouillée par la rédaction du considérant de l'arrêt de la Cour qui, tout en reconnaissant le droit pour les Etats de n'admettre la libre prestation de services communautaires qu'au delà de certains seuils, évoque la possibilité de les appliquer « aux entreprises ou groupes d'entreprises », ce qui ouvre la porte à d'éventuels abus en cas de regroupements artificiels de preneurs d'assurance dans le seul but d'atteindre les seuils fixés.

Sur la base des arrêts de la Cour du 4 décembre 1986, de nouvelles discussions se sont ouvertes, au niveau communautaire (Commission, Parlement et Conseil) afin de tirer les conséquences de cette jurisprudence sur les propositions en instance.

(1) Seuils dont les critères eux-mêmes n'étaient pas fixés par les Arrêts de la Cour. Ils sont été proposés dans le projet de directive modifiée, après ces arrêts, en référence au nombre de salariés des entreprises, ou à leur chiffre d'affaires.

(2) Impératif d'ailleurs rappelé à l'occasion de l'adoption de l'Acte unique européen et mentionné par les déclarations annexées. Cette interprétation prévaudrait d'abord pour les assurances obligatoires, non évoquées dans les arrêts soumis à la C.J.C.E. mais qui sont précisément le plus souvent instituées dans un souci de protection de l'intérêt général : assurés ou tiers

II. - LA PROPOSITION DE DEUXIÈME DIRECTIVE CONCERNANT L'ASSURANCE DIRECTE AUTRE QUE L'ASSURANCE SUR LA VIE

Les arrêts de la Cour, à mi-chemin entre une liberté de prestation des services « sauvage » et une réglementation l'assimilant au régime de l'établissement permanent, ont sans doute permis que se débloquent les discussions qui opposaient les tenants des deux solutions depuis ... 1976 !

La proposition de directive sur la libre prestation de services en matière d'assurance directe autre que la vie est désormais entrée dans une phase de discussion active qui pourrait conduire à l'adoption d'une position commune du Conseil à la mi-février 1988.

En effet, la proposition de compromis politique de la Présidence danoise, qui n'avait pas obtenu l'accord des Ministres des Etats membres lors du Conseil du 30 novembre dernier, a été présentée à nouveau aux Etats à l'occasion du Conseil des ministres « Marché intérieur » du 18 décembre.

Après discussion, le Conseil est parvenu à un accord et le compromis politique a été adopté à la majorité qualifiée (pondérée). Cet accord a permis, sous la présidence allemande, que la Commission rédige une nouvelle proposition, arrêtée le 20 janvier 1988.

A. - Les modifications décidées en décembre 1987.

Les points qui demeuraient en discussion et sur lesquels un accord a pu se faire sont : la définition des grands risques et des seuils, le cumul entre libre prestation de services et liberté d'établissement, le régime des provisions techniques, enfin, l'application des fiscalités nationales.

a) Les seuils.

Sont considérés comme des grands risques :

- les assurances maritimes, aériennes, transports (branches 4, 5, 6, 7, 11, et 12), sans aucune condition ni seuil ;
- les assurances crédit et caution (branches 14 et 15), 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 (branches 8, 9, 13 et 16), avec un seuil quantitatif.

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

- 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 1er janvier 1993, ces niveaux seront diminués de moitié :
 - . 250 personnes (1),
 - . 12,8 millions d'Ecus (90 MF),
 - . 6,2 millions d'Ecus (43 MF).

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

(1) La Grande-Bretagne, favorable à la plus large L.P.S. et hostile aux seuils avait tout d'abord proposé qu'ils soient fixés ... à 25 salariés.

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 ayant pour but d'atteindre les seuils fixés). La distinction entre grands risques et risques de masse sur laquelle repose tout le système s'en trouve ainsi à son tour très fragilisée).

Les adhérents les plus récents de la Communauté (Grèce, Espagne, Portugal) ainsi que l'Irlande (1), 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).

b) *Cumul.*

Le cumul entre un établissement et la libre prestation de services dans un même pays est possible pour :

- tous les grands risques,
- les risques de masse pour lesquels l'établissement n'a pas d'agrément dans l'Etat destinataire de la prestation.

c) *Provisions techniques.*

- Pour les grands risques : leurs montants, leur composition et leur localisation peuvent suivre les règles du pays d'établissement du prestataire ;
- pour les autres risques : les règles sont celles du pays du risque, « en attendant une harmonisation ultérieure ».

Toutefois, à la demande de l'Italie, le Conseil devait joindre une déclaration au procès-verbal qui est un engagement de procéder à l'harmonisation des réserves techniques par la directive « comptes annuels des sociétés d'assurance », actuellement en souffrance dans les rouages communautaires.

d) *Fiscalité.*

Dans l'attente d'une harmonisation ultérieure, chaque Etat peut imposer aux libres prestataires ses propres modalités de perception des taxes fiscales et para-fiscales, quels que soient les risques considérés.

L'Etat du risque peut ainsi imposer la désignation d'un représentant fiscal si la compagnie opérant en libre prestation de services à partir d'un autre Etat membre n'a, dans l'Etat de prestation, ni agence ni bureau permanent. On observera, cependant, que l'expression même de « représentant fiscal » a disparu de la formulation définitive de la proposition de directive et surtout que rien n'est dit quant à l'étendue de la responsabilité de cet éventuel « représentant fiscal ».

e) *Contrôles.*

La règle est que les contrôles incombent : aux autorités de l'Etat du siège avec communication, le cas échéant, de certains éléments aux autorités des Etats destinataires des services, pour les grands risques régis par une libre prestation de services totale ; et aux Etats des risques où les compagnies sont agréées pour les risques de masse.

(1) Qui avait assorti sa signature de l'Acte Unique européen d'une déclaration annexée soulignant le caractère « particulièrement sensible » de ce secteur en Irlande et escomptant l'« attitude compréhensive » de la Communauté dans le cas où ce pays « estimerait nécessaire de prévoir des dispositions spéciales » pour la situation des assurances irlandaises.

f) *D'autres points*, mais de moindre importance, sont contenus dans l'accord du 18 décembre 1987, notamment sur la congruence et sur la reconnaissance du Consortium de compensation espagnol, entreprise nationale d'assurance des risques exceptionnels.

g) *Coassurance communautaire.*

Enfin, la directive tire les conséquences des arrêts de la Cour de Justice du 4 décembre 1986 en précisant que la directive 78-473 sur la coassurance s'applique aux grands risques définis selon les mêmes critères que ceux fixés par la proposition de directive sur les assurances directes, et en particulier selon les mêmes seuils (1).

h) *Calendrier.*

A la suite de cet Accord, la Commission a intégré les termes du compromis politique dans le texte de la proposition de directive.

Le texte ainsi modifié et arrêté sous la présidence allemande le 20 janvier 1988 sera soumis à nouveau au Conseil, en février 88 probablement, mais simplement pour ordre et sans discussion, afin qu'il soit adopté formellement.

L'Accord ayant toutefois été obtenu à la majorité qualifiée, le texte doit encore être transmis pour avis au Parlement Européen, selon la nouvelle procédure mise en place par l'Acte Unique européen.

Si le Parlement donne un avis favorable - ce qui est très probable - le texte sera notifié aux Etats par la Commission et ceux-ci disposeront de 18 mois pour le transposer dans leurs législations nationales. Il entrera alors en vigueur en 1990 (soit dans les 24 mois de sa notification) ouvrant pleinement, au moins pour les grands risques, l'assurance à la concurrence communautaire par libre prestation de services.

Si le Parlement donnait un avis défavorable, le texte devrait revenir devant le Conseil pour une nouvelle adoption, après amendements éventuels, qui ne pourrait être - cette fois - obtenue qu'à la seule unanimité.

B. - *Difficultés non résolues.*

Les problèmes les plus épineux se posent évidemment à l'occasion de la définition du régime de l'assurance exercée en libre prestation de services puisque, s'agissant d'un service, activité « invisible », la régularité des opérations, les garanties offertes aux preneurs et aux tiers, enfin le recouvrement des impositions, ne peuvent être contrôlés simplement selon les règles et les procédures nationales de l'Etat membre de prestation, à la différence du régime des activités exercées au titre de la liberté d'établissement. Dans ce cas, en effet, l'établissement d'une entreprise communautaire est soumis purement et simplement aux mêmes règles administratives, juridiques et fiscales que les entreprises nationales de l'Etat d'implantation.

En l'absence d'une harmonisation complète du régime des assurances directes, comment concilier la pleine concurrence que représente la libre prestation de services à partir de n'importe quel Etat membre (concurrence plus réelle que par la liberté d'établissement) avec un minimum de protection des assurés et des tiers, comment contrôler le respect de ce minimum de protection ? Comment assurer enfin la neutralité fiscale ?

(1) Un arrêté du ministère de l'Economie du 22 janvier 1988 (J.O. du 4 février 1988) a d'ailleurs modifié l'article R. 321-23 du Code des Assurances pour conformer la réglementation française de la coassurance à l'arrêt de la Cour de Justice qui visait la loi française de transposition, sanctionnant l'exigence de nationalité de l'apporteur mais valant le principe des seuils. Ces seuils ont été confirmés par l'arrêté du 22 janvier 1988 mais ne coïncident cependant pas exactement avec ceux prévus par la proposition de directive sur les assurances directes et devront sans doute être modifiés à nouveau après l'entrée en vigueur de cette directive.

Ces difficultés expliquent que se soient prolongées depuis 1976 les discussions sur la définition du régime communautaire de l'assurance directe exercée en libre prestation de services.

Face aux géants américains ou japonais, cependant, les assureurs européens (surtout britanniques, néerlandais, luxembourgeois) ont engagé le pari de la libre concurrence afin de profiter des opportunités du grand marché européen dans un secteur en forte croissance ces dernières années (même si l'avenir est sans doute à un ralentissement relatif).

Cette ouverture s'est marquée par un fort développement des filiales, et des prises de participation, y compris à l'initiative de compagnies françaises, mais les activités d'assurances demeurent alors soumises au régime de la liberté d'établissement.

La libre prestation de services permettrait, elle, une concurrence accrue, s'agissant d'échanges particulièrement « dématérialisés » (seulement représentés par des transferts financiers : qu'il s'agisse de primes, de provisions, ou de règlements de sinistres). Les coûts se trouveraient abaissés par la concentration des moyens au seul établissement siège, situé de façon optimale dans l'Etat ayant la meilleure fiscalité des entreprises et des bénéficiaires, les lois sociales les plus favorables, voire les contraintes juridiques les moins exigeantes...

Enfin, les activités d'assurance se prêtent particulièrement bien à la diffusion par les réseaux de communication modernes : si on hésite à ouvrir sa porte à un courtier, qui se refuserait à lire une annonce sur minitel ?

Si la pleine reconnaissance de la libre prestation de services dans les professions libérales a pu susciter (et susciter encore) des craintes disproportionnées, le plus souvent, avec les risques réels de concurrence, en raison de l'obstacle linguistique et des différences de traditions culturelles ou de pratiques professionnelles, il n'en va pas de même, sans doute, des services financiers et spécialement des assurances.

La simple traduction d'une annonce publicitaire pour un produit avantageusement présenté, assortie d'un coupon à renvoyer au siège ou d'un numéro de téléphone gratuit, le coût de prospection est évidemment bien moindre que celui de l'implantation et du fonctionnement d'un établissement permanent.

Si l'assurance-dommage, comportant notamment des constats et des discussions sur l'évaluation des risques assurés comme des sinistres, peut souvent exiger, en fait, une représentation permanente des entreprises d'assurances, proche des assurés, il n'en va pas de même des autres formes d'assurances.

Dès lors, la concurrence se fera sur la nature des garanties, la réputation des entreprises, mais vraisemblablement surtout par les prix. Coûts de gestion (et étendue des garanties, répercutées dans les prix) et fiscalité en seront des éléments déterminants.

C'est cette conciliation particulièrement délicate entre libre concurrence d'une part et protection des assurés et des tiers, enfin garanties fiscales d'autre part que vise à réaliser la proposition de deuxième directive du Conseil concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie.

Après des années de discussion et modifiée en dernier lieu pour tenir compte des Arrêts du 4 décembre 1986, la proposition de directive a fait l'objet d'une position commune du Conseil le 18 décembre 1987. La procédure d'adoption définitive peut donc s'engager.

a) *L'harmonisation insuffisante.*

L'ouverture de la libre prestation de services dans un espace communautaire encore marqué par des disparités considérables sous des aspects aussi importants que le droit du contrat d'assurances ou les montants et la structure des provisions et réserves techniques comporte bien des incertitudes.

Quel droit régira les contrats d'assurances proposés à partir d'un Etat membre autre que celui où est situé le risque assuré ? La proposition de directive comporte une très large faculté d'option entre le

droit de l'Etat siège de la compagnie, celui de l'Etat de résidence du preneur, celui du risque (sous réserve des dispositions d'ordre public des Etats, quand leur droit en comportent) voire un « panachage » de ces droits ou, dans le cas de certains risques, « n'importe quelle loi » au choix des parties.

9 Les règles de compétences juridictionnelles ne sont pas précisées ni la façon dont les juges devront interpréter et appliquer ce vaste éventail de règles juridiques (au surplus non uniformes dans certains Etats frès décentralisés !).

Si on veut éviter le risque de développement d'un contentieux particulièrement épineux et de décisions juridictionnelles incohérentes, il faudra sans doute remettre en mouvement les travaux d'harmonisation des conditions des contrats, travaux plus ou moins enlisés actuellement.

- *Le droit des contrats.*

L'ouverture à la libre prestation de services en l'absence d'harmonisation du droit des contrats est un peu en forme de pari.

En effet, les droits en cause sont assez divergents d'un pays à l'autre de la Communauté, la grande césure se situant entre droits latins et droits anglo-saxons (1). De laborieuses tentatives ont été faites pour harmoniser ces droits peu comparables, mais sans résultat jusqu'à présent. Les experts butent sur des différences fondamentales de concept : par exemple, lorsqu'il y a sous-assurance dans certains pays, il est fait application de la règle proportionnelle et l'indemnité est diminuée à due concurrence de l'insuffisance de prime. Dans d'autres pays, la règle est de constater qu'il y a eu déclaration inexacte, que le risque n'a pas été correctement apprécié et que, dès lors, le contrat est nul. Or, ces deux approches, évidemment très différentes, sont considérées par chaque pays concerné comme normales et légitimes.

Devant de telles difficultés, le point de vue britannique a été qu'il n'y a pas de liberté de prestation de services sans la possibilité de travailler au droit et aux conditions du pays du siège. En face, d'autres pays défendaient que la libre prestation de services peut parfaitement s'exercer dans les conditions du pays de la prestation, ce qui est conforme au texte du Traité.

C'est le premier point de vue qui a finalement été retenu, au risque de provoquer une quasi-déréglementation, au moins pour les risques professionnels, sous l'effet large de la liberté de choix laissée aux parties quant au droit du contrat. Ce pari est d'ailleurs conforme à la « nouvelle approche » proposée par le Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur adressé par la Commission au Conseil en juin 1985 suggérant d'abandonner la voie forcément laborieuse d'une harmonisation détaillée des réglementations nationales au profit d'une présomption générale d'équivalence combinée, le cas échéant, avec des « normes essentielles » définies au niveau communautaire.

Certains observateurs (1) ont, cependant, considéré que le pari d'ouverture à la libre prestation de services sans harmonisation des droits applicables aux contrats aurait dû, aux termes du Traité de Rome, laisser subsister l'application de la réglementation du lieu de réalisation de la prestation, et non celle de l'Etat du siège, voire l'absence de toute réglementation.

En outre, ce pari s'accompagne de grandes incertitudes quant au contrôle des réglementations applicables.

- *Contrôles.*

Si le contrôle de la régularité des activités dans l'Etat du risque ne soulève pas de problème majeur quant aux risques de masse, les compagnies opérant en libre prestation pouvant y être soumises à un agrément administratif, il n'en va pas de même des grands risques. La proposition de directive est, à cet égard, bien peu précise, voire susceptible d'interprétations contradictoires.

(1) Cf. Conférence de M. Jean FLORY, Délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances, devant l'Association française des Banques, Paris, décembre 1987.

Sans doute la proposition de directive réserve-t-elle, même dans le cas de libre choix de la loi du contrat, l'application des dispositions d'ordre public en vigueur dans le pays du risque, voire dans celui du juge amené à statuer sur un litige né d'une prestation de services (mais cette obligation, dont l'étendue pourrait, d'ailleurs, être mésestimée par les parties en attendant une définition jurisprudentielle, ne serait connue qu'*ex post*, système juridique bien peu satisfaisant). Hormis ces dispositions « impératives » de l'Etat du risque, applicables en tout état de cause (mais bien difficiles à vérifier en pratique), le contrôle de la régularité des opérations exercées en libre prestation de services relève en principe de l'Etat du siège à partir duquel sont proposés les contrats.

S'agissant des risques de masse, les Etats peuvent imposer sinon un établissement, du moins un agrément administratif subordonné à différentes qualifications. Mais la vérification de ces qualifications (marge minimum de solvabilité, habilitation pour les différentes branches d'assurances, programme d'activités indiquant la nature des risques garantis, les conditions générales et spéciales des polices, les tarifs, les formulaires) relève de l'Etat où est établi le siège de la compagnie, l'agrément dans l'Etat d'exercice de la libre prestation de services devant être délivré sur la foi d'attestations fournies par l'Etat d'établissement. Les Etats membres doivent, en outre, instituer un recours juridictionnel en cas de refus d'agrément.

En ce qui concerne les grands risques, le principe est bien entendu celui du contrôle par l'Etat membre du siège à partir duquel est exercée la libre prestation de services. L'Etat du risque peut seulement exiger la production de certificats délivrés par les autorités de contrôle de l'Etat du siège (et attestant une marge minimum de solvabilité, l'habilitation dans les branches choisies, la nature des risques garantis), à l'exclusion de toute approbation et même de communication systématique des conditions générales et spéciales des polices. Quant aux tarifs, les « Etats membres » (sans qu'il soit précisé s'il s'agit de l'Etat de siège ou de l'Etat de réalisation de la prestation) ne peuvent demander leur notification ou approbation préalable « qu'en tant qu'élément d'un système général de contrôle des prix ».

Le mécanisme de sanction de ces contrôles ne semble pas devoir être moins problématique que leur organisation. Conséquence de la compétence de l'Etat membre du siège pour contrôler l'aptitude des entreprises à proposer des contrats en libre prestation de services dans d'autres Etats membres, c'est également aux autorités de contrôle de l'Etat du siège qu'est confiée, en principe, la sanction des irrégularités commises sur le territoire des Etats destinataires de la prestation, qui peuvent seulement informer les autorités de l'Etat du siège de ces irrégularités. Ce n'est qu'à défaut d'intervention de mesures appropriées à la diligence de l'Etat du siège que l'Etat du risque peut empêcher (mais essentiellement par des notifications !) la compagnie incriminée de proposer de nouveaux contrats irréguliers. Sans doute l'article 19 réserve-t-il la possibilité pour les Etats de « réprimer » les irrégularités commises sur leur territoire, mais sans préciser les voies d'exécution de cette répression qui, hormis le retrait d'agrément pour les seuls risques de masse, sera particulièrement difficile à l'égard d'échanges invisibles.

Le transfert, au profit des juridictions de l'Etat du siège, de la compétence de répression d'irrégularités, au regard du droit de l'Etat de prestation de services, constatées sur le territoire de cet Etat, est assurément une audacieuse construction juridique (1).

Elle est sans doute, la conséquence, on n'ose dire logique, de l'interprétation extensive du Traité de Rome qui a été retenue pour définir le régime de la libre prestation de service. Certains commentateurs ont souligné (2) ce que cette conception pouvait avoir de « maximaliste », le Traité de Rome ayant plutôt prévu la libre prestation de services comme un mode supplétif de l'établissement, destinée à couvrir des activités occasionnelles ou transitoires, l'établissement devenant la règle en cas d'activités durables et permanentes. De même, le Traité avait-il prévu, solution plus sûre et plus simple, que la loi applicable serait celle du lieu de prestation...

Enfin, la proposition de directive prévoit-elle également pour toute entreprise agissant en libre prestation de services la communication aux autorités de l'Etat du siège du montant des primes émises par Etat membre destinataire ventilées par groupe de branches. Ces indications sont communiquées aux

(1) Les rapports entre assurés et tiers (les victimes par exemple d'un dommage) restent eux régis par le droit de l'Etat du risque. On aperçoit la complexité du système juridique mis en place.

(2) Cf. Conférence précitée de M. Jean FLORY devant l'Association professionnelle des Banques.

autorités de contrôle de chacun des Etats membres destinataires des prestations de services. Mais l'obligation initialement envisagée de communiquer l'identité des preneurs assurés ainsi que les caractéristiques des contrats souscrits en libre prestation de services a disparu de la rédaction de la proposition de directive arrêtée en décembre 1987.

Cumuls.

C'est sur ce point notamment qu'achoppaient les discussions depuis quelque dix ans. La proposition de directive, s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de Justice a finalement établi une double règle : liberté totale de cumuler établissement et libre prestation de services pour les grands risques ; option entre établissement ou agrément d'une part, et libre prestation de services pour les risques de masse, l'option pouvant se faire branche par branche et le cumul n'étant, en fait, interdit que pour la même branche.

Le texte de la proposition de directive arrêté le 18 décembre 1987 n'a finalement pas retenu la disposition qui précisait qu'une compagnie exerçant en libre prestation de services dans une branche ne pouvait pas utiliser les moyens d'un établissement dépendant d'elle et installé dans l'Etat du risque mais non agréé pour l'activité exercée en libre prestation de services. Aussi est-il bien difficile d'apprécier la portée réelle de l'aménagement du cumul libre prestation de service-liberté d'établissement en matière de risques de masse...

Assurances obligatoires.

Quoique ce ne soit pas son objet, la proposition de directive détermine quelques règles pour les assurances obligatoires, ne serait-ce que parce que l'ouverture à la libre prestation de services posera immédiatement le problème des différentes définitions, d'un Etat à l'autre, du champ de ces obligations.

Dérogeant au principe de compétence de l'Etat du siège, l'article 8 de la proposition de directive, qui vise les assurances obligatoires, tout en ouvrant la possibilité de libre prestation de services à leur égard, affirme la prééminence du droit de l'Etat qui impose l'obligation (y compris, le cas échéant, l'approbation des conditions d'assurances et la conformité à divers éléments réglementaires).

Afin de permettre cette ouverture des assurances obligatoires à la libre prestation de services, la proposition de directive prévoit la communication à la Commission, qui en assure la publication au J.O.C.E., des dispositions régissant ces assurances dans chaque Etat membre. Les Etats imposant ces obligations devraient, aux termes de la proposition, admettre en tant qu'attestation de souscription de l'assurance obligatoire les documents prouvant qu'un contrat a été conclu, respectant les dispositions publiées au J.O.C.E., même si la compagnie proposant ce contrat est établie dans un autre Etat membre.

L'ouverture à la concurrence communautaire du domaine considérable, quoiqu'inégalement développé, des assurances obligatoires (dont la France détient sans doute le « record » avec quelque cinquante risques dont la couverture est légalement requise) est ainsi engagée même si sa pleine réalisation intéresse, bien au-delà des assurances stricto sensu, l'ensemble des systèmes de protection sociale, dont l'équilibre précaire, il est vrai, conduira peut-être à rechercher la combinaison entre financements collectifs et recours accrus aux assurances directes.

*
* *

On pourrait, en raison des disparités non résolues entre la réglementation des conditions des contrats, comme des réserves et provisions techniques, assister à d'importants transferts vers les Etats les moins exigeants. En outre, ces transferts pourraient ne pas affecter que les assurances de risques industriels pour lesquels la concurrence peut être saine et bénéfique à l'égard des preneurs, dont l'assurance est un coût, mais aussi les risques domestiques dont la Cour avait admis qu'ils pouvaient justifier le maintien de réglementations nationales plus protectrices, « en l'absence d'une harmonisation communautaire suffisante », à cause de l'incertitude qui pèse sur l'application effective des seuils distinguant grands risques et risques de masse.

La proposition prévoit l'obligation pour les entreprises, à partir d'un certain volume de primes collectées dans un même Etat membre destinataire de prestation de services, de tenir un compte d'exploitation technique qui peut être communiqué sur leur demande par les autorités de contrôle de l'Etat du siège, à celles de l'Etat du risque. Mais ce compte d'exploitation ne comporte que des agrégats économiques sans indication permettant d'identifier les preneurs.

b) Les difficultés d'application.

Les seuils.

Contrairement aux vœux des tenants d'une libéralisation totale (exercice en libre prestation de services pour tous les contrats, quelle que soit leur valeur, sous réserve du seul contrôle par l'Etat membre du siège de l'assureur d'un minimum de règles de qualification et de solvabilité), la Cour de Justice a reconnu la distinction entre, d'une part les grands risques, les risques industriels ou commerciaux, en pratique, mettant en présence des assureurs concurrents de différents Etats membres et des preneurs d'une taille suffisante pour évaluer les garanties des prestations proposées, et, d'autre part, les « risques de masse », les dommages « domestiques », concernant des consommateurs isolés, peu à même d'évaluer l'étendue des garanties offertes, les difficultés éventuelles de règlement de contrats proposés à partir d'établissements éloignés.

Cette distinction repose complètement sur la définition de seuils : au-delà de ceux-ci, libre prestation de services selon les règles très souples fixées par la proposition de directive, en-deçà, maintien de dispositions nationales pouvant aménager la libre prestation de services (y compris l'obligation d'un agrément par les autorités de l'Etat membre du preneur, subordonné le cas échéant à la certification par l'Etat d'établissement de garanties juridiques et financières, y compris même l'immobilisation dans l'Etat du risque de contreparties des risques assurés).

Mais cette distinction essentielle entre grands risques et risques de masse est rendue incertaine par la faculté, que la proposition de directive reconnaît aux Etats, d'admettre des contrats groupés pour déterminer l'application des seuils.

Si, par hypothèse, un Etat membre appliquait strictement les seuils prévus par la directive et ne laissait s'exercer la libre prestation sur son territoire qu'à l'égard des risques industriels remplissant les conditions qui définissent les « grands risques », comment pourrait-il empêcher que des preneurs ne se groupent (ou ne soient incités à le faire par un courtier) pour accéder à la concurrence totale de la libre prestation de services, en principe réservée aux grands risques, alors même qu'il s'agirait du groupage de risques domestiques ? L'intérêt d'un tel regroupement serait d'accéder à des conditions de prix plus favorables, si la concurrence joue pleinement, le danger serait que ces contrats d'adhésion aux conditions définies par l'assureur (et non par la réglementation et sous le contrôle de l'Etat du risque), souscrits par des « petits preneurs » attirés par un moindre prix ne se révèlent, en cas de réalisation du risque, insuffisamment protecteurs des assurés et sans doute, par conséquent, des tiers. Protection insuffisante que la jurisprudence de la Cour entendait précisément empêcher au nom de l'intérêt des consommateurs individuels (mais les arrêts du 4 décembre 1986 ouvraient la voie à cette difficulté, évoquant les risques assurés par des « entreprises ou des groupes d'entreprises »).

La proposition de directive retient non seulement les groupes consolidés pour l'application des seuils, mais même les « jointventures » et les associations momentanées. Si les tenants de l'ouverture totale à la libre prestation de services, dans les instances à propos de la co-assurance (la Commission, soutenue par la Grande-Bretagne et les Pays-Bas) ont pu apparaître comme à demi satisfaits par les arrêts du 4 décembre 1986, l'incertitude sur l'application effective des seuils pourrait bien en fait leur offrir une revanche. Si des courtiers diligents (1) suscitent des regroupements de preneurs, la distinction des grands risques et des risques de masse selon les seuils pourrait se révéler quelque peu illusoire.

(1) On sait qu'en particulier la Grande-Bretagne dispose d'un courtage très développé, cf. rapport de M. J.-P. Escande - Conseil économique et social - Octobre 1987 « l'harmonisation monétaire et financière au sein de la C.E.E. », p. 107 et s., et Conférence précitée de M. Jean FLORY.

En ce qui concerne la France, le risque de transfert est d'autant plus préoccupant que les disparités fiscales peuvent également jouer au détriment des assureurs nationaux.

c) *La fiscalité.*

Quoique située en dehors du champ de la proposition de directive, l'incidence des taxes pesant sur les contrats d'assurance ne peut être sous-estimée, au moins par la partie française.

Sans doute le principe est-il réaffirmé de la soumission des contrats aux impôts et taxes de l'Etat du risque, mais, faute de garanties quant au recouvrement, les disparités de fiscalité risquent de provoquer d'importantes modifications dans l'allocation de contrats attirés vers les « paradis fiscaux » que sont certains Etats.

1. *Les disparités de taxation.*

Le tableau suivant montre l'importance de ces disparités :

— La taxe d'assurance proprement dite.

TAXES D'ASSURANCE EN FRANCE (1) ET DANS LES PAYS EUROPÉENS

(En pourcentage.)

	France	Royaume-Uni Irlande	Allemagne	Belgique	Italie	Luxembourg (2)	Pays-Bas
Incendie	30/15	0	5	9,25	17	4	7
Vie	5,15	0	0	4,40	2	2	0
R.C. auto	18,00	0	5	9,25	10	5	7

(1) Compte non tenu de certaines disparités, en France, entre organismes (cf. « L'assurance française en 1986 » — F.F.S.A. — Octobre 1987).

(2) Le Luxembourg vient de supprimer certaines taxes dont le taux doit désormais se lire 0 %. Une anticipation sur la libre prestation de service ?

Source : « L'assurance française en 1986 » F.F.S.A. — Octobre 1987.

On observera que le Luxembourg vient de porter à 0 % les taxes sur les contrats d'assurance à la suite, peut-on présumer, d'une comparaison entre, d'un côté, la perte directe de ressources fiscales qui résultera du renoncement à tout prélèvement de ce type et, d'un autre côté, les gains pour son économie de l'éventuelle élection du Luxembourg comme siège de compagnies d'assurances opérant en libre prestation de services en direction d'autres Etats membres.

— Les taxes parafiscales.

A la taxe d'assurance s'ajoutent des taxes et contributions additionnelles dont le produit est affecté à différents organismes. Ces prélèvements supplémentaires sont spécialement importants en assurance automobile.

**TAUX DES TAXES SUR L'ASSURANCE AUTOMOBILE OBLIGATOIRE
AU 1^{er} JANVIER 1987**

(En pourcentage.)	
Taxe d'assurance	18
Contribution destinée à la Sécurité sociale	15
Contribution au Fonds de garantie automobile	1,90
Contribution au Fonds de revalorisation des rentes	0,10
Total	35,00

Pour les agriculteurs, une contribution complémentaire de 5 % sur les primes d'assurance des véhicules utilitaires affectés à l'exploitation a été instituée, à effet du 1^{er} juillet 1987, destinée au financement du Fonds National des calamités agricoles. Pour ces véhicules, le taux global des taxes sur les primes d'assurance est ainsi porté à 40 %.

La prise en charge collective des fonctions bénéficiaires de cette parafiscalité existe à peu de chose près dans les autres pays d'Europe, mais son financement diffère (budget, assurances sociales ou assurances spéciales). Ainsi, le système de financement qui grève les contrats en alourdit apparemment les coûts et les rendrait moins attractifs que les mêmes contrats exemptés dans d'autres pays de contributions mises à la charge des contribuables ou des assurés sociaux, tous les pays ne faisant pas le même arbitrage entre ce que doivent respectivement payer l'usager (ici, l'automobiliste assuré par exemple) et le contribuable ou l'assuré social.

— Taxe sur les salaires et contribution des institutions financières.

La taxe d'assurance, contrairement à la T.V.A., ne dispense pas les entreprises de payer la taxe sur les salaires. Celle-ci atteint aujourd'hui en moyenne environ 10 % des salaires versés dans l'assurance.

Les salaires servent également de base à la contribution imposée aux institutions financières, aux banques et aux sociétés d'assurances. L'emploi est ainsi lourdement pénalisé dans le secteur de l'assurance. Secteur important puisque employant au total directement plus de 120.000 personnes, dont 50 % de cadres et agents de maîtrise, répartis sur tout le territoire national (50 % des emplois situés en province), on voit que les distorsions de concurrence qui pourraient pénaliser l'assurance française ne seraient pas sans incidence sur l'emploi.

Les professionnels soulignent, en France, combien le poids de la taxation handicaperait les compagnies nationales soumises à la pleine concurrence que provoquerait la libre prestation de services : « Du fait de son poids devenu excessif, la fiscalité renchérit anormalement le prix de l'assurance en France. Cette situation nuit à la compétitivité tant des assureurs français par rapport à leurs concurrents étrangers, qu'à celle des entreprises industrielles et commerciales. Un industriel français qui supporte 35 % de taxes fiscales et parafiscales sur l'assurance de son parc de camions et 15 % sur ses risques industriels est en effet défavorisé par rapport à son concurrent britannique qui, pour les mêmes assurances, ne paie aucune taxe » puisque c'est un élément de ses prix de revient.

Sans doute a-t-on envisagé de soumettre les activités d'assurances à la T.V.A., en remplacement de la taxation actuelle (la proposition de directive réserve d'ailleurs expressément cette possibilité d'une inclusion dans le champ d'application de la sixième directive T.V.A.).

Mais, d'une part les simulations effectuées indiquent, pour la France, sous la contrainte posée en hypothèse, de recettes fiscales constantes, des taux extrêmement élevés de T.V.A. (jusqu'à... 50 % !). On voit que cette hypothèse ne va guère dans le sens du rapprochement des taux de T.V.A. envisagé au niveau communautaire. D'autre part, une difficulté demeurerait quant à l'application aux particuliers non assujettis à la T.V.A.

Enfin, si le recouvrement de la T.V.A. due à l'occasion de ventes transfrontalières de marchandises contrôlables peut, moyennant des formalités parfois critiquées, être cependant à peu près assuré, ce recouvrement apparaîtrait particulièrement difficile à l'égard d'échanges qu'on qualifie volontiers d'invisibles.

Une autre solution serait d'harmoniser les taxes d'assurance dans la Communauté sur la base d'un taux moyen. Cette solution, symétrique de celle envisagée pour la T.V.A. sur les marchandises, est la solution à la fois logique et équitable. Mais la définition d'un taux moyen de taxe d'assurance sera sans doute difficile car la tradition britannique est attachée au taux zéro, et la définition d'un taux moyen relève du domaine où les décisions communautaires sont prises à l'unanimité.

Une troisième solution serait l'alignement plus ou moins rapide et complet, par décision unilatérale de chacun des pays, de ses taux sur les taux les plus bas de la Communauté, c'est-à-dire le taux zéro.

Ce choix est évidemment très difficile pour les gouvernements en raison du poids de ces produits fiscaux dans les ressources publiques. En France, une mission de l'Inspection des Finances a étudié cette question. La taxe d'assurance représente 21 milliards, dont six milliards et demi sur les primes payées par les entreprises. Si un taux moyen ne peut être trouvé au niveau communautaire, il faudra bien, avec réalisme et progressivité, envisager une suppression de la taxe d'assurance sur les contrats pour lesquels l'ouverture à la libre prestation de services risque d'aboutir à un détournement de trafic en raison de disparités de taxation et donc des distorsions de concurrence.

2. Le recouvrement et les contrôles.

L'application du principe de neutralité fiscale est d'ailleurs délicate à réaliser pour ce genre d'échanges, quelle que soit la technique fiscale employée.

Sans doute, la proposition de directive permet-elle aux Etats membres d'exiger la désignation d'un représentant fiscal, domicilié sur le territoire où l'entreprise opère en libre prestation de services, sans établissement permanent, afin de fournir aux autorités de l'Etat du risque « les informations nécessaires au contrôle du respect de ses dispositions fiscales. »

Mais on observera que cette faculté n'a été admise par certaines délégations (Grande-Bretagne et Pays-Bas) qu'à la condition que ledit représentant ne soit pas tenu de détenir ces informations « en permanence », et surtout à la condition que ce « représentant fiscal » ne soit pas « tenu personnellement responsable du paiement des impôts et taxes, même dans le cas où l'assureur ne les acquitte pas ».

Sans doute l'écart des taxations conduira-t-il à apprécier diversement la responsabilité, bien légère, qui pèse sur ce représentant fiscal qui devra être avant tout un homme de bonne volonté... (1).

De même la Commission a marqué son opposition à l'obligation, pour les entreprises exerçant en libre prestation de services, de communiquer aux Etats des risques assurés, la liste des preneurs, ainsi que la nature des risques et le montant des primes.

Enfin, on notera que la convention du Conseil de l'Europe sur la fraude fiscale, signée à Strasbourg le 25 juin 1987, est peu susceptible d'être ratifiée par tous les Etats appartenant à la C.E.E. (l'Allemagne et le Luxembourg se sont abstenus lors du vote, répuant à instituer un système de contrôle supranational sur les mouvements de capitaux et les échanges de services).

Il est seulement prévu un échange régulier d'informations dans le cadre de la « conférence des contrôles » réunissant les autorités responsables des différents Etats membres, qui devront « collaborer étroitement ».

(1) On peut d'ailleurs penser que si des Etats membres imposaient un statut particulièrement contraignant au représentant fiscal, ces réglementations encourraient la censure de la Cour de Justice si elles aboutissaient en fait à l'obligation d'un quasi-établissement.

3. Les distorsions de concurrence.

Ces disparités risquent de faire sentir assez rapidement leurs effets.

La décision de la Cour de Justice est d'application directe pour la co-assurance (1). La directive aménageant la libre prestation de services a, de son côté, des chances d'être adoptée début 1988, pour être transposée au plus tard dans les 18 mois. Selon la proposition, elle pourrait entrer en application dans un délai de vingt-quatre mois soit au cours du premier semestre 1990.

Or, à supposer que la réglementation des seuils soit effectivement appliquée, les seuls risques industriels pourront d'ores et déjà être assurés en libre prestation de services.

Et, à défaut de mécanismes efficaces de contrôle et de recouvrement assurant l'application du principe de neutralité fiscale, comment empêcher que les entreprises ne se tournent vers des compagnies opérant à partir d'autres Etats membres puisque, par exemple, les assurances-incendie industrielles, du seul fait de la fiscalité, se trouvent, en France, majorées de 9 à 15 % ? (2).

Et même à supposer, non sans hardiesse, le principe de neutralité fiscale correctement appliqué aux assurances proposées en libre prestation de services, les inconvénients des écarts excessifs de taux de taxe d'assurance n'en demeurent pas moins réels pour les entreprises industrielles et commerciales.

L'assurance en effet est un élément du prix de revient des biens et services. Il est certain qu'un fabricant français qui doit inclure dans ses charges une assurance-incendie grevée d'une taxe de 15 % est handicapé, toutes choses égales d'ailleurs, par rapport à ses concurrents des autres pays de la C.E.E. qui, pour le même produit, n'auront pas cette charge à supporter.

Dans les pays les plus taxés, ces charges fiscales indirectes pénalisent les entreprises exportatrices et favorisent les importations. En dissuadant les entreprises communautaires de s'établir dans ces pays, elles nuisent à l'interpénétration des marchés.

L'ouverture à la pleine concurrence que représente la libre prestation de service devrait donc s'accompagner en France d'une restructuration de la fiscalité pesant sur les activités d'assurance, au fur et à mesure de leur ouverture à la concurrence d'entreprises opérant à partir d'Etats membres à la fiscalité plus favorable.

Mais le problème reste entier de la compensation de moins values fiscales au titre d'un secteur qui a rapporté en 1986 quelque 32 milliards de francs, toutes taxes confondues (dont 6,5 milliards de francs sur les seules primes payées par les entreprises au titre des contrats qui seront libérés dès 1990). On rencontre là, une fois de plus, la difficulté d'ouvrir à la concurrence communautaire des activités soumises à des fiscalités par trop différentes.

Si l'incidence globale des prélèvements obligatoires peut être comparable d'un Etat à l'autre, les profondes dissymétries du système français, marqué par l'importance du poids relatif de la fiscalité indirecte, par rapport aux systèmes fiscaux d'autres Etats membres (cf. Rapport du Conseil National des Impôts de 1984 notamment) conduisent à des distorsions de concurrence au détriment des productions et services français les plus taxés.

S'agissant de services « invisibles », se prêtant particulièrement bien aux échanges transfrontières et où les économies d'échelles sont réelles, la délocalisation au profit de grandes compagnies opérant à partir du territoire des Etats membres qui apparaissent comme de véritables paradis fiscaux pour certaines activités déterminées, est un élément qui doit être pris en compte.

(1) Cf note 1, page 71, ci-dessus.

(2) Et l'importance de ces risques ne doit pas être négligée : pas moins de 2 milliards de francs payés en 1987 en France.

d) *La concurrence extra-communautaire.*

L'analyse des effets sur le secteur des assurances de l'ouverture à la pleine concurrence communautaire avec l'entrée en vigueur de la libre prestation de services ne peut être menée sans une réflexion sur les rapports entre ce « grand marché unique » de l'assurance et l'environnement économique externe. Cette réflexion à laquelle la Délégation du Sénat s'est constamment attachée dans ses travaux précédents sur le marché intérieur (1) conduit à souligner les risques de l'instauration d'un aussi vaste espace économique ouvert, sans réciprocité, à la concurrence extérieure.

Ces risques ont pu être présentés ainsi (2) : « entre la Communauté et de nombreux pays tiers existe un déséquilibre frappant. D'un côté, une Communauté de plus de 300 millions de consommateurs, très largement ouverte, où un seul établissement, d'ailleurs acquis facilement, dans un des pays de cette Communauté, ouvre tout le marché d'un seul coup, par la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services, à l'entreprise d'un pays tiers qui veut s'y établir. En face de cela, les deux principaux partenaires de la Communauté, les Etats-Unis et le Japon, mais ils ne sont pas les seuls, n'offrent nullement une situation symétrique aux assureurs communautaires. Aux Etats-Unis, Etat fédéral, quand on s'établit dans un Etat, l'établissement dans les autres Etats n'est pas de droit et il faut s'établir 49 autres fois si l'on veut pouvoir opérer dans la totalité des Etats-Unis, et la liberté de prestation de services n'y existe pas ».

La situation au Japon n'est pas meilleure, des difficultés de toutes sortes, en particulier la réglementation des services financiers et des systèmes de quotas découragent l'implantation d'établissement dont l'activité en tout état de cause demeure symbolique.

Or, cette inégalité dans la concurrence internationale a non seulement des effets directs qui pénalisent les assurances communautaires mais, et ce ne sont pas les moins préoccupants, des effets indirects sur le dynamisme du commerce extérieur de la Communauté dans la mesure où les compagnies d'assurances, avec les banques, jouent le rôle d'escorteur des entreprises exportatrices, d'emblée mieux placées sur les marchés extérieurs si elles peuvent y disposer du soutien de services financiers bien implantés faisant l'« interface » entre règles et marchés financiers locaux et traditions économiques du pays européen exportateur. On sait quelle synergie unit entreprises et compagnies financières japonaises sur les marchés extérieurs...

A la demande des Etats-Unis, les négociations qui se sont ouvertes à Punta del Este pour la conclusion d'un nouvel accord général G.A.T.T. doivent s'étendre aux services. La Communauté devra veiller à ce que toute ouverture du grand marché européen à la concurrence extérieure soit assortie d'une réciprocité réelle et que, par exemple, l'offre européenne d'assurances aux Etats-Unis ne se heurte pas aux particularismes des droits de chaque Etat, cloisonnant en fait un marché fictivement ouvert, alors que l'espace européen serait, lui, réellement décloisonné et à portée d'une seule agence établie dans un seul des Etats membres.

(1) Cf. Rapport de la Délégation du Sénat sur l'achèvement du marché intérieur « L'horizon 1992 ». Doc. Sénat n° 163, 1^{ère} session ordinaire de 1987-1988.

(2) Cf. Conférence de M. Jean FLORY, Délégué général de la Fédération française des Sociétés d'Assurances devant l'Association professionnelle des Banques, Déc. 1987.

CONCLUSION

Sans doute la libre prestation de services peut-elle seule assurer la pleine concurrence dans le secteur des assurances.

Mais, mise en œuvre sans égalisation des conditions de cette concurrence par harmonisation du régime des contrats et de celui des contreparties économiques (réserves et provisions techniques) et surtout du poids des taxes, enfin des contrôles, la libre prestation de services peut entraîner des délocalisations dommageables pour certaines économies ainsi qu'une pression sur le niveau des garanties.

Sans doute les entreprises françaises se sont-elles largement implantées dans les différents Etats membres et pourront-elles à leur tour offrir aux meilleures conditions des assurances en libre prestation de services sur tout le territoire communautaire.

Mais, même si les délocalisations se faisaient au profit de filiales françaises implantées dans un « paradis fiscal » européen, ou d'entreprises à participation française, il faut souligner que les transferts de chiffre d'affaires entraîneront non seulement des pertes directes de ressources publiques mais aussi des délocalisations d'investissements, d'emplois, de bénéfices et d'immobilisations financières. Faut-il rappeler que les placements de l'assurance ont atteint 600 milliards de francs en 1986, contribuant pour près de 10 % à l'investissement national ?

S'agissant des risques industriels, les bénéfices d'une concurrence communautaire accrue peuvent sans doute être regardés comme positifs puisque, pesant sur les coûts des assurances, cette concurrence devrait permettre un abaissement des prix de revient, à condition que la concurrence par les coûts ne se transforme pas en guerre des tarifs au moyen d'un abaissement des garanties.

S'agissant des « risques domestiques », si des regroupements artificiels ne les assimilent pas à des risques industriels, la proximité d'un établissement permanent, agréé aux conditions de l'Etat d'implantation, restera sans doute un atout non négligeable.

Mais les risques de délocalisation ne doivent pas être méconnus ; ils sont à craindre dès l'entrée en vigueur de la libre prestation de services pour les assurances industrielles. Et ils devront être pris en compte lorsque sera envisagée l'extension de la libre prestation de services aux assurances-vie et capitalisation.

Se développant actuellement à un rythme particulièrement soutenu (+ 30 % de 1985 à 1986, montant des primes passant de 35,7 milliards de francs en 1981 à près de 100 milliards de francs en 1986) et nettement plus rentable que les autres secteurs, ce type d'assurance, seulement matérialisé par des flux financiers, se prête parfaitement au traitement à distance. Sans doute la libre prestation des assurances vie est-elle encore subordonnée à la libération des marchés de capitaux ; il n'en demeure pas moins que les handicaps relatifs à l'assurance française rendraient une libre prestation de services dans ce domaine assez périlleuse pour les compagnies nationales.

La question demeure donc posée d'une égalisation des conditions de concurrence et sans doute d'une réforme des taxes pesant en France sur les différents types d'assurance.

III. — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 3 FÉVRIER 1988

Considérant que la Cour de Justice des Communautés européennes, en statuant sur les réglementations nationales en matière de co-assurance, a défini une conciliation équilibrée entre libre prestation de services et protection des consommateurs ;

Considérant en particulier que la Cour de Justice a reconnu la licéité de seuils déterminant le champ d'application de la libre prestation de services ;

Soulignant que la Cour a jugé que la protection des assurés constitue un devoir impérieux d'intérêt général ; que, de même, la Cour a jugé qu'en l'absence d'harmonisation communautaire des règles de protection des assurés et des tiers, les Etats membres pouvaient soumettre les entreprises exerçant sur leur territoire en libre prestation de services à des agréments, au moins pour les contrats inférieurs à certains seuils ;

LA DÉLÉGATION,

- estime positif l'accord intervenu au Conseil le 18 décembre 1987 sur la proposition de directive concernant les assurances directes autres que la vie ;

- souligne que la possibilité d'offrir des assurances directes en libre prestation de services et non plus seulement au titre de la liberté d'établissement assurera une pleine concurrence entre entreprises européennes ;

- considère que la proposition de directive aménageant l'exercice de cette activité en libre prestation de services comporte certains aspects positifs :

- en particulier la reconnaissance de seuils, seuls les grands risques pouvant être assurés sans établissement,

- la reconnaissance des agréments nationaux pour les risques se situant en-deçà de ces seuils,

- la réglementation du cumul d'activité en libre prestation de services et liberté d'établissement : le cumul ne serait possible que pour les grands risques, tandis que les risques de masse ne pourraient être couverts en libre prestation de services que dans les branches d'assurances non couvertes par un établissement permanent dans l'Etat du risque ou, si l'entreprise y a un établissement, si celui-ci n'a pas d'agrément pour la branche considérée ;

- mais marque sa préoccupation quant à une interprétation qui pourrait compromettre cette solution équilibrée entre libre concurrence et protection des assurés et des tiers, notamment par l'assimilation des contrats de groupe à des grands risques, mettant ainsi à néant la distinction résultant des seuils fixés par la directive ;

- rappelle que la protection des assurés et des tiers exige que soit réalisée à un niveau satisfaisant une harmonisation communautaire des dispositions des contrats ainsi que des montants et des structures des provisions et réserves techniques ;

- qu'il serait souhaitable que cette harmonisation accompagne la mise en oeuvre de la libre prestation de services pour éviter que la concurrence n'entraîne une baisse du niveau des garanties ou de sérieuses difficultés économiques ;

- la Délégation souligne enfin que certaines difficultés demeurent :

- le contrôle par l'Etat membre où est situé le risque du respect de ses règles administratives et surtout fiscales se trouve insuffisamment assuré par la proposition de directive.

Cette lacune est d'autant plus préoccupante pour la partie française que les disparités de taxes risquent d'entraîner des détournements de trafics.

En effet, la plupart des contrats qui ne supportent aucune taxe en Grande-Bretagne par exemple sont passibles de taxes allant jusqu'à 35 % en France.

S'agissant de services « invisibles » se prêtant particulièrement bien à la diffusion par les moyens modernes de télécommunication, et faute de garanties effectives quant aux contrôles nationaux, le principe de neutralité fiscale pourrait se trouver vidé de toute portée ;

- la Délégation souligne que ces risques d'évasion fiscale peuvent avoir non seulement des effets directs sur les ressources publiques mais induire des délocalisations d'investissements, d'emplois, de bénéfices et sans doute d'immobilisation des provisions et réserves au profit d'Etats membres à la fiscalité plus favorable ;

- aussi la Délégation considère-t-elle que la libéralisation de la prestation de service en matière d'assurances directes doit s'accompagner non seulement de l'harmonisation des réglementations mais

ne peut être menée à bien sans une prise en compte des incidences fiscales, en particulier lors de la préparation des directives qui régiront les assurances vie et capitalisation ;

- la Délégation souligne enfin une nouvelle fois que le grand marché européen ne peut s'ouvrir aux entreprises extra-communautaires que sous condition de réciprocité dans l'ouverture des marchés extérieurs. Ce principe de réciprocité devra dominer l'extension des Accords G.A.T.T. aux services que demandent certains Etats adhérents à ces accords.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions aux Présidents et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan, de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation et de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale.

CHAPITRE IV

INDUSTRIE

LE NOUVEAU PLAN DE RESTRUCTURATION DE LA SIDÉRURGIE COMMUNAUTAIRE

Rapporteur : M. Jean-Pierre MASSERET, Sénateur.

- I. - L'IRRÉVERSIBLE DÉCLIN DE LA SIDÉRURGIE.
- II. - LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PLAN ACIER.
- III. - LA PROBLÉMATIQUE ET LES ENJEUX.
- IV. - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1987.

*
* *

Apparue dès 1974, la crise de la sidérurgie européenne n'est toujours pas surmontée. Après les mesures drastiques de restructuration engagées depuis 1977, au prix de réductions d'effectifs exceptionnellement lourdes, l'appareil sidérurgique souffre encore de surcapacités.

La veille de l'arrivée à terme du régime des quotas mis en place en 1980 et prorogé depuis lors, la Commission des Communautés a cherché à définir un nouveau plan acier applicable à partir de 1988.

I. - L'IRRÉVERSIBLE DÉCLIN DE LA SIDÉRURGIE

Les chiffres rassemblés dans les tableaux ci-dessous sont plus éloquents que de longs développements pour mettre en évidence la gravité de la crise qui frappe depuis plus de dix ans la sidérurgie communautaire (1).

On soulignera seulement les faits suivants :

- Dans la Communauté, la production d'acier brut a été réduite de 31 millions de tonnes depuis 1974 (moins 20 %), entraînant la disparition de près de 400.000 emplois depuis 1974 (moins 56 %) ;
- En France, la production d'acier brut a été réduite de 10 millions de tonnes depuis 1974 (moins 37 %), entraînant la disparition de près de 90.000 emplois (moins 57 %) ;

(1) Pour un exposé complet de l'histoire de la crise, voir les Conclusions précédemment adoptées par la Délégation sur le rapport de M. Pierre MATRAJA : Conclusions n° 111-83 du 7 décembre 1983 et n° 155-86 du 3 avril 1986.

— Les aides publiques nationales à la sidérurgie se sont élevées en six ans (février 1980 à décembre 1985) à 260 milliards de francs dans l'ensemble de la Communauté, dont 62 milliards de francs en France.

— Votre rapporteur a eu la confirmation, s'il en était besoin, de l'irréversible déclin de la sidérurgie lors des entretiens qu'il a eus en vue de la préparation des présentes conclusions (1).

LA SIDÉRURGIE COMMUNAUTAIRE

(Europe à 9, puis 10.)

Années	Production d'acier brut (en millions de tonnes)	Capacités de production (en millions de tonnes)	Mesures communautaires	Nombre d'emplois
1974	156,27	»	»	795 700
1977	126,69	»	1 ^{er} janvier 1977 : « Plan Davignon ».	719 700
1980	128,67	172,02	31 octobre 1980 : « Etat de crise manifeste ».	598 000
1981	126,05	»	7 août 1981 : « Code des aides »	»
1984	120,13	»	»	445 900
1985	120,65	143,40	Total des aides nationales de 1980 à 1985 inclus : environ 260 milliards de francs.	421 700
1986	125,9	»	»	396 800

LA SIDÉRURGIE FRANÇAISE

Années	Production d'acier brut (en millions de tonnes)	Capacités de production (en millions de tonnes)	Objectifs de production des « plans-acier » français (en millions de tonnes)	Nombre d'emplois
1974	27,02	»	»	157 600
1977	22,09	»	Plan acier 1977-1980 : 34,5.	143 000
1978	22,84	»	Plan acier 1978-1980 : 30.	131 600
1980	23,17	26,87	»	104 900
1982	18,40	»	Plan acier 1982-1986 : 24.	95 200
1984	18,82	»	Plan acier 1984-1987 : non fixés.	85 100
1985	18,63	21,47	Total des aides nationales de 1980 à 1985 : environ 62 milliards de francs.	76 100
1986	17,86	»	»	68 380

(1) Le rapporteur a rencontré les 24 et 25 novembre 1987, les personnalités suivantes :
 — M. Karl-Heinz NARJES, vice-président de la Commission des Communautés européennes ;
 — M. Jacques MAYOUX, l'un des « trois Sages » désignés par la Commission ;
 — M. Francis MER, président-directeur général d'USINOR-SACILOR, ainsi que plusieurs experts du ministère de l'Industrie et des Mines de la Commission.

II. — LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU PLAN-ACIER

A. — Le « plan NARJES ».

La Commission des Communautés a présenté au mois de juillet 1987 un nouveau plan de restructuration destiné à réduire en trois ans autant de capacités de production (31 millions de tonnes) qu'il en avait été supprimé depuis le début de la décennie. Le plan de la Commission, qui entraînerait la disparition de 80.000 emplois dans la Communauté, comporte quatre volets : incitations à la fermeture, prorogation partielle du régime des quotas, principe de vente et d'achat de quotas entre entreprises et mesures sociales et régionales d'accompagnement.

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

2. *La prorogation des quotas pour quatre catégories de produits* : le système des quotas proprement dit, qui expire en principe au 31 décembre 1987, serait maintenu pour quatre produits particulièrement touchés par les opérations de restructuration : *coils à chaud, tôles minces à froid, tôles à froid, tôles fortes et poutrelles*. La Commission met cependant une condition à la poursuite de cette forme de protection du marché : elle doit avoir l'assurance, avant la fin de l'année, d'un minimum garanti de fermeture (de l'ordre de 50-60 %).

3. *La vente et l'achat de quotas entre entreprises* : La Commission propose d'adopter le principe de vente et d'achat de quotas entre entreprises : environ 10 millions de tonnes pourraient faire l'objet de transferts au niveau européen et non sur une base nationale.

4. *Le volet social et régional* : La Commission évalue à 4,8 milliards d'ECU le coût du volet social et régional de la restructuration. Elle propose que le Fonds social européen prenne à sa charge 480 millions d'ECU de ce total, le F.E.D.E.R. 270 millions d'ECU et que la Communauté engage une dépense de 120 millions pour les infrastructures, le reste étant supporté par les autorités nationales, régionales et les entreprises.

La Commission propose également de mettre en œuvre un programme d'action régionale spécifique dénommé RESIDER doté de 300 millions d'ECU au cours des prochaines années. Le programme s'adresserait en priorité aux petites et moyennes entreprises les plus aptes à mobiliser les possibilités de redéploiement régional, et comporterait un ensemble de mesures d'accompagnement très divers (mise en commun de services, encouragement à l'innovation technologique, etc...).

B. — Le rapport des « trois Sages ».

Le Conseil-Acier du 21 septembre 1987 n'est pas parvenu à prendre les décisions de restructuration que lui demandait la Commission et a préféré charger un groupe de « trois Sages » de lui faire rapport sur les moyens de mener une restructuration suffisante par une prorogation limitée du régime des quotas.

Le rapport remis par les « trois Sages » le 16 novembre 1987 comporte les principales prises de position suivantes :

- Les excédents de capacités dépassent 16 millions de tonnes pour les trois catégories prises en considération : 8 millions pour les larges bandes à chaud (catégorie I a), 5 millions pour les tôles fortes (catégorie II) et 3 millions pour les profilés lourds (catégorie III) ;

- Les entreprises ne sont pas prêtes à prendre des engagements de réduction de capacités et demandent le maintien du régime des quotas ;

- Tous les quotas de production doivent être supprimés progressivement, pour que les lois du marché obligent les entreprises à faire les restructurations nécessaires ;

- Les aides, directes et indirectes, appellent un contrôle très rigoureux.

C. - Le Conseil-Acier du 8 décembre 1987.

La Commission a finalement décidé de proposer au Conseil-Acier, réuni le 8 décembre 1987, la suppression à partir du 1er juillet 1988 de tous les quotas de production à l'exception des catégories II et III (tôles fortes et profilés lourds) pour lesquelles elle est prête à prolonger un régime de quotas jusqu'à la fin de 1990, à la condition expresse qu'elle obtienne avant le 15 mars 1988 la preuve que les engagements de fermetures de capacités faits par les entreprises avant le 15 décembre 1987 sont effectivement tenus.

Le Conseil-Acier du 8 décembre 1987 a reporté sa décision finale à sa prochaine session, fixée au 22 décembre, mais il a esquissé le compromis suivant :

- le régime des quotas serait prolongé jusqu'au 30 juin 1988 pour les catégories I, II et III ;

- un groupe de travail constitué par la Commission établira un nouveau rapport sur les fermetures de capacités sur lesquelles les Etats membres pourront donner des assurances, l'objectif étant de réduire les capacités d'un peu plus de 16 millions de tonnes (rapport des « trois Sages ») et non de 20 millions de tonnes (volume initialement fixé par la Commission) ;

- si le Conseil et la Commission sont en possession de plans détaillés et précis de fermetures, le régime des quotas pourrait être prorogé jusqu'à la fin de 1990.

III. - LA PROBLÉMATIQUE ET LES ENJEUX

Les mesures de restructuration de la sidérurgie prises depuis 1977 n'ont pas encore permis de rendre la sidérurgie communautaire entièrement compétitive dans l'économie mondiale.

La question posée au jour d'aujourd'hui est de savoir jusqu'à quelles limites les réductions de capacités peuvent être opérées sans que l'indépendance de la Communauté en matière d'approvisionnement en acier ne soit menacée.

Dans le débat et la réflexion sur l'avenir de la sidérurgie communautaire, plusieurs considérations doivent être présentes à l'esprit :

a) *la modernisation de l'appareil de production* : la pression économique et sociale exercée sur la sidérurgie depuis dix ans a eu pour conséquence de moderniser l'appareil de production, dont de nombreuses unités, notamment en France, sont particulièrement performantes. Mais la modernisation a eu également pour résultat de rendre certaines unités plus productives à un moindre coût.

b) *la différenciation selon les produits* : les produits sidérurgiques sont classés en 6 catégories distinctes (1) et les problèmes actuels de surcapacités portent sur les catégories Ia, II et III ;

(1) - catégorie I : coils et feuillards laminés à chaud ;

- a) larges bandes à chaud,
- b) tôles non revêtues,
- c) tôles galvanisées,
- d) autres tôles revêtues ;

- catégorie II : tôles quarto ;
- catégorie III : profilés lourds ;
- catégorie IV : fils machines ;
- catégorie V : ronds à béton ;
- catégorie VI : aciers marchands.

c) *le caractère conjoncturel de la reprise dans la catégorie Ia* : les observateurs s'accordent à considérer que la hausse de la demande en produits plats enregistrée depuis 1986 n'est que conjoncturelle et devrait se rétablir à son niveau antérieur à partir du second semestre 1988. Les raisons de cette « embellie » sont en effet analysées de la façon suivante :

— la haute conjoncture de l'industrie automobile européenne, grande demanderesse de produits plats, n'est pas durable ;

— la modernisation de certaines installations en Espagne n'a réduit que momentanément l'offre de produits plats par ce pays ;

— le renchérissement du yen par la baisse du dollar a raréfié l'offre japonaise en produits sidérurgiques sur le marché européen ;

— la désaffection des produits coréens, brésiliens, canadiens et sud-africains à l'égard du marché européen n'est que provisoire (mouvements sociaux, erreurs de politique économique, demandes externes ponctuelles, etc...) ;

d) *le volume des surcapacités dans les catégories Ia, II et III* : les surcapacités à l'horizon 1990 dans les produits des catégories Ia, II et III sont évaluées diversement : 20 millions de tonnes pour la Commission, 18 millions de tonnes pour le cabinet PEAT MARWICK, 16 millions de tonnes (respectivement 8 millions, 5 millions et 3 millions de tonnes) pour les « trois Sages » ;

e) *l'impossible accord au sein de la profession* : les entreprises réunies au sein d'EUROFER ne sont pas parvenues à s'entendre pour opérer des réductions volontaires de capacités de production, comme l'aurait souhaité la Commission ;

f) *les hésitations de la Commission* : la Commission, pour sa part, tient des pouvoirs de décision importants du Traité C.E.C.A. mais n'a pas voulu encore imposer sa décision : elle a préféré demander rapport à « trois Sages » puis, après le Conseil-Acier du 8 décembre 1987, charger un « groupe de travail » de déterminer les fermetures sur lesquelles les Etats membres pourraient s'engager. Elle a déclaré qu'elle n'admettrait le maintien « dégressif » du système des quotas qu'en échange de plans précis de fermetures, mais elle n'avait pas encore obtenu, à trois semaines de l'échéance, les engagements fermes qu'elle attend des Etats membres et de la profession ;

g) *l'inégale répartition des efforts de restructuration* : les opérations de restructuration et de réduction de capacités menées depuis 10 ans ont été très inégales d'un pays à l'autre de la Communauté. Si la France, au prix de compressions d'effectifs drastiques, a payé son lot à la crise, tout comme le Royaume-Uni, il en va autrement de l'Italie, dont l'appareil sidérurgique appelle de très importantes mesures de compression. Celles-ci devraient nécessiter des aides publiques d'un montant très élevé.

IV — LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 17 DÉCEMBRE 1987

Ayant pris connaissance des travaux engagés par la Communauté européenne pour arrêter un nouveau plan de restructuration de la production d'acier, la Délégation constate que les mesures d'assainissement engagées depuis 1977 n'ont pas permis de résoudre la crise de la sidérurgie communautaire.

Elle rappelle l'exceptionnelle gravité d'une crise qui s'est traduite par la réduction, de 1980 à 1985, de 31 millions de tonnes de capacités de production et par la disparition, depuis 1974, de plus de 400.000 emplois.

Elle rappelle également que la sidérurgie communautaire fonctionne depuis le 31 octobre 1980 sous un régime de contingentement de la production (les quotas) qui, prorogé depuis lors d'année en année, expire en principe le 31 décembre 1987.

Elle est consciente de ce que « l'état de crise manifeste » déclaré en 1980 sur la base de l'article 58 du Traité C.E.C.A. n'est plus établi aujourd'hui en droit et que les lois du marché devraient à nouveau régir les activités sidérurgiques.

Elle craint toutefois que la reprise d'activité constatée depuis 1986 pour les produits plats (catégorie Ia) ne soit que conjoncturelle et ne dispense pas de poursuivre les réductions de capacités déjà opérées.

Elle est convaincue en effet que le libre jeu de la concurrence, s'il devait être rétabli totalement dès le 1er janvier 1988, entraînerait une « guerre des prix » génératrice d'une déstabilisation de l'appareil sidérurgique et susceptible d'engendrer une aggravation de la crise.

Elle considère pour cette raison que le cadre destiné à contenir la production d'acier doit être maintenu et que, à défaut de la voie contractuelle qui résulterait d'un accord au sein de la profession, la voie réglementaire doit être empruntée par des mesures contraignantes de la Commission.

Elle n'ignore pas que le régime des quotas est devenu, dans son état actuel, exagérément rigide et sophistiqué et qu'il appelle, en toute hypothèse, des adaptations pour inciter les entreprises à la compétitivité.

Elle considère toutefois que le contingentement de la production a permis de limiter les conséquences de la crise de la sidérurgie et que son maintien est paradoxalement souhaité par ceux qui le refusaient à l'origine.

Elle note que les mesures attendues porteraient sur les produits des catégories Ia, II et III (respectivement les larges bandes à chaud, les tôles fortes et les profilés lourds), les autres produits, notamment les fils machines et les ronds à béton, n'appelant apparemment plus de mesures particulières d'encadrement.

Elle observe que les études engagées sur ces trois catégories de produits font apparaître des divergences sur le volume des surcapacités, les évaluations variant de 16 à 20 millions de tonnes.

Elle préconise, en définitive, un démantèlement progressif des quotas de production, ainsi que l'envisagent la Commission et le rapport des « Trois Sages » et souhaite que telles seront la position du Conseil lors de sa session du 22 décembre 1987 et la décision finale de la Commission.

Elle relève à cet égard que la Commission n'a pas voulu utiliser immédiatement l'important pouvoir de décision qu'elle tient du Traité C.E.C.A. et qu'elle a préféré multiplier les procédures de consultation avant d'arrêter sa position.

Elle souligne que la restructuration de la sidérurgie ne saurait être poursuivie sans le maintien parallèle des mesures sociales et régionales d'accompagnement et relève avec intérêt le programme d'action régionale spécifique, dénommé RESIDER, proposé par la Commission.

Elle souligne également que les aides publiques doivent être transparentes et que la Commission doit disposer des moyens de les contrôler rigoureusement.

Elle note à cet égard des disparités de situations entre les différents Etats membres, la France semblant davantage exposée que ses partenaires aux contrôles communautaires du fait de ses traditions administratives tandis que la structure fédérale de l'Allemagne et la régionalisation en Italie semblent pouvoir les rendre moins opératoires.

Elle observe que les efforts de restructuration ont été inégalement fournis par les Etats membres et ne saurait concevoir que les fermetures d'installation, notamment des trains à large bande, lorsqu'elles seront décidées ne soient pas équitablement réparties entre les régions productrices.

Elle réclame par ailleurs la plus grande vigilance à l'égard des importations d'acier de la Communauté et l'application rigoureuse des procédures de sanctions à l'encontre des pratiques illicites.

Elle rappelle que la question essentielle est de savoir jusqu'à quel seuil les capacités de production peuvent être réduites pour que l'indépendance de la Communauté en matière d'approvisionnement en acier soit assurée.

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

CHAPITRE V

ENVIRONNEMENT ET ÉNERGIE NUCLÉAIRE

LA RÉACTION COMMUNAUTAIRE A L'ACCIDENT DE TCHERNOBYL

Rapporteur : M. André JARROT, Sénateur.

- I. — LES PREMIÈRES RÉACTIONS COMMUNAUTAIRES
- II. — LE RÉGIME PERMANENT
- III. — UN CONSENSUS FRAGILE
- IV. — CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION ADOPTÉES LE 21 AVRIL 1988

*
* *

La catastrophe survenue dans la nuit du 25 au 26 avril 1986 sur le site de la centrale nucléaire de Tchernobyl en Union soviétique a remis brutalement au coeur des débats sur la sécurité civile et la protection de l'environnement deux des caractéristiques spécifiques de l'exploitation de l'énergie nucléaire : d'une part, la contamination des eaux, de l'air et de tout l'environnement, affectant subséquemment toutes les productions agricoles, se joue des frontières ; d'autre part, la durée de radioactivité de certaines particules échappant accidentellement au confinement peut atteindre plusieurs centaines d'années, radioactivité d'ailleurs cumulative avec celle d'autres émissions postérieures. Ces caractéristiques : risques transfrontaliers et, pourrait-on dire, « transgénérations » exigent, à l'évidence, une extrême vigilance et, en particulier, un encadrement technique garanti par une réglementation assurant la coordination internationale et l'application effective des mesures de sécurité.

L'accident de Tchernobyl, d'ailleurs rendu public à la suite d'observations faites dans un pays d'Europe occidentale, en affectant à des degrés divers la plupart des contrées européennes, a suscité une réaction quasi-immédiate des Etats de la Communauté afin de parer, par des mesures communautaires, aux risques pour la santé publique liés, d'une part, à l'importation de denrées en provenance de zones gravement affectées par l'accident, d'autre part, à la consommation de denrées produites dans la Communauté mais plus ou moins contaminées par des « retombées » soit directement (fruits et légumes), soit indirectement à cause du phénomène de concentration au long de la chaîne alimentaire (laitages et viandes provenant d'animaux ayant ingéré des fourrages contaminés).

Mais, au-delà de ces premières réactions prises d'urgence, la Communauté allait s'attacher à renforcer un dispositif permanent pour garantir la protection de la santé des consommateurs à l'égard de contaminations accidentelles, sur la base d'une analyse approfondie et prolongée des enseignements d'un événement qui, pour avoir suscité des réactions proches de la panique dans certains Etats membres, n'a, au moins sur le territoire ouest européen, pas eu de conséquences directes trop dramatiques pour la santé humaine.

Le présent document ne reprendra pas l'analyse exhaustive que fait le rapport, présenté par MM. Jean-Marie RAUSCH et Richard POUILLE, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques, des « conséquences de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl et de la sûreté et la sécurité des installations nucléaires » (1), non plus que la récapitulation des premières mesures communautaires faite par MM. Denis JACQUAT et Louis LAUGA, Députés (conclusions adoptées le 28 mai 1986 et le 15 octobre 1986 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour les Communautés européennes).

Les enjeux d'une réglementation communautaire permanente en cas d'accident nucléaire sont, d'une part, la définition de normes communautaires applicables tant aux produits européens qu'aux importations en provenance des pays tiers ; il s'agit, en effet, de définir un régime reposant sur des bases juridiques conformes à la répartition des compétences organisées par les Traités et de ne pas multiplier des réglementations et des contrôles parallèles, voire redondants, qui, installés dans un but de protection renforcée, en mineraient en fait l'efficacité. D'autre part, la prévision d'un régime d'information réciproque et de contrôles ainsi que la coordination du régime communautaire avec les réglementations internationales définies dans un cadre plus large comme, par exemple, l'Agence internationale pour l'énergie atomique. L'interdiction d'importations intra-communautaires et les restrictions à la libre circulation de produits en provenance d'Etats tiers représentent, en effet, un risque à l'égard des principes de fonctionnement du marché commun qu'il importe de mesurer strictement, en fonction des exigences de la santé publique.

On rappellera, tout d'abord, les premières mesures communautaires arrêtées après l'accident de Tchernobyl avant d'analyser le régime permanent mis en place en décembre 1986.

I. - LES PREMIÈRES RÉACTIONS COMMUNAUTAIRES

Compte tenu des retombées radioactives qui se sont produites à la suite de l'accident survenu à Tchernobyl dans la nuit du 25 au 26 avril 1986, il est apparu indispensable que la Communauté prenne des mesures appropriées concernant tant les échanges au plan du commerce intracommunautaire que les importations en provenance des pays tiers. En effet, le niveau des retombées dans la zone la plus proche de la centrale, dans certains pays voisins et à l'intérieur de la Communauté, risquait d'être tel que des dangers pouvaient résulter de la consommation de certains produits agricoles tels que la viande, le lait et les produits laitiers frais, et les poissons d'eau douce. Certains Etats membres avaient déjà adopté des mesures à cet égard. Il convenait désormais d'arrêter d'urgence des mesures communes pour faire face à la même situation, permettant ainsi de préserver l'unicité du marché commun, de prévenir tout détournement de trafic à l'intérieur de la Communauté tout en assurant la sécurité des consommateurs.

A. — Mesures immédiates.

Utilisant les pouvoirs de décision autonomes dont elle dispose en matière d'importation dans le secteur des animaux des espèces bovine et porcine et des viandes fraîches, la Commission a adopté, le 7 mai (2), une décision suspendant, jusqu'au 31 mai, l'importation de ces produits en provenance de sept pays dont les territoires se situent dans un rayon de 1000 km autour de la zone de l'accident : Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union soviétique et Yougoslavie (3).

(1) Document Sénat n° 179, première session ordinaire de 1987-1988.

(2) J.G.L. 120 du 8.5.1986.

(3) La France, pour sa part, avait interdit, temporairement, toute importation de produits destinés à l'alimentation humaine, en provenance des zones concernées.

Par ailleurs, concernant une série d'autres produits agro-alimentaires pour lesquels la décision revenait au Conseil (fruits et légumes, lait et produits laitiers, viande fraîche, animaux de boucherie, gibier et poissons d'eau douce), elle a proposé, le 6 mai (1), un règlement visant à en suspendre l'importation en provenance de six pays de l'Est jusqu'au 31 mai.

Le Conseil a adopté cette proposition le 12 mai (2), tout en la renforçant. En effet, il a complété la liste des produits dont l'importation était suspendue en y ajoutant d'autres animaux vivants (volailles et lapins), des viandes et abats..., et il a ajouté la Yougoslavie à la liste des pays.

Enfin, s'agissant des denrées alimentaires commercialisées à l'intérieur de la Communauté, la Commission a adressé aux Etats membres une recommandation (3) indiquant, sur la base des données scientifiques disponibles, les limites de tolérance à respecter pour le commerce intracommunautaire des produits les plus sensibles, et invitant les Etats membres à ne pas exporter les produits dont ils n'admettent pas la commercialisation sur leur propre marché et à reconnaître mutuellement leurs contrôles. Les Etats membres ne sont pas parvenus à se mettre d'accord sur des niveaux communs ; en revanche, ils ont adopté, le 12 mai également, une déclaration dont le texte est le suivant :

« En attendant la définition de valeurs agréées sur la base des données scientifiques disponibles, les Etats membres s'engagent à ne pas appliquer aux produits agricoles et agro-alimentaires provenant des autres Etats membres des tolérances maximales plus restrictives que celles appliquées pour les produits nationaux.

Les Etats membres reconnaissent le contrôle effectué par les Etats membres exportateurs à cet effet et s'engagent à ne pas imposer des exigences spécifiques à l'importation.

Ils s'engagent, en outre, à communiquer à la Commission des données homogènes concernant l'évolution de la radioactivité sur leurs territoires, ainsi que les dispositions sanitaires applicables au plan national.

Le Conseil invite la Commission, d'une part, à élaborer dans les meilleurs délais des propositions tendant à compléter, sur la base des dispositions appropriées du traité CEEA, les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population, et, d'autre part, à proposer au Conseil une procédure pour faire face à l'avenir à de telles situations d'urgence ».

B. — Mesures décidées pour la période postérieure au 31 mai 1986.

1. La Commission a proposé au Conseil, le 23 mai, un dispositif destiné à prendre le relais de la suspension des importations de produits agricoles frais en provenance de sept pays tiers, décidée par le Conseil le 12 mai et qui venait à expiration le 31 mai.

Le Conseil a approuvé cette proposition le 30 mai en la modifiant, tant en ce qui concerne les niveaux de radioactivité à respecter que la date d'expiration du nouveau règlement. Le système mis en place est très différent de celui existant précédemment. A la suspension des importations se substitue un contrôle des importations, sur la base de normes maximales à respecter. La radioactivité maximale cumulée de caesium 134 et 137 ne doit pas dépasser 370 becquerels/kg pour le lait et les aliments pour nourrissons et 600 becquerels/kg pour tous les autres produits concernés. Par ailleurs, le contrôle s'applique à l'ensemble des produits agricoles frais et transformés (et non plus seulement à certains produits frais) ainsi qu'à l'ensemble des pays tiers.

Les Etats membres procèdent au contrôle du respect des tolérances maximales en tenant compte du degré de contamination du pays d'origine. Chaque Etat membre communique à la Commission les informations relatives à l'application du nouveau règlement. Enfin, celui-ci devait expirer le 30 septembre 1986.

(1) COM (86) 276 final.

(2) J.O.L. 127 du 13.05.1986.

(3) J.O.L. 118 du 7.05.1986.

Le Conseil a également adopté le même jour une déclaration qui établit un parallélisme entre les tolérances retenues pour les importations et celles à respecter pour la production communautaire, et qui confirme l'invitation faite à la Commission le 12 mai de compléter les normes sanitaires Euratom en y ajoutant les normes appropriées en matière de radioactivité sur les aliments.

Le texte de cette déclaration est le suivant :

• Les Etats membres s'engagent à ne pas appliquer aux produits agricoles et transformés destinés à l'alimentation humaine originaires des autres Etats membres des tolérances maximales plus rigoureuses que celles appliquées à ces produits originaires de pays tiers conformément au présent règlement. Par ailleurs, les Etats membres rappellent leur déclaration du 12 mai 1986 selon laquelle ils s'engagent à ne pas appliquer à ces produits provenant des autres Etats membres des tolérances maximales plus restrictives que celles appliquées pour les produits nationaux.

Le Conseil invite la Commission à présenter sans délai des propositions précises complètes, sur la base des dispositions appropriées du Traité Euratom, en particulier conformément à la procédure prévue à son article 31, visant à compléter les normes relatives à la protection sanitaire de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, soit directement, soit indirectement par l'ingestion de denrées alimentaires.

Le Conseil convient que le régime à l'égard des pays tiers sera adopté en conformité avec tout régime interne futur de la Communauté ».

Afin de définir un cadre permanent pour les mesures communautaires requises par l'éventuel renouvellement d'un accident comparable à celui de Tchernobyl, la Commission allait engager des travaux approfondis, débouchant sur deux communications et accompagnées du rapport d'un groupe d'experts, consultés selon la procédure prévue par le Traité Euratom.

Mais, parallèlement à cette élaboration d'un régime communautaire adapté, à partir d'une analyse approfondie des causes et des conséquences réelles de l'accident, et de l'évaluation des mesures immédiates, le Parlement européen, sensible dans certaines de ses composantes nationales à l'écho de différents mouvements d'opinion défavorables de longue date à toute exploitation de l'énergie nucléaire, allait multiplier les initiatives afin d'intervenir dans la définition du régime permanent en cours d'élaboration dans le but, d'une part, de fixer à un niveau extrêmement bas les doses de radioactivité déclenchant les restrictions à la libre circulation des denrées et, d'autre part, d'inscrire, comme objectif communautaire, un renoncement au moins progressif au développement de l'énergie nucléaire.

Certains membres du Conseil ne pouvaient pas, évidemment, ne pas se montrer sensibles à des courants parfois très puissants dans leur pays.

Ces divergences sont sans doute la cause des débats prolongés qui n'ont permis d'aboutir à l'adoption d'un régime permanent par le Conseil qu'en décembre 1987, après deux décisions de prorogation (règlements du Conseil adoptés respectivement les 30 septembre 1986 et 28 février 1987, prorogeant jusqu'au 31 octobre 1987 le régime transitoire adopté le 30 mai 1986).

II. - LE REGIME PERMANENT

Si les travaux d'élaboration d'un cadre communautaire permanent devaient se prolonger en raison des divergences entre Etats membres de la Communauté, le choc provoqué par l'accident de Tchernobyl avait rapidement suscité une intense activité diplomatique internationale dans un cadre plus large, celui de la réunion des Etats membres de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.) dont le siège est à Vienne.

A. - Les conventions A.I.E.A. du 26 septembre 1986.

La prise de conscience de la nécessité d'une coordination internationale renforcée des mesures d'urgence en cas d'accident nucléaire allait permettre l'adoption, dès le 26 septembre 1986, de deux conventions signées par la plupart des Etats membres de l'A.I.E.A. et, en particulier, par tous les membres de la Communauté qui avaient, d'ailleurs, participé activement à leur élaboration. La première porte sur « la notification rapide d'un accident nucléaire » et s'applique dès lors qu'il y a risque de rejets radioactifs avec des conséquences transfrontalières ; tandis que la seconde organise « l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique » et permet à l'A.I.E.A. de répertorier les moyens d'assistance des Etats et doit faciliter la mise en oeuvre de ces moyens à la requête d'un Etat partie à la convention.

1. La convention sur « la notification rapide d'un accident nucléaire ».

- la convention s'applique dès lors qu'il y a risque de rejet avec des conséquences transfrontalières (Art. 1.1) ;

- l'accord est contraignant lorsqu'il s'agit d'accident survenu dans des installations (réacteur, installations du cycle, autres applications du nucléaire) ou lors du transport de combustibles ou de déchets ; dans les autres cas, les Etats parties peuvent ou non notifier (Art. 1.2) ;

- la notification précise la nature et le moment de l'accident ainsi que sa localisation lorsque cela est approprié ; elle doit également fournir à l'Agence d'autres informations qui peuvent rester confidentielles : cause supposée, évolution prévisible, caractéristiques des rejets, mesures de protection prises, etc... (Art. 2 et 5) ;

- les Etats peuvent conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux pour mettre en oeuvre la convention (Art. 9) ;

- en cas de différend, les parties sont appelées à négocier ensemble. Si cette procédure n'aboutit pas au bout d'un an, la Cour internationale de Justice peut être saisie (Art. 11) ;

- la convention est ouverte à l'adhésion des organisations internationales et des organisations d'intégration régionale habilitées à conclure des accords internationaux relatifs à l'objet de la convention (Art. 12) ;

- un Etat peut dénoncer la convention par notification écrite ; la dénonciation prend effet un an après la date de réception de cette notification (Art. 15).

2. La convention A.I.E.A. sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

- la convention a pour but de faciliter une assistance rapide dans le cas d'un accident nucléaire ou d'une situation d'urgence radiologique afin de limiter le plus possible les conséquences des effets des rejets radioactifs (Art. 1.1) ;

- les Etats peuvent conclure des arrangements bilatéraux ou multilatéraux pour mettre en oeuvre cette convention (Art. 1.2) ;

- un Etat peut requérir l'assistance, y compris lorsque la cause de l'accident ou de la situation d'urgence ne se trouve pas sur son territoire ou sous sa juridiction (Art. 2.1) ;

- les Etats doivent notifier à l'Agence les moyens et les conditions financières de leur éventuelle assistance. Les Etats, lorsqu'une assistance leur est demandée, doivent indiquer à quelles conditions ils sont en mesure de la fournir (Art. 2) ;

- l'Etat requérant est responsable de l'ensemble des opérations d'assistance sur son territoire (Art. 6) ;

- l'Etat qui requiert l'assistance et la partie qui la fournit préservent la confidentialité des informations auxquelles ils ont accès à l'occasion de l'assistance (Art. 6) ;
- l'Etat qui requiert l'assistance accorde à la partie qui la fournit les facilités nécessaires (immunité d'arrestation, exemption d'impôt, immunité de saisie...), sauf déclaration contraire préalable (Art. 8) ;
- l'Etat ayant requis une assistance est, sauf déclaration contraire, subrogé à l'Etat fournissant l'assistance dans les actions judiciaires et réparations (Art. 10) ;
- en cas de différend, les parties sont appelées à négocier ensemble ; si cette procédure n'aboutit pas au bout d'un an, la Cour internationale de Justice peut être saisie (Art. 13) ;
- la convention est ouverte à l'adhésion des organisations internationales et des organisations d'intégration régionale habilitées à conclure des accords internationaux relatifs à l'objet de la convention (Art. 12) ;
- un Etat peut dénoncer la convention par notification écrite ; la dénonciation prend effet un an après la date de réception de notification (Art. 17).

Si la première de ces deux conventions est entrée en vigueur dès le 26 octobre 1986, la seconde suscite encore certaines réserves, certains Etats auraient souhaité, en effet, une internationalisation plus poussée de la mise en oeuvre des mesures d'urgence et de leur contrôle, ce que d'autres Etats évidemment n'étaient pas prêts à accepter.

Le Conseil, sur proposition de la Commission, a approuvé le 14 décembre 1987 la conclusion par la Communauté de la convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire, élaborée sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique (A.I.E.A.), tandis que l'adhésion de la Communauté à la convention, également élaborée sous l'égide de l'A.I.E.A., sur l'assistance en cas d'accident nucléaire est encore en instance d'approbation par le Conseil.

B. - Le régime communautaire.

Après plusieurs Conseils infructueux, un régime communautaire permanent était finalement mis en place en décembre 1987 par des décisions adoptées à la majorité qualifiée.

1. *Echange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique.* *Modalités communautaires.*

Le Conseil a, tout d'abord, adopté le 14 décembre 1987, en vertu de l'article 31 du Traité C.E.E.A., sur proposition de la Commission, après avis du Parlement européen ainsi que du Comité économique et social, une décision concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique (J.O. L. 371 du 30.12.1987) (1).

Ce système est au demeurant destiné à compléter, compte tenu notamment des dispositions du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, la convention (A.I.E.A.) sur la notification rapide d'un accident nucléaire.

Les modalités définies dans la décision concernent la notification d'informations dans tous les cas où un Etat membre décide de prendre des mesures de portée générale en vue de protéger la population en cas d'urgence radiologique.

(1) Cette décision a été adoptée à la majorité qualifiée, contre l'avis de la R.F.A., du Danemark et du Luxembourg, qui obtiennent à ce même Conseil le renvoi de la fixation des normes maximales de radioactivité applicables aux denrées alimentaires, que le Conseil devait finalement réexaminer et adopter le 22 décembre 1987.

Dans ces mêmes cas, cet Etat membre notifie immédiatement ces mesures à la Commission et aux Etats membres affectés ou susceptibles de l'être, en vue de permettre de réduire autant que possible les éventuelles incidences radiologiques.

Enfin, le système ainsi adopté constitue un des éléments-clés de mise en oeuvre des règlements (Euratom) du Conseil fixant les niveaux maxima admissibles de radioactivité pour les denrées alimentaires, les aliments pour bétail et l'eau potable en cas de niveaux anormaux de radioactivité ou d'accident nucléaire.

2. Les règlements du 22 décembre 1987.

Après quelque dix huit mois de débats et à la lumière notamment d'un rapport scientifique rédigé par un groupe d'experts, le Conseil est finalement parvenu à arrêter deux règlements, l'un concernant la commercialisation de produits communautaires après contamination accidentelle, l'autre les importations de denrées en provenance de pays tiers et affectées par une radioactivité accidentelle.

a) Le règlement 3954-87 fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique.

Sur base de l'article 31 du Traité Euratom et sur propositions de la Commission, respectivement du 27 janvier et du 16 juin 1987 (1), le Conseil a adopté le 22 décembre 1987 (2) un règlement concernant la procédure de détermination des niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive des denrées alimentaires et des aliments pour bétail en cas d'accident nucléaire ou de toute autre situation d'urgence radiologique. Le Comité économique et social a rendu son avis respectivement en mai (3) et en juin (4). Le Parlement a également rendu son avis le 16 décembre 1987 (5).

Ce premier règlement a pour objet de définir la procédure de fixation de "niveaux maximaux admissibles" de contamination des denrées alimentaires et des aliments pour bétail, niveaux au-delà desquels la commercialisation des produits contaminés est interdite sur tout le territoire communautaire.

L'exposé des motifs du règlement en définit ainsi les principales orientations :

« Il s'avère nécessaire d'établir un système permettant à la Communauté, après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique risquant d'entraîner ou ayant entraîné une contamination radioactive importante de denrées alimentaires, ou d'aliments pour bétail, de fixer des niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive afin de protéger la population ;

La Commission sera informée d'un accident nucléaire ou de niveaux inhabituellement élevés de radioactivité conformément à la décision du Conseil, du 14 décembre 1987, concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique ou en vertu de la convention du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire ;

S'il y a lieu, la Commission arrêtera immédiatement un règlement rendant applicables les niveaux maximaux admissibles préétablis ;

(1) J.O.C. 174 du 2.7.1987.

(2) J.O.L. 371 du 30.12.1987.

(3) J.O.C. 180 du 8.7.1987.

(4) J.O.C. 232 du 31.8.1987.

(5) J.O.C. du 18.1.1988.

Sur la base des données actuellement disponibles en matière de protection contre les rayonnements, des niveaux de référence dérivés ont été établis et peuvent servir de base pour la fixation de niveaux maximaux admissibles de contamination radiologique applicables immédiatement après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique risquant d'entraîner ou ayant entraîné une contamination radioactive importante de denrées alimentaires ou d'aliments pour bétail ;

Ces niveaux maximaux admissibles tiennent dûment compte des avis scientifiques les plus récents à l'échelle internationale tout en reflétant la nécessité de rassurer la population et d'éviter toute divergence dans les réglementations internationales ;

Toutefois, il est nécessaire dans de tels cas de tenir dûment compte des conditions particulières et, par conséquent, d'instaurer une procédure permettant l'adaptation rapide de ces niveaux maximaux admissibles préétablis, en fonction des circonstances de tout accident nucléaire particulier ou de toute autre situation d'urgence radiologique risquant d'entraîner ou ayant entraîné une contamination radioactive de denrées alimentaires ou d'aliments pour bétail ;

L'adoption d'un règlement rendant applicables des niveaux maximaux admissibles préserverait également l'unité du marché commun et préviendrait les détournements de trafic au sein de la Communauté ;

Pour faciliter l'adaptation des niveaux maximaux admissibles, il convient d'instaurer des procédures permettant la consultation d'experts, et notamment celle du groupe d'experts mentionné à l'article 31 du Traité Euratom ;

Enfin, le respect des niveaux maximaux admissibles doit être l'objet de contrôles appropriés ».

Le règlement prévoit la procédure suivante :

Après avoir consulté des experts, et notamment le groupe d'experts de l'article 31 du Traité EURATOM, la Commission présente au Conseil une proposition de règlement adaptant ou confirmant les dispositions du règlement fixant les niveaux maximaux admissibles pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail pouvant être commercialisés après un accident nucléaire comportant des risques de contamination importante.

Lorsqu'elle soumet sa proposition de règlement, la Commission tient compte des normes de base fixées conformément aux articles 30 et 31 du traité Euratom (1), y compris le principe selon lequel toute exposition doit être maintenue au niveau le plus bas qu'il est raisonnablement possible d'obtenir eu égard à la nécessité de la protection de la santé publique ainsi qu'aux facteurs économiques et sociaux.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte la proposition de règlement.

Au cas où le Conseil ne prendrait pas de décision dans ce délai, les niveaux figurant à l'annexe restent applicables jusqu'à ce que le Conseil prenne une décision ou que la Commission retire sa proposition parce que les conditions qui la justifiaient ne sont plus réunies.

Ces niveaux maximaux peuvent être révisés à la demande de tout Etat membre ou de la Commission, notamment après consultation du groupe d'experts prévu à l'article 31 du Traité Euratom.

Enfin, le règlement fixe le principe de l'interdiction de toute commercialisation des denrées alimentaires et des aliments pour bétail dont la contamination observée dépasse les niveaux maximaux admissibles selon les normes définies par un règlement communautaire. En revanche, cette interdiction ne s'appliquerait pas aux « denrées alimentaires de moindre importance », celles dont la consommation est si marginale que leur éventuelle contamination n'aurait que des conséquences négligeables sur la santé publique. La liste de ces produits « de moindre importance » doit être établie par un comité ad hoc qui la transmettra à la Commission pour approbation par le Conseil.

(1) Cf. Directive du 2 février 1959 (J.O.C.E. du 20.2.1959), modifiée par les directives 76/579 Euratom du 12.7.1976, 80/836 Euratom du 15 juillet 1980 et, en dernier lieu, 84/467 Euratom du 3 septembre 1984 (J.O.C.E. du 5.10.1984).

Une nouvelle décision du Conseil devrait enfin intervenir d'ici le 1er juin 1988 pour fixer les niveaux maximaux de radioactivité admissible dans les aliments destinés aux nourrissons de moins de six mois, sur la base d'une nouvelle consultation du groupe d'experts.

De même, les réglementations applicables aux liquides destinés à la consommation ainsi qu'aux aliments pour le bétail devront être précisées dans le courant de l'année 1988.

Finalement, les niveaux maximaux sont fixés aux valeurs suivantes dans une annexe au règlement :

NIVEAUX MAXIMAUX ADMISSIBLES POUR LES DENRÉES ALIMENTAIRES ET LES ALIMENTS POUR BÉTAIL

(Bq/kg ou Bq/unité.)

	Produits laitiers	Autres denrées alimentaires à l'exception de celles de moindre importance
Isotopes de strontium, notamment Sr-90	125	750
Isotopes d'iode, notamment I-131	500	2 000
Isotopes de plutonium et d'éléments transplutoniens à émission alpha, notamment Pu-239 et Am-241	20	80
Tout autre nucléide à période radioactive supérieure à 10 jours, notamment Cs-134 et Cs-137 (*)	1 000	1 250

Les délégations allemande, danoise et luxembourgeoise, qui n'ont pas approuvé ce règlement, adopté à la majorité qualifiée, ont demandé que figure en annexe une déclaration regrettant que les niveaux maximaux aient été finalement fixés à des niveaux supérieurs à ceux qu'avaient prévus les réglementations temporaires adoptées immédiatement après l'accident.

De leur côté, les délégations britannique et française rappellent le fondement du règlement adopté, à savoir des avis scientifiques "les plus autorisés et les plus complets qui soient" et que le règlement prévoit des normes beaucoup plus sévères que celles que les experts consultés par la Commission estimaient nécessaires.

Le rapport du groupe d'experts (2950/86) préconisait l'établissement de « niveaux de référence » fondés sur le principe des normes de base, « correspondant à la dose totale pouvant être accumulée du fait de l'absorption d'aliments contaminés » et soulignait l'extrême complexité de la relation entre cette dose totale et la concentration persistant dans les aliments. Aussi concluait-il à la fixation de « niveaux de référence dérivés », rejetant la méthode des normes de tolérance directement traduites dans une réglementation uniforme, mais au contraire suggérait que ces « niveaux de référence dérivés » soient utilisés comme « un guide pour l'action administrative » laissant éventuellement aux autorités responsables une certaine latitude pour la prise en compte de l'importance relative de chaque denrée dans les habitudes alimentaires nationales : ainsi, le niveau admis pour une denrée pourrait être plus élevé dans un pays qui n'en consomme que très peu et, en revanche, fixé très bas dans les contrées qui, par hypothèse, en feraient la base de leur alimentation. On voit que si les « niveaux maximaux admissibles » résultant du compromis de décembre 1987 ne donnent pas entière satisfaction aux Etats membres qui souhaitaient des normes extrêmement sévères, la méthode de niveaux uniformes directement applicables n'est pas non plus forcément celle que souhaitaient les autres Etats, et en tout cas pas celle qui s'imposait selon le groupe d'experts.

b) Résolution approuvée par le Conseil et les Etats membres à l'occasion de l'adoption du règlement (Euratom) du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou toute autre situation d'urgence radiologique.

Conscients que les problèmes de contamination radioactive en cas d'accident nucléaire exigent la plus large coopération internationale, le Conseil et les Etats membres adoptèrent, le 22 décembre, une résolution aux termes de laquelle ils :

. invitaient la Commission à favoriser par tous les moyens dont elle dispose, sur la base des niveaux maximaux admissibles de radioactivité pour les denrées alimentaires, la conclusion d'un accord international sur ces niveaux à appliquer après un accident nucléaire ou toute autre situation d'urgence radiologique ;

. prenaient acte de ce que la Commission fera connaître aux pays tiers, dans un tel cas, les valeurs limites imposées par la Communauté pour les niveaux de contamination radioactive des denrées alimentaires commercialisées dans la Communauté ;

. estimaient que les mêmes valeurs limites devraient s'appliquer aux denrées alimentaires exportées par la Communauté, à moins que les Etats importateurs n'appliquent des valeurs différentes ;

. notaient que les Etats membres prendront, dans un tel cas, les mesures nécessaires pour veiller à ce que leurs exportateurs respectent ces principes. Ces mesures seront notifiées à la Commission ;

. convenaient, enfin, qu'un règlement du Conseil couvrant les obligations mentionnées ci-dessus et fondé sur une proposition de la Commission sera adopté dès que possible.

c) Règlement (C.E.E.) n° 3955/87 du Conseil relatif aux conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl.

Sur proposition de la Commission, le Conseil a également adopté le 22 décembre un règlement rétablissant pour deux ans les conditions d'importation de produits agricoles originaires des pays tiers à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Tchernobyl et se fondant sur les valeurs définies précédemment dans le règlement adopté le 30 mai 1986 et prorogé le 27 février jusqu'au 31 octobre 1987. Il complète également la liste des produits exemptés impropres à la consommation.

Les tolérances maximales sont ainsi fixées (radioactivité maximale cumulée de caesium 134 et 137) aux niveaux suivants :

**370 becquerels par kg pour le lait
et 600 becquerels par kg pour tous les autres produits.**

Le contrôle de ces normes à l'égard des produits importés en provenance de pays extra-communautaires est confié aux Etats membres qui tiennent la Commission informée. Ces informations sont communiquées aux autres Etats membres.

En cas de non respect des tolérances maximales, les mesures appropriées sont prises, pouvant aller jusqu'à l'interdiction des importations des produits originaires des pays tiers en cause.

III. - UN CONSENSUS FRAGILE ?

L'accord s'est donc finalement fait, même s'il n'a été acquis qu'à la majorité qualifiée, sur un cadre permanent permettant une réponse coordonnée au niveau communautaire en cas d'accident nucléaire, mais certaines des difficultés qui ont retardé l'adoption des décisions de décembre 1987 méritent de retenir l'attention dans la mesure même où elles reparaîtront sans doute chaque fois qu'il sera question de la sécurité nucléaire.

Certaines de ces difficultés, comme la discussion qui s'est instaurée, notamment au Parlement européen, sur la base juridique des décisions communautaires en matière de sécurité nucléaire et leur procédure d'adoption traduisent surtout les divergences qui séparent l'image de l'exploitation de l'énergie nucléaire dans les opinions publiques des différents Etats membres.

Quant à la discussion sur la fixation de normes de sécurité uniformes et sur un transfert des responsabilités de contrôle des installations, elle ressortit plutôt au débat institutionnel toujours à l'oeuvre entre organes communautaires.

A l'égard de ces deux questions, il convient de rappeler les dispositions du Traité de Rome, comme celles du Traité Euratom, enfin, les dispositions de l'Acte unique européen.

A. - Le problème de la base juridique.

Lors de la consultation du Parlement européen, le 28 octobre 1987 (1) sur le Règlement du Conseil fixant les niveaux maximaux admissibles de radioactivité, cette Assemblée a adopté un certain nombre d'amendements qui, outre la reconnaissance au Parlement de pouvoirs dans la procédure de fixation de ces niveaux, prétendaient changer la base juridique du Règlement en substituant à la référence initiale au Traité EURATOM un visa à l'article 100 A introduit dans le Traité de Rome par l'Acte unique européen. Cet article 100 A régit désormais la procédure d'harmonisation des réglementations pour parvenir au Marché intérieur sans frontière (2).

De même, à l'occasion de l'examen d'une révision du programme pluriannuel de recherche et de formation dans le domaine de la radioprotection (3), proposant notamment un examen approfondi des conséquences de l'accident de Tchernobyl, le Parlement européen a souhaité attirer les questions de sécurité nucléaire dans le cadre général de la protection de l'environnement et, par conséquent, des nouvelles compétences communautaires prévues par l'Acte unique européen.

Sans doute, l'Acte unique introduit-il dans le Traité de Rome un titre VII nouveau consacré à l'environnement. Mais la position du Parlement européen est fondée sur une interprétation particulièrement audacieuse et qui méconnaît un autre article de l'Acte unique européen, disposant que sauf mention expresse, cet Acte n'affecte pas "les traités instituant les Communautés européennes ni les traités et actes subséquents qui les ont modifiés ou complétés" (Art. 32 de l'Acte unique européen) confirmant ainsi les procédures et les compétences définies par le Traité EURATOM.

Enfin, dans une déclaration annexée à l'Acte unique européen, les Etats membres unanimes ont affirmé ce principe : « La conférence confirme que l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne doit pas interférer avec la politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques ».

(1) J.O.C.E. n° C 318-74.

(2) Outre son illégalité au regard de la répartition des compétences organisée par le Traité EURATOM et le Traité de Rome, solennellement confirmée par l'Acte unique européen, ce visa aurait l'inconvénient de fragiliser, pour le moins, toute politique communautaire de prévention des contaminations radioactives des denrées en permettant le recours aux dérogations nationales admises par l'article 100 A, en particulier pour des motifs de protection de la santé publique ou de l'environnement.

(3) Décision du Conseil du 21 décembre 1987.

Dès lors, ce sont bien les dispositions du Traité Euratom qui s'appliquent et les procédures qu'il définit, notamment le chapitre III (qui traite de la protection sanitaire, en prévoyant notamment l'adoption par le Conseil, à la majorité qualifiée, de normes de base, après consultation d'un groupe d'experts et du Parlement) et le chapitre VII (qui traite des contrôles de sécurité). C'est donc à juste titre que le Règlement sur la fixation des niveaux maximaux admissibles vise le Traité EURATOM, notamment son article 31, et que le programme pluriannuel de recherche adopté en décembre 1987 vise, de même, le Traité EURATOM qui prévoit expressément ce type de programme.

Toute dérive institutionnelle, non seulement accroîtrait une confusion des compétences peu souhaitable et viderait, en fait, de toute portée les dispositions du Traité Euratom au mépris de l'article 32 de l'Acte unique européen et de l'article 232 du Traité de Rome, mais aussi, en transférant les questions de sécurité nucléaire dans la sphère plus générale de la protection de l'environnement, aboutirait à soumettre l'adoption de mesures généralement caractérisées par leur urgence à la procédure particulièrement lourde de l'examen itératif de « coopération » avec le Parlement, au lieu de la consultation unique prévue par le Traité Euratom.

Cette revendication d'une partie du Parlement européen quant au fondement juridique et à la procédure d'adoption des mesures communautaires en matière de sécurité nucléaire ne fait que traduire, en fait, des disparités profondes dans l'opinion publique européenne à l'égard de l'exploitation de l'énergie nucléaire.

On observera, sans plus y insister, que ces disparités ne sont pas sans liens avec celles qui marquent la répartition des approvisionnements énergétiques des différents Etats membres, et qui disposent, pour certains, d'importantes sources nationales de gaz ou de pétrole, ou encore doivent tenir compte du poids de productions charbonnières autochtones :

**RÉPARTITION PAR SOURCE D'ÉNERGIE DES APPROVISIONNEMENTS
DES ÉTATS MEMBRES DE LA C.E.E.**

Pays	1985	1990	1995
<i>France :</i>			
- Nucléaire	58,4	73,4	76,6
- Charbon	19,6	5,9	5,5
- Fioul + gaz + divers	»	2,8	2,5
- Hydraulique	21,7	17,7	15,3
<i>R.F.A. :</i>			
- Nucléaire	23,2	32	33
- Charbon + lignite	71,9	52	51,4
- Fioul + gaz	»	11,9	11,8
- Hydraulique	4,9	4,1	3,8
<i>Italie :</i>			
- Nucléaire	3,8	7,9	19,6
- Charbon + lignite	»	18,4	24,9
- Gaz + divers	68,7	8,5	7
- Fioul	»	44,3	21,4
- Hydraulique	27,5	20,9	17,1
<i>Royaume-Uni :</i>			
- Nucléaire	17,3	24,6	20,6
- Charbon	80,5	71,1	70
- Fioul + gaz	»	6,1	6,7
- Hydraulique	2,2	2,8	2,7
<i>Espagne :</i>			
- Nucléaire	20,1	29	41
- Charbon	55,7	36	1,5
- Fioul	»	6	1,5
- Hydraulique	29,2	29,2	56
<i>Suisse :</i>			
- Nucléaire	35,5	40,6	
- Charbon	»		»
- Fioul	1,7	3,2	»
- Hydraulique	62,8	56,2	»
<i>Belgique :</i>			
- Nucléaire	50,7	59,1	»
- Charbon	46,8	24,5	»
- Fioul + gaz + divers	»	14,6	»
- Hydraulique	2,5	1,8	»
<i>Pays-Bas :</i>			
- Nucléaire	5,8	6,7	6,5
- Charbon	»	39,5	36,7
- Fioul	94,2	6,1	3
- Gaz naturel	»	47,7	50,9
<i>Portugal :</i>			
- Nucléaire	»	»	(10)
- Charbon	»	26,1	34
- Fioul et gaz	»	31,6	12
- Hydraulique	»	42,3	44

Source : UNIPEDE, AIE, EUROSTAT.

A l'égard du courant d'opinion défavorable à l'exploitation de l'énergie nucléaire particulièrement puissant dans certains Etats de la Communauté (on mentionnera seulement le référendum d'initiative populaire qui s'est déroulé en Italie sur le gel des programmes de construction de centrales et la chute du gouvernement Gorla intervenue en février 1986 sur la décision d'arrêter ou non la mise en service de la centrale de Montalto au nord de Rome), il convient de rappeler les prises de position constantes des Conseils européens ainsi que la déclaration des représentants des sept pays réunis à Tokyo en mai 1986 :

- « 1. Nous, Chefs d'Etat et de gouvernement des sept grands pays industrialisés et les représentants de la Communauté européenne, avons discuté des implications de l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl. Nous exprimons notre profonde sympathie à ceux qui ont été touchés. Nous demeurons prêts à apporter une aide, en particulier médicale et technique, lorsque la demande en sera faite et dans la forme demandée.
- « 2. L'énergie nucléaire est et continuera à être, si elle est convenablement gérée, une source d'énergie de plus en plus largement utilisée. Chaque pays a la responsabilité aux yeux du monde du maintien de la sûreté et de la sécurité.
- « Chaque pays engagé dans un programme de production d'énergie nucléaire assume la pleine responsabilité de la sécurité de la conception, de la construction, du fonctionnement et de l'entretien de ses installations. Nos pays appliquent des normes exigeantes.
- « Chaque pays est, en outre, responsable de la transmission rapide d'une information détaillée et complète sur les alertes et les accidents nucléaires, en particulier ceux qui sont susceptibles d'avoir des conséquences par-delà les frontières.
- « Chacun de nos pays accepte ces responsabilités et nous demandons instamment au gouvernement de l'Union soviétique, qui ne l'a pas fait dans le cas de Tchernobyl, de fournir d'urgence une telle information, comme nos pays et d'autres l'ont demandé.
- « 3. Nous notons avec satisfaction le désir de l'Union soviétique d'ouvrir des discussions cette semaine avec le Directeur général de l'A.I.E.A. Nous espérons que ces discussions amèneront l'U.R.S.S. à participer à l'analyse consécutive à l'accident, qui est souhaitée.
- « 4. Nous approuvons et nous encourageons le travail de l'A.I.E.A. en vue d'améliorer la coopération internationale en ce qui concerne la sécurité des installations nucléaires, le traitement d'accidents nucléaires et de leurs conséquences et l'organisation d'une assistance mutuelle d'urgence ».

La Grande-Bretagne et la France doivent, en outre, être particulièrement attentives à toute dérive institutionnelle qui, sous couleur d'accroître l'intervention du Parlement européen, et cela au mépris de la répartition des compétences organisée par les traités, ne manquerait pas d'amener, à partir d'une remise en question des programmes d'exploitation de l'énergie nucléaire, une contestation des politiques de défense de ces deux Etats, les courants d'opinion les plus hostiles au nucléaire civil étant évidemment les mêmes que ceux qui mènent la contestation des systèmes de défense reposant sur une capacité de dissuasion nucléaire.

B. — La question des normes communes, des contrôles et de la responsabilité.

A l'occasion de l'élaboration d'un cadre permanent pour l'adoption de mesures communautaires applicables aux denrées alimentaires en cas d'accident, la Commission a présenté de nouveau une ancienne proposition de définition de normes communes applicables aux installations d'exploitation de l'énergie nucléaire, assortie d'une proposition plus nouvelle de création d'un corps communautaire d'inspection chargé du contrôle de ces normes communes, propositions reprises dans plusieurs rapports approuvés par le Parlement européen (1).

(1) Rapports SPATH, METTEN, SCHMID, BLOCH von BLOTTNITZ et ALBER.

Ces propositions n'ont pas été approuvées par le Conseil, rencontrant l'hostilité de certains Etats membres, et notamment de la France qui fait observer que les contrôles sont d'ores et déjà prévus dans le cadre du Traité Euratom (« Euratom safeguards »), et que les traités conclus dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique prévoient des dispositions efficaces, qui ont largement fait leurs preuves.

L'accident de Tchernobyl a, en effet, contribué à la résurgence de l'idée de normes communes, ou de normes internationales contraignantes, voire de contrôles internationaux de sûreté.

Pour séduisante qu'elle puisse paraître, cette idée est impraticable et illusoire. Lorsque les Sept (et la Communauté) ont déclaré à Tokyo que « chaque pays engagé dans un programme de production d'énergie nucléaire assume la pleine responsabilité de la sécurité, de la conception, de la construction, du fonctionnement et de l'entretien de ses installations », ils ont clairement rappelé un fait fondamental : le pouvoir de réglementer dans ce domaine ne peut être partagé et doit être laissé à ceux qui ont la responsabilité, la capacité et les moyens de faire respecter l'application de la réglementation, c'est-à-dire aux gouvernements.

La sûreté d'une centrale nucléaire ne se résume pas à des équations mathématiques. Elle ne procède pas de l'application systématique de recettes uniques, universelles et absolues. Comme la conception, la construction et l'exploitation des centrales elles-mêmes, elle repose sur la prise en compte d'un ensemble cohérent de données à la fois techniques et politiques (pratiques industrielles, organisation administrative, structures politique et constitutionnelle) qui, par définition, sont spécifiques à chaque Etat (et sont à peu près complètement en dehors des compétences communautaires puisque intéressant l'ordre public).

Une bonne sûreté ne résulte pas davantage de l'addition des données les plus contraignantes en vigueur dans chacun des pays (ce qui serait l'aboutissement le plus probable d'un exercice de normalisation). Il est certain que la sûreté n'y gagnerait pas. Il est non moins certain que les coûts financiers s'en trouveraient accrus, ce qui risquerait de remettre en cause l'économie même du nucléaire.

Si les traités affirment clairement que la responsabilité de la réglementation en matière de sûreté doit continuer à être assumée par les Etats, chacun convient, et la France au premier chef, que, dans le cadre de la nécessaire coopération internationale dans ce domaine, les Douze peuvent apporter une contribution utile, soit au sein de l'A.I.E.A., soit dans le cadre de la Communauté. Quelques exemples peuvent être donnés ainsi : le programme N.U.S.S. (Nuclear Safety Standards) de l'A.I.E.A. et les missions « OSART » (operational Safety Review Team) de l'A.I.E.A., enfin, le développement de la recherche communautaire en matière de sûreté. La Communauté peut apporter une contribution appréciable dans ce domaine. La France, quant à elle, s'est déclarée prête à participer à un effort dans ce sens. Elle a déjà proposé plusieurs thèmes de coopération sur la prévention des accidents graves et sur les situations post-accidentelles.

On rappellera, à l'égard des normes de sécurité et des contrôles, que la Commission, en août 1988, a ouvert des procédures d'infraction contre six Etats membres de la C.E.E., accusés de ne pas avoir transposé dans leur législation nationale deux directives communautaires sur la protection sanitaire en matière nucléaire.

En septembre 1984, la Communauté avait adopté les normes internationales de sécurité qui fixent l'équivalent de dose maximale admissible annuellement à 0,5 rem pour les populations et à 5 rems pour les travailleurs nucléaires. Si la France, le Royaume-Uni, le Danemark et la Grèce appliquent ces directives, l'Allemagne fédérale, la Belgique, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ne les appliquent pas. Quant à l'Espagne et au Portugal, nouveaux adhérents à la Communauté, ils ne sont pas encore tenus de le faire.

Il n'est pas sans intérêt de noter que parmi les Etats n'ayant pas accompli l'intégralité des procédures figurent... certains des Etats qui réclament le plus activement l'extension du champ d'application de normes de radioactivité, leur renforcement et des contrôles accrus !

Enfin, on rappellera, pour mémoire, que les contrôles de sécurité des centrales nucléaires, dans la mesure où ils mettent en jeu des mesures de surveillance de « l'ordre public, de la sécurité publique, de la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux », ressortissent précisément aux

compétences que l'article 36 du Traité de Rome réserve aux autorités nationales des Etats membres, pourvu qu'elles ne constituent « ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les Etats membres ».

C. - La responsabilité des Etats et de la Communauté.

Une proposition du Parlement européen (rapport ALBER) recommande l'élaboration d'un nouveau régime juridique international dans le domaine de la responsabilité des Etats en matière de dommages nucléaires. Il est difficile d'envisager la plus value qu'apporterait un nouvel instrument juridique international par rapport au régime institué par la Convention de Paris qui consacre déjà la garantie de l'Etat dans le cas où l'exploitant responsable ne serait pas en mesure de réparer les dommages entraînés par un accident nucléaire survenu dans une de ses installations (garantie complétée par celle de la Communauté des Etats parties dans le cas de la Convention de Bruxelles).

C'est pourquoi, faute de percevoir l'utilité d'un nouvel instrument juridique, qui resterait, d'ailleurs, à définir, les efforts de la Communauté devraient être consacrés de manière plus profitable à l'aménagement des régimes conventionnels existants, par le biais de l'élaboration d'un protocole d'harmonisation entre les Conventions de Paris-Bruxelles et de Vienne. L'A.I.E.A. a constitué dans ce but un comité permanent. La Convention de Paris-Bruxelles présente l'avantage d'être entrée en vigueur. Il est dommage qu'il n'en soit pas de même de celle de Vienne en raison du petit nombre de pays qui y sont pleinement parties. L'établissement d'un lien formel entre ces conventions aura d'autant plus de valeur que le caractère universel de la Convention de Vienne sera consacré par un nombre suffisant d'adhésions. Il s'agit là d'une priorité dans les orientations de la politique communautaire en la matière.

IV. - CONCLUSIONS DE LA DELEGATION ADOPTEES LE 21 AVRIL 1988

- Considérant les caractéristiques spécifiques de l'exploitation de l'énergie nucléaire ;
- Considérant que l'accident survenu dans la nuit du 25 au 26 avril 1986 à la centrale soviétique de Tchernobyl, pour préoccupant qu'il soit, a affecté une installation aux caractéristiques techniques insuffisantes, et en tout cas sans équivalent dans les Etats membres des Communautés européennes ;
- Mais considérant que cet accident a démontré, s'il en était besoin, que la pollution entraînée par un accident nucléaire se diffuse sur de larges étendues de territoire et appelle une étroite concertation internationale ;
- Considérant qu'une information réciproque rapide et la définition de mesures concertées au niveau communautaire doivent être organisées à la lumière de l'expérience de cet accident et des mesures transitoires déjà adoptées dans la C.E.E. ;
- Rappelant la définition des compétences des différentes institutions communautaires et les procédures fixées respectivement par le Traité EURATOM et le Traité de Rome et confirmées sans modification par l'Acte unique européen ;
- Se félicitant de la signature des conventions conclues à Vienne dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique en septembre 1986 ;
- Se félicitant également de l'accord intervenu au Conseil des ministres le 22 décembre 1987 fixant le niveau maximum de radio activité dans les aliments en cas d'accident nucléaire et aménageant le régime arrêté après l'accident de Tchernobyl ;

LA DELEGATION,

. Approuve le souci partagé par tous les Etats membres de renforcer encore la sécurité des installations utilisant l'énergie nucléaire, la formation des personnels et les mécanismes d'échanges rapides d'informations.

. Souligne cependant que les exigences commandées par ce souci de sécurité doivent être fondées sur des données scientifiques et non sur les mouvements d'opinions publiques, mal informées, voire désinformées.

. Rappelle les dispositions de l'article 32 de l'Acte unique européen et de l'article 232 du Traité instituant la Communauté économique européenne qui confirment la répartition des compétences et les procédures fixées par les Traités instituant les Communautés européennes.

. Estime, en conséquence, que la réglementation communautaire en matière d'énergie nucléaire doit être fondée sur les dispositions du Traité EURATOM et suivre les procédures prévues par ce Traité et non celles prévues par l'Acte unique européen, qui traite des seules mesures d'harmonisation intéressant le marché intérieur ou de celles intéressant les autres domaines de recherche et l'environnement.

. Estime, en particulier, que la base juridique des programmes de recherche et d'enseignement doit se référer à l'article 7 du Traité EURATOM conformément à l'article 232 du Traité de Rome et à l'article 32 de l'Acte unique européen.

. Rappelle également la déclaration souscrite par l'ensemble des signataires de l'Acte unique européen et annexée au Traité, et par laquelle la conférence « confirme que l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne doit pas interférer avec la politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques ».

. Souligne l'importance des enjeux économiques et politiques d'une maîtrise des approvisionnements énergétiques.

. Considère que toute redondance entre les dispositions des conventions signées à Vienne en septembre 1986 par tous les Etats membres de la Communauté et des mesures communautaires visant aux mêmes buts, nuit à leur efficacité, particulièrement en matière d'inspection et de contrôle.

. Se félicite de l'accord intervenu au Conseil du 22 décembre 1987 en vue d'autoriser l'adhésion de la Communauté aux Conventions conclues à Vienne dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

. Exprime le souhait que soient perfectionnés les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité internationale en cas de contamination accidentelle, y compris l'indemnisation des producteurs de denrées déclarées impropres à la consommation.

. Enfin, souligne que seule une information rapide et fiable des populations par les responsables des politiques énergétiques des Etats membres peut prévenir la propagation de réactions irrationnelles, porte ouverte à d'éventuelles manipulations et exploitations politiques, y compris à l'encontre des usages défensifs de l'énergie nucléaire.

La Délégation charge son Président de transmettre les présentes conclusions au Président et aux membres de la commission des Affaires économiques et du Plan et aux membres de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.