

REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

LIBRARY

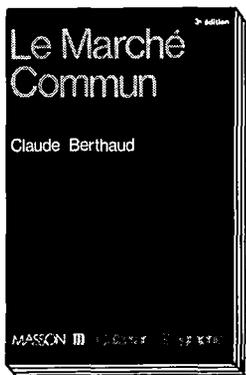


Le bataille des airs, V. HIRSCH. — En lisant les documents communautaires... L'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail : appréciations et suggestions, P. MAILLET et Ph. ROLLET. — Radiodiffusion et traité CEE, I.E. SCHWARTZ. — Les prix agricoles pour 1986/87, P. BAUDIN. — Premières propositions de la Commission en matière de tourisme, N. MOUSSIS.

N° 299 JUILLET/AOÛT 1986

# LE MARCHÉ COMMUN

## aux Éditions MASSON



### Le Marché Commun

Claude BERTHAUD  
Collection Géographie

**NOUVEAUTÉ**

Ouvrage thématique sur la géographie économique des États de la CEE.

Pour cette édition, une mise à jour importante a été faite pour tenir compte de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE, et de l'évolution des relations internes.

1986, 3<sup>e</sup> édition, 320 pages, 165 Frs\*

### Dictionnaire juridique et économique

Français-Espagnol / Espagnol-Français  
Jacqueline FERRERAS, Gilbert ZONANA

1986, 272 pages, 145 Frs\*

**NOUVEAUTÉ**

Et, dans la Collection Droit-Sciences Economiques :

#### Droit social européen

Christian PHILIP

1985, 224 pages, 120 Frs\*

#### Les Institutions européennes

Christian PHILIP

1981, 232 pages, 125 Frs\*

#### Droit communautaire général

Guy ISAAC

1983, 312 pages, 108 Frs\*

# MASSON

\* Prix public T.T.C.  
au 15.06.1986

### BON DE COMMANDE

à découper et à retourner avec votre règlement à MLS - BP 36 - 41353 VINEUIL

Je désire recevoir le(s) ouvrage(s) suivant(s) :

Références	Titres	Px Unit.	Qté	Prix total
2-225-80582-2	Diction. Jurid. et Eco.	145 F		
2-225-79997-0	Droit communaut. général	108 F		
2-225-80559-8	Droit social européen	120 F		
2-225-69399-4	Institutions européennes	125 F		
2-225-80803-1	Le Marché Commun	165 F		

#### Frais de port

1 Vol. 11 F  
2 Vol. 15 F  
3-4 Vol. 21 F  
+ de 4 Vol. 32 F

Nom : .....

Prénom : .....

Fonction : .....

Tél. : .....

Adresse : .....

Code postal  Ville

Rédigez vos chèques à l'ordre de M.L.S.

**TOTAL**

Pour vous assurer un meilleur service, il est indispensable de remplir entièrement ce bon de commande.

864113



---

## sommaire

---

### problèmes du jour

369 La bataille des airs, par Valérie HIRSCH

---

### chronique économique communautaire

371 En lisant les documents communautaires...  
L'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail : appréciations et suggestions, par Pierre MAILLET et Philippe ROLLET, directeur et directeur adjoint du CREI (Centre de Recherches Européennes et Internationales), Université de Lille I

---

### problèmes juridiques et institutionnels

387 Radiodiffusion et traité CEE, par Ivo E. SCHWARTZ, directeur de rapprochement des législations, de la liberté d'établissement et de la libre circulation des services Commission des Communautés européennes, Bruxelles

---

### l'économique et le social dans le marché commun

418 Les prix agricoles pour 1986/87, par Pierre BAUDIN, Maître de Conférences à l'Institut d'Etudes Européennes de l'Université de Bruxelles

436 Premières propositions de la Commission en matière de tourisme, par Nicolas MOUSSIS, chef du service "Tourisme" de la Commission des Communautés européennes

---

### actualités et documents

442 Bibliographie

---

© 1986 REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Toute copie ou reproduction même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

*Les études publiées dans la Revue n'engagent que les auteurs, non les organismes, les services ou les entreprises auxquels ils appartiennent.*

*Voir en page II les conditions d'abonnement.*



REVUE DU

# MARCHÉ COMMUN

Directrice : Geneviève EPSTEIN

Rédacteur en chef : Daniel VIGNES

## Comité de rédaction

Pierre ACHARD

Jean-Pierre BRUNET

Jean-François DENIAU

Jean DROMER

Pierre DROUIN

Mme Edmond EPSTEIN

Jacques EPSTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Guy de LACHARRIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

Toute copie ou reproduction, même partielle, effectuée par quelque procédé que ce soit, dans un but d'utilisation collective et sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants-cause, constitue une contrefaçon passible des peines prévues par la loi du 11 mars 1957 et sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

## BULLETIN D'ABONNEMENT A LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

Je m'abonne à *La Revue du Marché Commun* pour un an au prix de

- France : 552,88 + TVA 4 % 22,12 = 575 F (\*)  
 Étranger : 640 F franco

Ci-joint la somme de.....

- Par chèque bancaire à l'ordre des  
*Éditions Techniques et Économiques*  
 Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM : .....

ADRESSE : .....

Date :

Signature :

à retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(\*) Tarif au 1.05.1986.

# LA BATAILLE DES AIRS

Valérie HIRSCH

Air France, la Lufthansa, British Airways et Caledonian, Al Italia... les dix compagnies aériennes qui assurent les services réguliers entre les pays de la Communauté (sauf Luxair et celles des deux nouveaux Etats membres) se sont vues sommées, le 9 juillet par la Commission européenne, de mettre fin à leurs pratiques les plus anti-concurrentielles, d'ici deux mois. Si les compagnies font la sourde oreille, la Commission demandera alors aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires et, en cas d'inaction de ces derniers, elle saisira la Cour de Justice européenne.

Cette attaque en règle n'est que l'aboutissement de huit années de débats infructueux sur la libéralisation des transports aériens dans la CEE. C'est en 1979, en effet, que Bruxelles a introduit ses premières propositions, revues en 1984 et 85, en faveur d'une libéralisation partielle de l'aviation civile, soumise depuis quarante ans, à un système rigide d'accords bilatéraux. Mais, sauf la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Irlande, partisans d'une déréglementation totale, les Etats membres ont adopté une attitude frileuse, voire franchement hostile à tout changement du régime actuel. Pour vaincre la paralysie du Conseil, la Commission menaçait depuis l'année dernière, de poursuivre les compagnies aériennes (en vertu de l'art. 89 du Traité qui lui permet d'agir lorsque les règles de concurrence ne sont pas respectées), si aucun progrès « significatif » n'intervenait dans les débats du Conseil, avant le 30 juin 1986.

La pression de l'exécutif européen s'est encore vue renforcée par un arrêt de la Cour de Luxembourg qui, le 30 avril dernier à propos de l'affaire « Nouvelles Frontières », a jugé que les règles de concurrence du Traité de Rome s'appliquent bien aux transports aériens, ce que contestaient certains gouvernements, au nom de leur caractère de services publics. Les juges ont d'ailleurs critiqué la Commission comme les Etats membres pour n'avoir pas cherché à faire respecter ces règles. Le Conseil décisif du 30 juin dernier n'ayant abouti à aucun résultat tangible, le collège européen a donc décidé d'employer la manière forte en poursuivant les compagnies aériennes. C'est une première dans l'histoire de la Communauté : jamais la Commission n'avait utilisé les règles de concurrence du Traité comme moyen de pression sur une négociation politique. Cette tactique, qui a d'ailleurs suscité bien des débats en son sein, a bien sûr irrité plus d'un Etat membre. « On ne peut exiger de bouleverser en 15 jours, ce qui a été construit en 40 ans » a ainsi dit Jacques Douffiagues, le ministre français des Transports.

## L'exemple américain

Depuis 1944 (Convention de Chicago), les transports aériens font l'objet d'une réglementation internationale très rigoureuse : l'accès au trafic est soumis à des accords bilatéraux d'Etats à Etats, qui fixent non seulement le prix des billets mais aussi le partage des « capacités » (passagers et recettes) à égalité. Même si il existe des compagnies privées, comme UTA en France ou British Caledonian en Grande-Bretagne, celles-ci sont de fait soumises au bon vouloir des gouvernements. Les premiers à avoir brisé cette situation de monopole, ce sont bien sûr les Etats-Unis et de la manière la plus radicale qui soit.

Depuis 1978, n'importe quelle compagnie peut organiser des vols vers n'importe quelle destination du pays et



à n'importe quel prix. Même si en Europe, les partisans d'une libéralisation se défendent de vouloir aller jusque là, ils louent l'exemple américain pour en démontrer les avantages économiques : les compagnies se sont multipliées (98 en 1985 contre 38 en 1978), la baisse des tarifs a permis aux consommateurs américains d'économiser quelque 10 milliards de dollars, entre 1978 et 83, et le trafic a augmenté continuellement (+9,3 % rien qu'en 1985). L'expérience outre-atlantique prouverait donc que la concurrence ne peut qu'être globalement favorable aux compagnies, puisque la baisse des prix — actuellement inférieurs aux Etats-Unis de 20 à 40 % à ceux en Europe — a pour effet d'attirer une nouvelle clientèle. Or, en France, par exemple, neuf personnes sur dix n'ont jamais pris l'avion. « Alors que les avions ne sont remplis, en moyenne dans la CEE, qu'entre 60 et 70 % de leur capacité, il y a place pour une plus grande concurrence » note un responsable de la Commission, « et elle aurait aussi des retombées économiques importantes sur l'industrie aéronautique et touristique des Etats membres ».

Mais ces derniers sont loin de tous partager cet avis : « On ne peut sous prétexte de libéralisme, tout flanquer par terre : abandonner le service public sur les lignes non rentables, casser les compagnies et, en amont, l'industrie aéronautique » rétorque M. Tennenbaum, le directeur de l'aviation civile en France. Il est vrai que d'après des études de la Commission, les tarifs européens ne sont pas, en général, « disproportionnés par rapport aux coûts ». Si ils sont plus élevés qu'aux Etats-Unis, c'est notamment parce que les distances sont plus courtes et le marché européen fragmenté en 12 Etats. Pour supporter la concurrence, les grandes compagnies seraient donc obligées de supprimer les lignes déficitaires qui ne sont financées que par les prix forts pratiqués ailleurs. Ainsi, aux USA, 52 destinations ne sont plus desservies depuis la déréglementation ; les tarifs vers les petites villes ont eu tendance à augmenter et les compagnies établies ont été forcées de réduire leur personnel et les salaires.

De plus, après l'explosion du nombre des vols, on y assiste à une nouvelle phase de regroupements avec la formation de monopoles sur certaines lignes. En définitive, outre les coûts sociaux, la concurrence conduirait à plus forte concentration, les compagnies les moins rentables étant appelées à disparaître, ce qu'aucun Etat membre n'est prêt à accepter.

## Un ciel déjà brouillé

Personne n'envisage dans la CEE une déréglementation brutale à l'américaine. Il s'agit seulement d'introduire plus de concurrence dans le corset des accords bilatéraux qui, de manière ouverte ou voilée, ne sont déjà plus respectés. La Grande-Bretagne a ouvert le feu en laissant, depuis 1984, ses compagnies libres de fixer leurs tarifs. Elle est parvenue à entraîner les pays du Benelux dans son sillage, en concluant avec eux des accords très libéraux (liberté presque totale des prix et capacités). Amsterdam et Londres sont ainsi devenus les aéroports de départ les moins chers d'Europe. Par contre, Paris a refusé toute baisse des prix vers la capitale britannique.

A l'autre bout du continent, les vols charters, affrétés par des organisateurs de voyage, ont ouvert la concurrence vers les routes du Sud. Alors qu'ils assurent maintenant la moitié du trafic voyageur dans la Communauté,

les grandes compagnies ont été forcées, pour résister à leur formidable expansion, d'introduire une série de tarifs promotionnels. Ceux-ci sont toutefois assortis de conditions rigoureuses (réservation 15 jours à l'avance, stand-by, etc.) pour que les hommes d'affaire continuent à payer le prix plein. Ou encore, pour remplir leurs avions, les compagnies revendent, sous le manteau, des tickets aux agences de voyage comme « Nouvelles Frontières », qui peuvent ainsi offrir des prix alléchants mais néanmoins illégaux. Les organisations de consommateurs de la CEE n'ont cessé de dénoncer ce « double jeu » des compagnies qui refusent une concurrence qu'elles pratiquent déjà sur le terrain.

## La bataille des « capacités »

Sous la pression des consommateurs comme de la Cour de Justice, la libéralisation des transports aériens dans la Communauté apparaît aujourd'hui inéluctable. Elle fait d'ailleurs partie intégrante de la réalisation du grand marché interne d'ici 1992. Mais doit-elle être rapide ou, au contraire, très progressive ? C'est la question qui divise les Etats membres.

La Commission européenne propose que, pendant une première phase de quatre ans, les compagnies soient libres de fixer unilatéralement des tarifs promotionnels jusqu'à 60 % inférieurs au prix normal, qui resteraient assortis de 2 à 3 conditions (type, départ uniquement le samedi). Quant au partage des capacités, un Etat ne pourrait intervenir que si la part de sa compagnie sur une ligne descend au-dessous de 25 % de la capacité totale.

La Grande-Bretagne, l'Irlande et les Pays-Bas soutiennent ces propositions, même si, dans leur optique, il faudrait supprimer toute réglementation. Les deux premiers pays se sont d'ailleurs prononcés en faveur d'une liberté d'accès des compagnies privées au marché, ce que la Commission n'envisage que dans une seconde phase et de manière très limitée (lignes non desservies ou avions de moins de 25 sièges).

Les autres Etats membres sont prêts à accepter une flexibilité sur les prix (les propositions de Bruxelles reprennent en fait le compromis auquel ils sont parvenus) mais n'envisagent pour les capacités, aucun mouvement rapide : les accords de partage resteraient fixés à 45-55 % pendant 18 mois (au lieu de 50-50) ; ensuite, une faible progressivité serait introduite.

Pour les partisans d'une libéralisation rapide, ce serait un accord de dupes : il n'y a pas de vraie concurrence si les compagnies sont assurées de garder leurs parts de marché. La présidence britannique du Conseil devra se montrer habile négociatrice pour obtenir, comme elle en a l'intention, un accord, avant la fin de l'année, qui lui donne satisfaction. Une décision à l'unanimité est nécessaire et, de toute façon, la Commission a clairement fait savoir qu'elle retirerait ses propositions, si le compromis atteint par les ministres se situe trop en deçà de celles-ci. Reste à voir si les actions entamées contre les compagnies aériennes auront pour effet d'amener les Etats membres les plus réticents, c'est-à-dire ceux du sud de l'Europe, à assouplir leurs positions. Certains craignent à juste titre qu'au contraire, tout débat soit bloqué dans l'attente des résultats des procès devant la Cour de Justice européenne, qui prendront au moins deux ans. Mais le verdict de celle-ci risque d'être plus brutal que ce que la Commission serait amenée à accepter.

# L'INSERTION DE L'EUROPE DANS LA DIVISION INTERNATIONALE DU TRAVAIL : APPRÉCIATIONS ET SUGGESTIONS

Pierre MAILLET et Philippe ROLLET

*Directeur et directeur adjoint du CREI  
(centre de recherches européennes et internationales),  
Université de Lille I.*

La Communauté économique européenne est un espace économique ouvert sur l'extérieur : c'est vrai pour chacun des pays membres (cf. tableau 1) et inévitable du fait que chacune de ces économies nationales n'a qu'une dimension moyenne ou petite, mais c'est vrai aussi pour la CEE dans son ensemble vis-à-vis du reste du monde, et cela va moins de soi, et c'est moins inévitable, car un tel espace économique pourrait produire la plus grande partie de ce dont il a besoin, à l'exception d'une fraction de son énergie et des matières premières. Pour l'ensemble des pays, on constate une tendance à la décroissance du taux d'ouverture lorsqu'on augmente la dimension économique (repérée par le PIB) et on observe que, eu égard à cette relation, la CEE est relativement ouverte.

Tableau 1. — Degré d'ouverture de divers pays en 1985.

Pays	Exportations de biens et services	Importations de biens et services	PIB en 10 <sup>9</sup> Ecus
Belgique	79	76	104
Danemark	38	37	75
Allemagne	34	30	815
Grèce	22	31	44
France	25	25	675
Irlande	64	61	24
Italie	28	29	463
Luxembourg	93	93	4
Pays-Bas	65	59	164
Royaume-Uni	30	29	296
EUR 10	34	32	2 965
USA	7	10	5 170
Japon	15	12	1 710

L'Europe semble ainsi avoir fait le choix d'une large ouverture sur le reste du monde. Choix acceptable, mais seulement si on le joue habilement car l'ouverture crée des situations de dépendance, avec leurs aspects politiques de réduction de l'autonomie de comportement face à certains de nos fournisseurs et leurs aspects économiques de réduction de l'autonomie de conception et de mise en œuvre des politiques macro-économiques. D'ailleurs, s'agit-il vraiment d'un choix de l'Europe ou est-ce seulement le legs de comportements nationaux, conçus dans des optiques nationales et ne tenant pas compte de la construction européenne ? Deux questions méritent alors examen :

- l'insertion actuelle de l'Europe dans la division internationale du travail est-elle habile ?
- l'ampleur et les modalités de l'ouverture sont-elles les meilleures ?

Les deux questions sont évidemment liées ; on peut cependant les regarder successivement, car la première concerne principalement l'appréciation de la situation actuelle et de son évolution récente, tandis que la seconde pose le problème plus général de la constitution d'une structure économique, et notamment industrielle, optimale de la Communauté, venant remplacer progressivement la simple juxtaposition de structures industrielles optimales nationales.



## I. — La pertinence des spécialisations européennes

L'appréciation de la pertinence d'un comportement ou d'une situation suppose d'abord la définition de critères et d'indicateurs adaptés. Une réflexion plutôt méthodologique doit donc précéder l'exposé des faits.

### A. A la recherche d'indicateurs significatifs

Spécialisation signifie renoncement à certaines productions et développement privilégié d'autres, l'ensemble menant à une extension des échanges.

De façon générale, le commerce international revient à échanger un produit 1 qu'on fabrique chez soi, en utilisant un volume  $v_1$  de facteurs de production, contre un produit 2, fabriqué à l'étranger, et dont la fabrication chez nous aurait nécessité un volume  $v_2$  de facteurs de production. Si, sur la base des prix en vigueur (prix mondiaux), la valeur des deux produits échangés est la même (balance commerciale équilibrée), l'échange est intéressant si  $v_1$  est inférieur à  $v_2$ , et d'autant plus intéressant que  $v_1$  est plus inférieur à  $v_2$ . On dira que le gain procuré par l'échange et donc par la spécialisation internationale est d'autant plus élevé que les *termes de l'échange* (rapport de  $v_2$  à  $v_1$ ) sont plus élevés.

Pour apprécier avec précision la qualité de la spécialisation d'un pays, il faudrait donc pouvoir évaluer les termes de l'échange, c'est-à-dire le rapport de ce que nous coûte en facteurs de production la fabrication des produits exportés à ce que nous aurait coûté les produits importés. Calcul très difficile, car on manque en fait des données statistiques nécessaires. On est donc conduit à se rabattre sur des indicateurs approchés, dont on espère une vision approximative de la pertinence de la spécialisation et des échanges.

Trois pistes principales sont ainsi usuellement explorées qui concernent les parts de marché, la structure des échanges par produits, la structure géographique des échanges.

Le raisonnement en termes de part de marché constitue l'extrapolation à l'économie toute entière d'un concept usuel pour l'entreprise. Lorsque celle-ci veut estimer si sa compétitivité a augmenté ou décru, elle regarde si elle a pu mordre sur le marché de ses concurrents ou si elle a dû céder du terrain à ceux-ci, et raisonne ainsi tout naturellement en termes de part de marché. Toutefois l'indication ainsi fournie n'est qu'approximative, car la part de marché extérieure dépend à la fois de la compétitivité, de la capacité de production, de la stratégie commerciale qui conduit à privilégier plutôt le marché extérieur ou le marché intérieur ; ainsi, un renforcement de la compétitivité non suivi d'une augmentation des capacités, ne pourra permettre une augmentation des exportations qu'au détriment des livraisons sur le marché intérieur. Une seconde limitation du concept de part de marché tient à ce qu'on ne vend pas pour le plaisir de vendre, mais pour faire des bénéfices ; l'augmentation de la part du marché pour un produit n'indique pas si on a eu raison de faire porter l'effort sur ce produit plutôt que sur d'autres : ainsi s'acharnant à vendre des produits laminés au lieu de chercher à les transformer (comme le faisait sa concurrente allemande), la sidérur-

gie française s'est pendant quinze ans acheminée vers sa perte (et n'a évité la faillite officielle que par l'aide, puis le rachat de l'Etat).

Le concept de part de marché est transposable au niveau d'une branche entière, il fournit un éclairage, mais dont l'interprétation est délicate pour les mêmes raisons, et qui en particulier ne dit rien sur la pertinence des choix de spécialisation.

Par contre, porté au niveau de l'économie toute entière, le concept n'a plus aucun sens immédiat. Cette part globale de notre commerce extérieur dans le commerce mondial (car c'est généralement ce chiffre qu'on calcule, pour des raisons de disponibilités statistiques et non la part de notre production dans la production mondiale, mal connue) évolue sous la double influence de l'évolution de la croissance de notre production nationale comparée à celle du reste du monde et de l'évolution de notre ouverture sur l'extérieur comparée à celle du reste du monde, deux éléments dont l'appréciation demande réflexion.

La réduction de la part de la production nationale globale dans la production mondiale n'est pas forcément un signe de déclin, elle peut être l'expression d'un rééquilibrage mondial : nous ne pouvons à la fois souhaiter un décollage et une expansion forte des pays en voie de développement, menant à une atténuation des disparités mondiales de niveaux de vie, et déplorer la réduction de notre part relative dans le produit mondial. Celle-ci peut certes poser des problèmes d'influence politique, mais la perpétuation des disparités en poserait d'autres (1).

Quant à l'ouverture vers l'extérieur, elle n'est pas une fin en soi, elle est la contrepartie d'une certaine spécialisation, qui ne gagne pas automatiquement à être amplifiée ; on reviendra sur ce point dans la seconde partie.

La constatation de l'évolution de parts de marchés (en hausse ou en baisse) peut ainsi amener à se poser des questions, elle ne peut pas mener directement à des réponses sur le caractère plus ou moins satisfaisant de cette évolution : un affinement de l'analyse est nécessaire.

Cette recherche d'indicateurs adaptés peut être éclairée par quelques réflexions supplémentaires sur le rôle des échanges dans le fonctionnement dynamique de l'économie.

A priori, l'exportation d'un produit sera d'autant plus bénéfique que l'écart entre le coût intérieur de production et le prix mondial est plus élevé. Deux éléments essentiels commandent cet écart : l'aptitude à produire à un coût bas (par une avance technologique ou une habileté de gestion), la possibilité de vendre sur un marché imparfaitement concurrentiel qui procure un « profit de monopole » ; ce dernier cas sera obtenu soit lorsqu'il est possible, notamment par une différenciation des produits, de créer un certain cloisonnement des marchés,

(1) La même remarque vaut pour la dimension du marché intérieur : le fait que dans l'ensemble des trois ensembles géographiques la part relative du marché industriel de l'Europe ait un peu diminué — comme d'ailleurs celle des Etats-Unis — reflète simplement le fait que le pouvoir d'achat par tête du Japon rejoint celui de l'Europe.

	Part de la demande intérieure pour les produits industriels	Part de la population
EUR 7	37	44
USA	41	37
Japon	22	19

soit lorsqu'on dispose d'une priorité temporelle dans la vente du produit (rente d'innovation). On peut penser qu'on se trouve d'autant mieux dans ces situations que le produit est plus sophistiqué et que sa demande croît plus fortement, deux caractéristiques qui vont donc nous aider à classer les produits.

D'autre part, le fonctionnement harmonieux de l'économie nationale requiert que soit assuré un équilibre des relations économiques extérieures (le respect de la fameuse contrainte extérieure) et donc que soit évitée une détérioration de la balance commerciale. A compétitivité inchangée, celle-ci aura tendance à pouvoir s'améliorer si nos exportations concernent des produits ou des clients dont la demande augmente fortement et nos importations des produits à demande en croissance faible. Cela amène à faire une distinction tant entre produits qu'entre destinataires de nos ventes.

Enfin, l'existence d'amples relations commerciales extérieures crée une situation d'interdépendance avec nos partenaires, qui peut créer des difficultés tant politiques qu'économiques. L'aspect politique est évident : il y a réduction d'autonomie de comportement vis-à-vis d'un interlocuteur qui vous approvisionne substantiellement en un produit stratégique, l'Europe l'expérimente constamment en ce qui concerne l'énergie. L'aspect économique est plus complexe, car il découle des complémentarités entre produits. Commercialement, il s'agit par exemple de la situation de faiblesse où on est pour vendre un équipement complexe ou une usine clé en main dont on ne peut fabriquer tous les éléments. Mais surtout, technologiquement, certains produits (matériaux ou équipements) jouent dans le processus d'évolution technologique un rôle absolument crucial en constituant un point de passage obligé ou un point de départ pour de nouveaux progrès ; le fait de dépendre de l'extérieur pour de tels produits peut faire prendre du retard à l'économie dans la course technico-économique.

La nécessité d'une indépendance technologique se justifie ainsi par de bonnes raisons économiques dans la mesure où les industries stratégiques (certains biens d'équipement, certaines industries de haute technologie), en étant à l'origine de nouveaux produits ou de nouvelles techniques de production, conditionnent l'évolution de la structure de l'économie et surtout, par les gains de productivité qu'elles induisent, son rythme de croissance et sa compétitivité d'ensemble. On sait ainsi que certaines industries traditionnelles (le textile, l'automobile) n'ont pu se maintenir dans les pays industrialisés que grâce à l'utilisation de nouvelles technologies (i.e. robotique). Dépendre alors de l'extérieur pour ces technologies fait courir le risque :

- de retards dans leur diffusion, affectant ainsi la compétitivité des secteurs utilisateurs et donc leurs parts de marché international (le retard de l'industrie européenne des composants affecte ses performances dans les domaines de l'informatique, de l'électronique et des autres secteurs utilisateurs) ;
- d'une moins bonne adaptation de ces technologies, conçues à l'étranger, aux besoins des utilisateurs qui peut, elle aussi, ralentir leur diffusion.

L'ensemble de ces considérations peut amener alors à organiser l'analyse dans trois directions, en examinant la structure des échanges :

- selon une répartition par produits faisant ressortir les produits stratégiques ou produits clés, qui sont essentiellement les produits de technologie avancée ;

- selon une répartition par produits sur la base du taux de croissance de la demande mondiale de ces produits ;

- selon une répartition géographique des destinataires, en classant ceux-ci d'après le taux de croissance de leur activité économique et de leurs importations.

Aucune de ces analyses ne donne, à elle seule, une vision complète de la pertinence de la spécialisation, mais chacune apporte un éclairage partiel et leur ensemble permet alors de porter une appréciation motivée ayant une certaine signification.

### a) L'analyse en termes de produits stratégiques

Ces produits stratégiques sont essentiellement les produits de haute technologie ; mais on insiste parfois aussi sur le rôle des biens d'investissement productif. Les deux ensembles d'activités sont un élément essentiel de la compétitivité d'un pays de par leurs effets sur la productivité et sur la diffusion des normes de production.

Les produits de haute technologie sont ceux pour lesquels la part des dépenses de Recherche Développement dans la valeur ajoutée est supérieure à la moyenne de l'industrie. On met ainsi généralement en avant une quinzaine d'industries de haute technologie parmi lesquelles les appareils de télécommunication, l'aéronautique, l'industrie pharmaceutique, le matériel médical et bien entendu l'industrie électronique.

Quelles sont alors les performances de la Communauté dans ces domaines stratégiques. Le tableau 2 montre l'évolution de leur spécialisation à l'exportation (2) depuis le début des années 60 jusqu'à celui des années 80. On voit très clairement que la spécialisation communautaire est en moyenne assez faible (coefficient nettement inférieur à 1 depuis 1970, de l'ordre de 0,8 en 1983) et qu'elle tend à se réduire très sensiblement. Par contre, les spécialisations des autres pays avancés sont nettement plus élevées. Les USA ont très légèrement réduit cette spécialisation pendant les années 60 mais ont retrouvé ensuite leur niveau initial (coefficient de 1,26 en 1983). Le Japon l'a au contraire substantiellement augmenté et il a même dépassé les USA au début des années 80 (coefficient de 1,36 en 1983). Au total, le retard de la CEE sur ces pays leaders est manifeste et, ce qui est plus grave, il s'accroît.

Tableau 2. — Evolution de la spécialisation européenne dans les industries de haute technologie.

Pays	1963	1970	1978	1983
Belgique/Luxembourg	0,65	0,72	0,81	0,80
Danemark	0,65	0,70	0,63	0,58
France	0,93	1,00	0,96	0,84
Allemagne	1,20	1,06	0,99	0,97
Italie	0,83	0,87	0,65	0,56
Pays-Bas	1,10	0,85	0,68	0,61
Royaume-Uni	1,02	0,94	0,92	0,91
EUR 10	1,01	0,94	0,88	0,82
Etats-Unis	1,27	1,18	1,27	1,26
Japon	0,72	1,07	1,27	1,36
Total OCDE	1,00	1,00	1,00	1,00

Source : Economie Européenne septembre 1985.

(2) Mesurée par la part du pays dans les exportations OCDE de ces produits de haute technologie divisée par la part, toujours dans les exportations OCDE, de ce pays pour l'ensemble des produits manufacturés. Un coefficient fortement supérieur à 1 est l'indice d'une forte spécialisation.



Ces quelques données peuvent être complétées par celles du dernier rapport Ramsès reportées dans le tableau 3. Celles-ci confirment la forte progression de la part de marché du Japon, la diminution régulière des USA mais seulement, semble-t-il, jusque 1980. Elles permettent de nuancer aussi un peu le jugement défavorable porté sur l'Europe puisque, globalement, la position des trois grands pays de la CEE n'est pas mauvaise et qu'ils contrôlent encore ensemble près du tiers du marché des produits à haute technologie. Ce n'est pas négligeable, mais cela ne doit pas cacher les faiblesses communautaires. D'abord la performance de l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne n'est pas meilleure dans ce domaine que dans le reste de l'activité manufacturière comme le montrent les coefficients de spécialisation, souvent proches de 1. Ensuite et surtout les chiffres globaux cachent un peu la réalité ; la position européenne varie largement d'un secteur à l'autre et si, comme le souligne RAMSES, elle est très satisfaisante dans l'industrie pharmaceutique, l'aéronautique et les télécommunications, elle l'est beaucoup moins ailleurs, en particulier dans l'électronique et la robotique où les retards se creusent. Enfin, la position des autres pays de la Communauté est nettement moins bonne que celle des trois grands (3).

Tableau 3. — Part du marché OCDE des produits de haute technologie détenue par pays (en %).

Pays	1970	1975	1980	1981	1982
RFA		16	15,3	14,9	14,7
Royaume-Uni		9,3	10,2	8,2	8,4
France		7,3	7,4	7,7	7,1
Total		32,6	32,9	30,8	30,2
USA	29	25,6	23,8	26,4	26,3
Japon	10	11,3	14,8	13,7	15,0

Source : Ramsès d'après Conjoncture, bulletin économique mensuel de Paribas. Décembre 1984.

Le même constat se dégage quand on adopte une classification un peu différente regroupant des produits considérés comme fondamentaux pour la maîtrise, par les pays, de leur processus de spécialisation internationale, soit parce qu'ils conditionnent en profondeur l'efficacité du système productif, soit parce qu'ils occupent dans l'économie une position de base permettant la production de tous les autres biens. Deux catégories de produits sont ainsi plus particulièrement mises en avant :

- une catégorie de maîtrise technologique regroupant les activités les plus évolutives et se situant le plus en avant dans la diffusion du progrès technique : activités liées à la recherche-développement, ordinateurs, télécommunications, machines à produire des machines ;

- une catégorie de biens d'investissement principaux qui regroupe les biens d'équipement les plus importants se retrouvant au carrefour des grandes filières de production (machines et appareils électriques, moteurs...) à l'exception du matériel de transport non directement productif.

(3) Il faut noter qu'à la différence de ceux de la Commission les chiffres cités par RAMSES ne prennent pas en compte le secteur automobile. Les tendances soulignées par ces deux études sont toutefois les mêmes mais la performance japonaise est sans doute un peu surestimée dans les chiffres CEE.

Ces activités sont donc au centre du système productif et elles constituent ainsi un véritable noyau industriel qui conditionne la spécialisation et la compétitivité actuelles, mais aussi la spécialisation et la compétitivité futures. A travers les performances extérieures dans ces catégories d'activités on juge donc la capacité des pays à préparer l'avenir mais aussi leur capacité à maîtriser plutôt qu'à subir le processus de division internationale du travail. Une situation favorable dans ces secteurs permet non seulement en effet une relation indépendante dans la réalisation et éventuellement la réorientation de leur spécialisation, mais assure aussi un certain contrôle des autres systèmes productifs à travers la diffusion de ses propres normes de production. On voit alors que, dans leur ensemble, les pays de la CEE n'occupent dans les échanges internationaux de ces produits qu'une position très moyenne (tableau 4). Ils manifestent ainsi une très nette faiblesse dans les exportations de produits de maîtrise technologique où leur part de marché n'est, en 1980, que de 47 % — contre 56 % pour l'ensemble des produits manufacturés, ce qui donne un indice de spécialisation de 0,84 — et diminue régulièrement depuis une vingtaine d'années. Ils sont ainsi dominés par les USA (indice de spécialisation de 1,1) et surtout par le Japon (indice de spécialisation de 1,7) qui s'est imposé, au fil des années, comme le leader en ce domaine. Un même phénomène s'observe, mais avec moins d'ampleur, pour les biens d'équipements principaux où la spécialisation communautaire est moyenne (indice proche de 1) ; la Communauté est là supplantée par les USA (indice de 1,37) mais elle garde encore, au début des années 80, une petite avance sur le Japon dont la stratégie de spécialisation est axée sur le développement de seulement quelques créneaux.

Tableau 4. — Evolution de la spécialisation dans les produits fondamentaux.

	Produits de maîtrise technologique				Biens d'équipement principaux			
	Parts de marché 1963	Spécialisation 1980	Parts de marché 1963	Spécialisation 1980	Parts de marché 1963	Spécialisation 1980	Parts de marché 1963	Spécialisation 1980
France	6	7,4	0,71	0,79	6,7	8,8	0,79	0,94
Allemagne	21,6	17,5	1,11	0,95	23,6	20	1,22	1,10
Royaume-Uni	12,3	7,7	0,9	0,81	14	10,1	1,02	1,06
Italie	4,2	5,5	0,72	0,75	5,6	7,1	0,98	0,97
Pays-Bas	6,7	3,9	1,66	0,93	2,8	3,3	0,69	0,78
UEBL	2,9	3,2	0,55	0,61	2,2	2,4	0,42	0,45
CEE à 9	54,8	46,9	0,94	0,84	56,9	53,8	0,98	0,96
USA	27,3	17,4	1,29	1,1	28,4	21,9	1,34	1,37
Japon	8,2	24,3	1,12	1,75	3,1	11,8	0,43	0,84

Source : Ph. Rollet « Spécialisation internationale et intégration économique et monétaire dans le pays de la CEE ». Thèse, Lille, 1984.

Deux autres séries d'éléments viennent confirmer l'idée que l'Europe a pris un certain retard dans les domaines stratégiques. D'abord des données fournies par les services de la Commission sur la croissance en volume des exportations des biens d'équipement, montrent

(4) Cette approche a été retenue dans le rapport Maldague sur l'évolution sectorielle des économies européennes. Cf. Economie Européenne, numéro spécial, 1979.

que les performances communautaires sont pour le moins assez médiocres. Les évolutions connues par la Communauté dans son ensemble sont, pour presque toutes les catégories de biens d'équipement et plus particulièrement pour celles du matériel électrique, des machines de bureau, des machines agricoles et industrielles, nettement en retrait de celles des USA et du Japon (tableau 5). Même si les données relatives à la CEE concernent les seules exportations extracommunautaires et peuvent être sans doute un peu tempérées par des évolutions un peu plus favorables sur le marché communautaire, il reste que le dynamisme commercial des autres pays dans ce secteur stratégique est bien supérieur à celui de l'Europe.

**Tableau 5. — Taux de croissance en volume, des exportations des biens d'équipement.**

Total	Machines biens d'équi- pements		Machines agricoles et in.		Matériel			
	64/73	73/81	64/73	73/81	63/73	73/81	64/73	73/81
France (1)	8,9	7,6	11,1	6,7	4,9	8,8	10,6	9,5
Allemagne (1)	6,7	4,6	7,8	3,8	8,2	3,8	8,7	6,5
Royaume-Uni (1)	4,4	0,8	5,2	1,9	6,3	2,2	6,3	-1,2
Italie (1)	9,6	8,4	12,5	8	6,8	4,3	11,2	10,3
Pays-Bas (1)	3,9	8,2	10,4	7,1	6,4	9,3	-1,1	15,1
UEBL (1)	10,2	4,5	11,0	5,0	19,6	6,7	5,9	9,7
CEE (1)	6,6	5,2	8,1	4,6	7,2	5,3	6,7	6,7
USA	11,6	8,7	—	10,1	18,4	10,1	13,7	7,8
Japon	15,8	11,5	17,1	13,2	10,4	11,8	15,1	15

(1) Commerce extra-communautaire.

Source : Economie Européenne, juillet 1983.

Ensuite, une étude récente (5) concernant un domaine tout particulièrement stratégique, celui de l'industrie électronique, montre le déclin de l'Europe. En 1980, les firmes européennes étaient responsables de 26 % de la production mondiale, en 1985 elles n'en réalisent plus que 21 % ; pendant ce temps elles ont été dépassées par les firmes japonaises (15 % de la production en 1980, 21 % en 1985) et elles restent bien derrière celles des USA (46 % de la production, ces deux années). Ce déclin se manifeste tout particulièrement sur le plan des échanges extérieurs puisque pendant cinq ans, entre 1979 et 1984, le déficit commercial des Dix avec le Japon a plus que doublé (3,9 milliards de \$ à 8,5 milliards) tandis que celui enregistré avec les USA a suivi presque la même évolution (5,6 milliards à 10,8 milliards).

Tout ceci confirme donc l'idée, souvent avancée, que l'Europe a pris un certain retard technologique sur les autres pays industriels avancés. Une vue assez proche va se dégager des autres critères d'appréciation de la qualité de la spécialisation européenne.

### b) L'analyse en termes de croissance des débouchés

Si on regarde les taux de croissance de grands groupes de produits industriels au cours de la décennie 1972-82, on constate des différences très significatives,

(5) L'électronique dans le monde, rapport réalisé par Electronics International Corporation et résumé dans le Monde du 29 avril.

qui permettent de classer les produits en trois ensembles, les produits à demande en croissance forte (6 à 8 % par an), les produits à croissance en demande moyenne (2 à 3,5 %), les produits à croissance en demande faible (1 à 1,5 %), le taux moyen pour l'ensemble des produits manufacturés ayant été de 3,1 % (6).

Face à cette évolution de la demande des pays de l'OCDE, comment se présente la CEE, tant en ce qui concerne la demande que la production intérieure ?

La croissance de la demande pour l'ensemble des produits industriels a été un peu plus faible que pour l'ensemble de la zone et beaucoup plus faible qu'au Japon, mais l'inflexion vers les produits à demande forte est un peu plus marquée que pour la zone et également que pour le Japon (tableau 6).

Par contre, la couverture de cette demande intérieure par la production se réduit, et tout particulièrement pour les produits à demande en forte croissance, le même phénomène s'observant aux Etats-Unis, mais pas du tout au Japon : la Communauté s'ouvre, le Japon reste fermé.

Ainsi, en l'espace de dix ans (1973-1982), la part de la demande intérieure couverte par la production est passée de 91,3 à 88,5 soit une baisse de 2,8 points contre une baisse de 3,2 aux Etats-Unis, mais seulement 0,3 au Japon où le taux de couverture est resté à 94,8 % (7).

Mais de plus la baisse est beaucoup plus marquée pour les produits à demande forte, avec une baisse de 6,9 points, ramenant le taux de couverture à 83 (contre -1,1 et 94,8 pour le Japon). Non seulement la Communauté s'ouvre sur le reste du monde, mais elle le fait tout particulièrement pour les produits en expansion.

Dans le même temps d'ailleurs et en contrepoint, la fraction de la production qui est exportée vers le reste du monde a une nette tendance à croître passant de 11,5 % à 16 % ; le phénomène est analogue chez nos deux grands concurrents, et la croissance du taux d'exportation est un peu plus forte pour les produits en expansion.

On peut affiner un peu l'analyse en regardant les indices de spécialisation à l'importation et à l'exportation pour les treize grands groupes de produits. On constate d'abord que la spécialisation de la CEE est orientée plutôt vers les produits à croissance faible, et s'y oriente de plus en plus (l'évolution n'est pas chiffrée dans le tableau), alors que les spécialisations de nos concurrents se portent vers les produits à demande moyenne ou forte. On remarquera de plus que la disparité des coefficients de spécialisation est modique en Europe (fourchette 1,32-0,50) alors qu'elle est très forte au Japon (1,82-0,12).

Quelle impression d'ensemble se dégage alors de tous ces chiffres ?

D'abord celle d'une grande différence de situation pour les trois grands ensembles économiques : la Communauté est l'ensemble le plus ouvert et cette ouverture concerne tous les produits ; le Japon est le plus

(6) Le calcul a été fait pour la demande intérieure de 7 pays de la CEE, les USA et le Japon, qui au total contribuent à 80 % de la production industrielle de l'OCDE.

(7) En 1982, la couverture de la demande intérieure dans la CEE est assurée par la production du pays où s'exprime la demande à concurrence d'environ 70 %, par des importations intra pour 18 et par des importations extra pour 11,5.



Tableau 6

Produits	Croissance de la demande intérieure 1972-1982			Spécialisation à l'importation en 1983	Spécialisation à l'exportation en 1983	Spécialisation à l'exportation des concurrents	
	EUR 7	EUR 7 + USA	Japon			USA	Japon
Matériel électrique et électronique	3,7	7,7	15,1	1,10	0,89	1,20	1,82
Informatique	8,9	7,0	6,8	1,34	0,64	1,62	1,44
Chimie	5,5	6,4	11,8	0,83	1,16	1,03	0,49
Caoutchouc	3,2	3,5	1,2	0,68	0,97	0,71	0,91
Moyens de transport	3,2	2,9	7,1	0,61	0,84	1,04	1,51
Papier	1,8	2,6	3,7	1,49	0,50	0,96	0,20
Produits alimentaires	2,0	2,2	3,8	1,03	1,00	1,04	1,51
Machines industrielles	0,2	2,0	3,6	0,92	1,25	1,29	0,87
Produits divers	0,2	1,5	1,4	1,38	1,23	0,67	0,36
Textile	0,2	0,2	1,2	1,10	1,06	0,38	0,69
Sidérurgie	0,7	1,3	3,7	1,12	0,95	0,44	1,26
Produits métalliques	-0,5	1,2	4,2	0,82	1,32	0,78	0,88
Matériaux de construction	0,9	1,0	1,8	0,93	1,21	0,76	0,73
Tous produits manufacturés	1,9	3,1	6,4	1	1		
Produits à demande							
forte	5,2	6,7	13,5	1,01	0,96	1,18	1,16
moyenne	1,9	2,5	4,8	0,88	0,97	1,12	0,96
faible	0,2	1,1	3,0	1,13	1,11	0,55	0,84
Evolution relative							
forte	2,7	2,2	2,1				
moyenne	1	0,8	0,7				
faible	0,1	0,3	0,5				

fermé, sa stratégie consistant à couvrir en quasi-totalité sa demande intérieure par sa propre production et à concentrer son effort d'exportation sur un nombre limité de produits... dont il inonde le monde. La situation américaine est intermédiaire.

En ce qui concerne l'évolution, le rapport de la Commission la résume en quelques formules lapidaires : « la dépendance à l'importation de la Communauté s'accroît surtout sur les produits en forte demande », « pour les produits de haute technologie à forte demande, et dans une certaine mesure pour ceux en demande moyenne, la progression de la production exportée s'accompagne de la réduction des parts de marché ». Vision résumée que nous partageons entièrement et qui est préoccupante, on y reviendra plus loin (8).

### c) L'analyse en termes de répartition géographique

Comme on l'a indiqué plus haut, il est intéressant d'orienter ses ventes vers les pays en croissance, mais aussi vers les pays qui sont nos fournisseurs de produits stratégiques. La première orientation facilite le maintien de l'équilibre extérieur, la seconde crée avec nos fournisseurs une situation d'interdépendance qui atténue les

risques pouvant affecter la fourniture régulière et sans envolée de prix de produits qui sont fondamentaux pour le fonctionnement de notre économie.

Les tableaux 7 et 8 fournissent une base statistique pour comparer à cet égard la situation de la CEE avec celle des Etats-Unis et du Japon, mais l'interprétation de

Tableau 7. — Ventilation géographique des exportations industrielles en 1983.

	EUR 10	USA	Japon
OCDE	48,5	59,2	51,4
EUR 10	—	22,5	12,6
USA	14,9	—	29,5
Japon	2,4	8,3	
Reste OCDE	31,2	28,4	9,3
Pays de l'Est	6,3	0,7	2,4
OPEP	17,8	8,7	13,8
Reste du Monde	27,4	31,4	32,4
dont			
Asie sud-est	3,5	7,8	13,7
Afrique	5,1	1,8	2,1
Amérique Latine	4,6	12,6	4,0

Tableau 8. — Ventilation par groupes de produits des exportations.

	EUR 10				USA				Japon				
	F	M	f	Total	F	M	f	Total	F	M	f	Total	
EUR 10													
USA	24	46	30	100	48	40	12	100	52	38	10	100	
Japon	37	37	26	100	42	39	19	100	99	47	14	100	
Reste OCDE	32	38	30	100	30	56	14	100	38	48	14	100	
Ensemble OCDE													
Ensemble PVD	29	46	25	100	40	28	12	100	31	41	28	100	
N.B.	F	produits à demande en croissance											forte
	M	"											moyenne
	f	"											faible

(8) Par contre, lorsqu'on lit dans le même rapport comme phrase finale, « au total et malgré l'évolution des monnaies européennes par rapport au dollar et au yen, on assiste à un repli régulier des positions communautaires sur les produits les moins sensibles à la reprise de l'activité économique, caractérisés par un plus faible contenu en valeur ajoutée ce qui a largement contribué à aggraver la situation de l'emploi dans l'industrie », on ne peut s'empêcher de penser qu'une telle appréciation est à la limite — et probablement au-delà — de ce qu'on peut déduire des chiffres fournis, dans la mesure où ceux-ci sont beaucoup trop globaux pour susciter de telles conclusions : le textile, pour prendre un seul exemple, comprend à la fois des productions à vieille technologie et des productions obtenues dans des usines ultra-modernes hautement compétitives : seule une analyse beaucoup plus fine permettrait de situer la part relative de chacune et de dégager une conclusion motivée.

ces chiffres est fort délicate. Tout d'abord, la comparaison des parts des exportations allant vers les pays de l'OCDE n'a pas de sens, puisque le contenu de ce destinataire n'est pas le même pour les trois exportateurs (9) : il faut entrer un peu plus dans le détail. On constate alors que l'Europe vend aux Etats-Unis relativement deux fois moins que le Japon et au Japon moins de trois fois moins que les Etats-Unis : or, ces pays sont probablement assez exigeants sur la nature et la qualité des produits livrés et on est tenté d'en conclure que l'Europe est dans une position moins forte que ses concurrents. Mais l'Europe vend relativement un peu plus que les Etats-Unis et plus de trois fois plus que le Japon vers le reste de l'OCDE, pays qui sont également de haut développement économique et technique ; on retrouve en fait le phénomène bien connu que la proximité géographique ou les relations historiques favorisent le commerce entre deux pays. Il est donc difficile de tirer une conclusion nette de l'observation de la seule situation globale d'une année récente (10).

Par contre, la ventilation des ventes entre les trois groupes de produits définis selon la croissance de la demande est fort instructive. Quel que soit le destinataire — USA, Japon, reste de l'OCDE — la part des produits à demande faiblement croissante est plus élevée — et généralement beaucoup plus élevée (le double) — dans les exportations de l'Europe que dans celle de ses grands concurrents. Le phénomène joue dans le même sens, mais moins marqué, pour les exportations vers les PVD.

En ce qui concerne les divers PVD, il est très compréhensible que l'Europe exporte nettement moins que le Japon vers l'Asie du sud-est, mais il l'est beaucoup moins qu'elle exporte deux fois moins que les Etats-Unis. Certes, l'importance relative des exportations vers l'Afrique explique arithmétiquement cela, mais c'est économiquement regrettable dans la mesure où l'Asie du sud-est héberge la plupart des « nouveaux pays industrialisés » à croissance rapide, alors que, malheureusement pour elle, l'Afrique n'est pas un marché porteur.

Le cas de l'OPEP est complexe. Le rapport de la Commission écrit « les exportations communautaires vers l'OPEP représentent une part élevée de ses ventes à l'étranger, la rendant très dépendante de l'évolution des revenus des pays producteurs de pétrole dont le montant a pu se maintenir grâce à la hausse du dollar ». En termes stricts de balance des paiements, le raisonnement est exact ; on peut toutefois ajouter qu'une baisse des ressources en devises de l'OPEP n'est que la contrepartie d'une baisse de notre facture pétrolière. Mais surtout, il faut élargir le critère d'appréciation, car l'importation d'un produit stratégique comme le pétrole ne peut être traitée de la même manière que celle de produits de consommation courante, quelque utiles que soient ceux-ci. Il faut renforcer la solidité de nos liens avec nos fournisseurs et un des moyens pour cela est d'être pour eux un fournisseur privilégié de produits dont

ils ont besoin pour leur propre développement : c'est d'ailleurs un des piliers du dialogue euro-arabe tel que cherche à le développer la Communauté ; le chiffre relativement élevé de nos ventes aux pays de l'OPEP n'est donc pas préoccupant en soi, par contre la composition de ces ventes laisse quelque peu à désirer, n'étant pas suffisamment centrée sur les biens d'équipements.

On vient en fait d'aborder sur le cas de l'OPEP une vision élargie des relations commerciales de la Communauté ; celles-ci ne peuvent être appréciées exclusivement par des critères économiques ; le commerce entre pays est un élément des relations entre ces pays et il doit donc être non pas subordonné à la politique étrangère de la Communauté, mais en harmonie avec elle. C'est ainsi que se justifie par exemple la place appréciable de l'Afrique.

## B. Les disparités entre pays

Jusqu'à maintenant, à l'instar de beaucoup d'études — notamment de la Commission —, nous avons raisonné comme si la CEE constituait un espace économique unique, à l'instar des grands partenaires, Etats-Unis ou Japon, avec lesquels ont été menées les comparaisons. Mais l'évolution (statistique) de la CEE, recouvre-t-elle des comportements analogues des divers pays ou bien y-a-t-il de fortes disparités ? Pour éclairer cette question, on va reprendre les critères, ci-dessus examinés, de ventilation par produits.

### 1. Le critère des industries stratégiques

Quel que soit le critère retenu, produits de haute technologie ou produits fondamentaux, on voit que *les performances des pays de la CEE sont fort différentes* et que seules, jusqu'à présent, les grandes économies, à l'exception de l'Italie, ont à peu près tiré leur épingle du jeu, encore que leur position se soit sensiblement détériorée depuis quelques années.

L'Allemagne devance ses partenaires (indice de spécialisation de 0,95 pour les produits de maîtrise technologique en 1980, de 1,1 pour les biens d'équipement la même année, de 0,97 pour les produits intensifs en RD en 83) mais dans les trois cas sa situation s'est singulièrement dégradée depuis le début des années 60. L'économie française vient ensuite avec des performances plutôt médiocres dans les produits de maîtrise technologique et dans les produits intensifs en RD : sa spécialisation y est plutôt faible (de l'ordre de 0,8 au début des années 80) et elle a même diminué dans les deux cas ces dernières années. Ce mauvais résultat est toutefois un peu compensé par une amélioration de la spécialisation dans les biens d'équipement (l'indice de spécialisation y est passé de 0,79 à 0,94 entre 1963 et 1980). Le Royaume-Uni présente un profil sensiblement identique mais ses performances sont sensiblement meilleures notamment pour les biens d'équipement. Enfin l'Italie révèle d'importantes faiblesses dans les produits de haute technologie (indice de spécialisation de 0,56 en 1983), et les produits de maîtrise technologique (indice de 0,7 en 1980) mais sa performance est moyenne dans les biens d'équipement (indice proche de 1). On doit sans doute voir là les effets du moindre niveau de développement de l'Italie, par rapport à ses partenaires, qui le pousse vers d'autres types de spécialisation, dans les produits de technologie plus classique, où d'ailleurs elle excelle.

(9) Pour les USA et le Japon, l'OCDE comprend l'Europe, pour l'Europe, elle comprend les USA et le Japon.

(10) La situation peut être regardée par l'autre bout, selon les fournisseurs de chaque ensemble géographique, sachant que la capacité globale de fourniture de produits industriels est du même ordre de grandeur en Europe et aux Etats-Unis et environ la moitié au Japon. Il ne paraît alors pas aberrant que les Etats-Unis vendent à l'Europe deux fois plus que le Japon, mais il est par contre anormal que l'Europe à 10 vende moins que le Japon aux Etats-Unis et deux fois moins que les Etats-Unis au Japon (et encore moins en ce qui concerne les produits à demande fortement croissante).



Pour les autres économies de la Communauté, les résultats sont franchement mauvais. Dans ces domaines où le succès à l'exportation repose non seulement sur un important effort de RD mais aussi sur l'appui donné par le marché intérieur — avec ici un rôle non négligeable des marchés publics — ils paraissent victimes de la petite dimension de leur économie. La spécialisation belge est particulièrement faible dans les produits de maîtrise technologique (indice de 0,6 en 1980) et les produits intensifs en RD (indice de 0,8 en 1983) mais on constate dans les deux cas certains progrès. Il en va de même pour la spécialisation hollandaise (les indices sont respectivement de 0,9 et 0,6) mais les évolutions connues depuis le début des années 60 sont nettement plus défavorables. Dans les biens d'équipement, les performances sont aussi médiocres mais un peu meilleures pour les Pays-Bas que pour l'UEBL (indices de 0,78 contre 0,48). Tout ceci semble alors suggérer que le renouveau des industries de haute technologie en Europe se fera principalement autour des trois grands pays européens. Cela pose le double problème :

- de coordonner les stratégies industrielles de ces trois grands pays qui ont été jusqu'à présent fort différentes (coopération avec les firmes étrangères pour le Royaume-Uni, effort de recherche-développement sur une base nationale pour la RFA, stratégie intermédiaire pour la France) ;

- de faire jouer à l'ensemble communautaire le jeu européen en acceptant l'idée qu'une dépendance à l'égard de quelques pays européens est, à terme, moins dommageable qu'une dépendance à l'égard des USA et du Japon.

## 2. Le critère de la demande mondiale

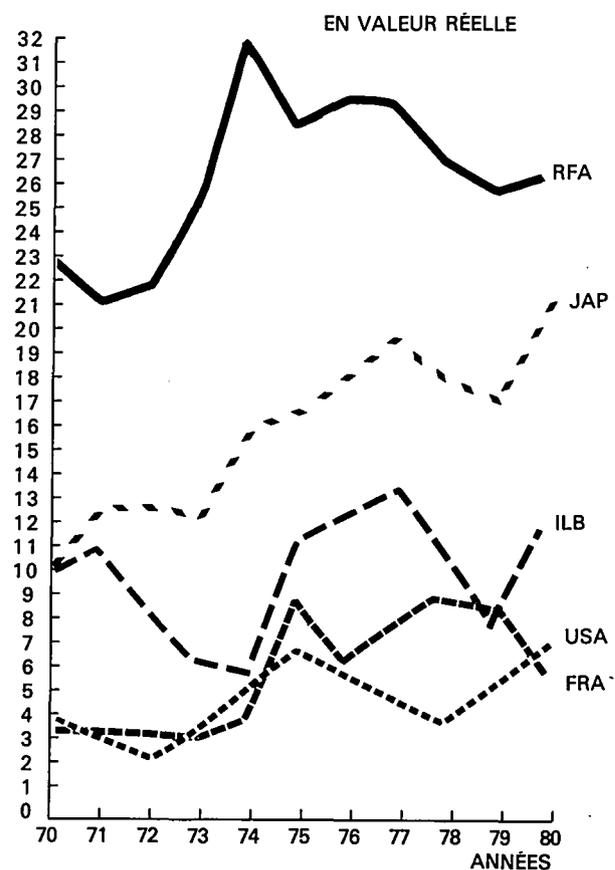
Les données fournies par le rapport des services de la Commission concernent l'Europe dans son ensemble et le seul commerce extra-communautaire. Elles ne permettent donc pas d'apprécier les performances respectives de chacun des pays membres. C'est dommage car comme le suggère une étude un peu ancienne du CEPIL elles sont sans doute fort différentes. L'étude du CEPIL appréciait l'évolution de la spécialisation internationale des pays européens et de leurs partenaires à partir d'un regroupement de 54 catégories de produits en six classes correspondant à des rythmes de croissance différents de la demande mondiale. Une première analyse rétrospective, menée sur la période 1964-1972, montre que d'un côté, le Japon, les Pays-Bas et l'Allemagne se sont spécialisés dans les créneaux porteurs au niveau de la demande mondiale et ont abandonné les productions à très faible croissance, et que de l'autre les USA, et surtout le Royaume-Uni se sont maintenus dans des activités régressives, les autres pays européens se situant en position intermédiaire. Une seconde analyse, menée sur la période 1970-1977, confirme pour l'essentiel ces résultats, le Japon restant très nettement en tête, le Royaume-Uni en queue mais montre quelques changements au niveau intermédiaire puisque pendant les années 70, la France et la Belgique ont devancé, en termes d'évolution, l'Allemagne et les Pays-Bas. Enfin une analyse plus récente de 1983 du même organisme mais s'intéressant plus à l'ampleur de la spécialisation à un moment donné qu'à son évolution montre qu'en 1980, parmi les trois grands pays, l'Allemagne devance très nettement la France et le Royaume-Uni en étant plus spécialisée dans les produits à forte croissance de la demande mondiale et en étant relativement plus pro-

che des performances du Japon. Il est donc fort probable que de fortes disparités subsistent entre les pays membres en matière d'adaptation de leurs structures de production aux évolutions de la demande mondiale, même si la hiérarchie que nous venons de dessiner a pu se modifier. Ceci n'est pas sans effet pour l'avenir de la construction européenne :

- l'inégale adaptation des économies européennes aux conditions de la demande mondiale se traduit par une aptitude différente à équilibrer leur balance commerciale ; à terme cela pèse sans doute sur l'évolution des taux de change au sein de la CEE et affecte la stabilité du SME ;

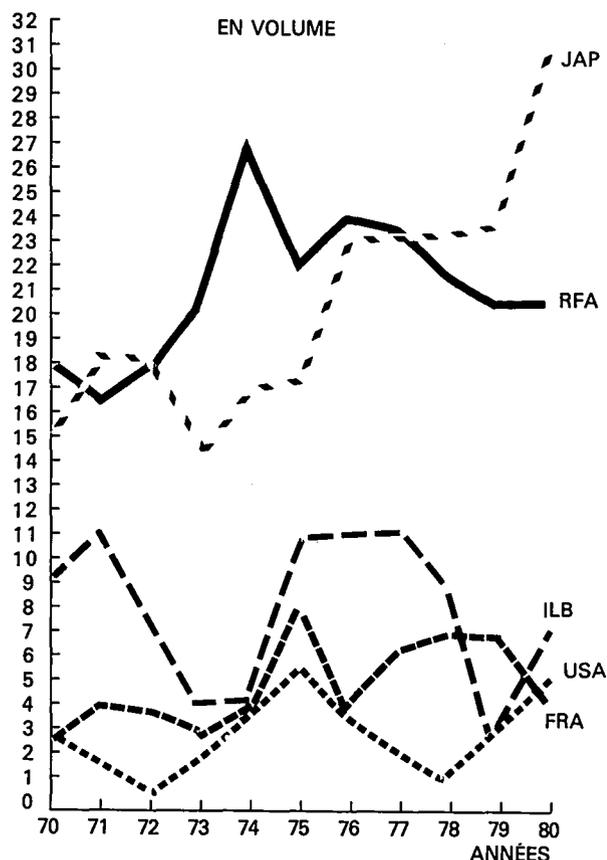
- dans la mesure où la contrainte d'ajustement des structures de production est inégalement ressentie par les pays membres, cela ne prédispose pas à envisager et à retenir des solutions communes alors que les chiffres cités plus haut montrent bien qu'il y a, en matière de spécialisation internationale, un problème communautaire.

De ce vaste tour d'horizon, quelle impression se dégage ? Aucune facette du phénomène n'est totalement blanche ou noire. Mais la couleur d'ensemble est plutôt grise : la spécialisation internationale de la Communauté,



Source : Calcul CEPIL à partir des bases CHELEM.

Graphique. — Indicateurs d'adaptation à la demande mondiale.



sa place dans le commerce mondial, son insertion dans le division internationale du travail se présentent sous un jour plutôt mitigé. On est tenté d'écrire, comme sur beaucoup de copies d'étudiants : travail honnête, mais pourrait faire mieux. Ceci amène alors à réfléchir sur le degré souhaitable d'ouverture sur l'extérieur et les moyens d'utiliser au mieux celle-ci.

Tableau 9. — Indicateur synthétique d'adaptation de la spécialisation à la demande mondiale.

	Demande en valeur 1964-1972 (1)	1970-1977	Demande en volume Indicateur d'avenir (*) (2)
France	- 0,2	+ 16,7	+ 6,2
RFA	7,7	+ 5,4	+ 6,4
Royaume-Uni	- 10,1	- 10,1	- 14,3
Italie	0,9	- 6,9	+ 12
Pays-Bas	+ 13,2	+ 11,5	+ 12,1
UEBL	+ 1,8	+ 17	+ 10,5
USA	- 3,9	- 3,8	- 14,2
Japon	+ 39,3	+ 24,2	+ 50,4

\* Plus l'indicateur de spécialisation est élevé, meilleure est la qualité de la spécialisation.

\* L'indicateur d'avenir ne considère que certaines activités d'avenir (biens de haute technologie, biens d'équipement).

## II. — Le degré pertinent d'ouverture sur l'extérieur

La CEE est un espace économique en voie de création et l'adaptation des structures nationales les unes aux autres, dans ce cadre commun, est loin d'être achevée. Or, cette adaptation se fait actuellement dans une Communauté largement ouverte sur l'extérieur, c'est-à-dire soumise en permanence à l'influence vivifiante de l'air du grand large, mais aussi à la brusquerie d'ouragans déclenchés par cet extérieur, ce qui risque de venir perturber la constitution d'une structure industrielle optimale communautaire.

La réflexion sur le degré et les formes optimales de l'ouverture sur l'extérieur est donc inséparable de celle sur la constitution d'une telle structure industrielle optimale et la définition de la stratégie commerciale extérieure doit être étroitement connectée avec celle de la stratégie industrielle de la Communauté.

Après quelques précisions sur l'ouverture actuelle de l'économie communautaire, on présentera des réflexions d'abord sur l'ouverture extérieure elle-même puis sur le cheminement vers une meilleure structure industrielle.

### A. L'ouverture actuelle de l'économie communautaire

Le récent rapport de la Commission sur la compétitivité de la Communauté résume de façon très claire la situation et nous en reproduisons intégralement une page.

« Le marché intérieur européen est un marché particulièrement ouvert à la concurrence internationale.

L'ouverture du marché communautaire résulte :

— du faible niveau moyen de son tarif douanier et de la dispersion très limitée de celui-ci : en 1984, le niveau moyen de la protection douanière du marché communautaire était comparable à celui de ses deux grands partenaires (environ 6 %), mais avec des disparités beaucoup moins fortes, ainsi que le montre le tableau ci-dessous,

### l'ouverture des marchés

	Niveau moyen de protection (produits industriels)	Nombre de produits à droits supérieurs à 20 %	Proportion du commerce industriel consolidé (11)
CEE	6,4 %	5	100 %
USA	6,3 %	nombreux	100 %
Japon	6 %	10	83 %
Corée	22,6 %	très nombreux	14 %

Source : GATT et services de la Commission

(11) Ces chiffres signifient que, alors que la Communauté et les Etats-Unis ont notifié au GATT l'ensemble de leur tarif douanier sur les produits industriels et ne peuvent donc le modifier que moyennant négociations et « compensations adéquates » dans ce cadre, seule une très faible proportion du tarif douanier des PVD est soumise à cette contrainte.



— du fait que ce tarif ne s'applique effectivement qu'à une proportion limitée des importations de la Communauté en raison des exemptions tarifaires dont bénéficient de façon générale (AELE et ACP) ou limitée (SPG) de nombreux partenaires de la Communauté,

— et du fait que la Communauté à travers ses efforts d'intégration de son marché (12) a libéralisé de plus en plus ses échanges avec l'extérieur. La Communauté est en effet beaucoup mieux à même de résister aux pressions protectionnistes que ses partenaires d'une part en raison du caractère composite des intérêts des industries de ses Etats membres qui aboutit à ce que les décisions prises dans le domaine commercial soient nécessairement des compromis plus libéraux, d'autre part parce que ses procédures de décision fonctionnent avec une très grande transparence et permettent donc aux partenaires de la Communauté de faire valoir au mieux leurs propres intérêts.

Il faut ajouter naturellement que le niveau actuel de protection douanière du marché communautaire est très inférieur à celui des pays en cours d'industrialisation, qui n'ont de plus « consolidé » leur tarif dans le cadre du GATT que dans une très faible proportion.

Enfin, et il ne s'agit pas là d'un élément de moindre importance, le processus même de la création de la Communauté et de ses élargissements successifs a toujours été par nature un facteur très important de libéralisation du commerce international et de l'ouverture des marchés :

— parce qu'il a permis d'accélérer les démantèlements douaniers,

— parce que les multiples progrès effectués dans la réalisation du marché intérieur l'ont été de façon non discriminatoire et ont en conséquence également profité aux entreprises des partenaires commerciaux de la Communauté ; c'est notamment le cas des efforts développés dans les domaines de l'élimination des entraves techniques aux échanges et de la normalisation,

— parce que la politique menée par la Communauté a été en permanence orientée de façon déterminée vers la promotion de la concurrence et de la liberté des échanges ».

A cette description de la situation actuelle, qui est le résultat tant de la création de la CEE que des grandes négociations internationales (Dillon, Kennedy et Tokyo rounds), il faut ajouter que nous sommes à la veille de l'ouverture d'une nouvelle grande négociation, qui doit pousser plus loin certains thèmes déjà abordés, mais qui doit surtout en aborder de nouveaux, au premier rang desquels les services. En même temps s'exercent sur nous des pressions pour une augmentation des volumes de produits bénéficiant d'exemptions tarifaires dans le cadre du SPG et de l'AMF. Une telle ouverture supplémentaire est-elle raisonnable ?

(12) Cf. notamment l'interdiction des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives et la politique suivie en matière de contrôle des aides susceptibles d'affecter le commerce intra-communautaire.

## **B - Orientations pour demain : une ouverture franche, mais modulée**

L'ouverture commerciale n'est pas une fin en soi ; un pays ne fait pas du commerce pour le plaisir ou la beauté du geste, il en fait dans la mesure où c'est un moyen de se rapprocher des grands objectifs de base du fonctionnement de l'économie, au premier rang desquels figure l'efficacité. C'est parce que celle-ci peut être favorisée par les spécialisations qu'entraîne la division internationale du travail et par la stimulation au changement et l'impulsion au dynamisme qu'apporte la concurrence extérieure, que l'ouverture commerciale est a priori bénéfique (il faut mentionner aussi l'élargissement de la gamme des produits proposés au consommateur). Mais les problèmes de régulation macro-économique qu'elle engendre (13), la réduction d'autonomie politique qu'elle provoque, jouent en sens inverse, en faveur d'une certaine limitation de l'ouverture. Un compromis est donc à trouver ; en prenant le contre-pied d'Alfred de Musset, on ne peut dire qu'une Communauté doit être ouverte ou fermée : elle doit être semi-ouverte, car de l'air vivifié, mais trop d'air peut provoquer bronchite et pleurésie.

Ceci est vrai pour tout espace économique, pays ou Communauté. Mais pour la CEE s'ajoute un élément supplémentaire : les pays membres sont en train de constituer un espace économique intégré et il faut veiller à ce que cette intégration — et les restructurations qui lui sont liées — se fasse dans l'intérêt prioritaire des pays membres et ne soit donc pas infléchie de façon excessive par des influences extérieures.

Le degré raisonnable d'ouverture ne peut être défini à l'aide de la seule théorie économique, mais doit s'inspirer au moins autant des réalités du moment et de considérations politiques. La théorie économique enseigne les avantages du libre échange et c'est un enseignement qu'il faut garder constamment à l'esprit ; mais elle enseigne aussi que celui-ci ne profite pas automatiquement à tous les partenaires, compte tenu des rapports de force ; de plus ses conclusions ne sont valables que dans l'hypothèse où tout le monde joue correctement le jeu, ce qui reste à vérifier (ou à faire respecter). Enfin, on l'a déjà dit à plusieurs reprises, le commerce n'est qu'un élément de la stratégie étrangère.

Il devient alors évident que le taux d'ouverture optimal ne va pas être le même pour un pays isolé ou pour la Communauté dans son ensemble. Economiquement, il sera a priori d'autant plus grand que l'espace économique considéré est plus petit, politiquement il devra être nuancé en fonction de la volonté d'autonomie de la politique étrangère.

Pour chaque pays membre, on peut penser que le taux d'ouverture devrait plutôt croître dans les années à venir, mais essentiellement vers les partenaires dans la mesure où l'achèvement du marché intérieur amplifiera les phénomènes de spécialisation et donc les échanges. La Communauté dans son ensemble, par contre, a atteint une taille qui lui permet de produire efficacement la

(13) Plus l'ouverture sur l'extérieur est grande, plus se renforce l'interdépendance de l'économie vis-à-vis de celles des co-échangistes, avec une réduction corrélative de l'efficacité des instruments nationaux de politique économique et une perte d'autonomie dans la définition et la mise en œuvre des politiques de régulation macro-économique.

quasi-totalité des biens industriels et des services : c'est donc moins l'idée statique de gains de spécialisation qui va motiver l'ouverture vers les pays tiers, que celle de la stimulation dynamique de la concurrence et de l'apport du transfert de connaissances et de technologie.

On est amené alors à faire une distinction entre deux grands types d'activités :

- celles à technologie relativement classique et pouvant être maîtrisée par les nouveaux pays industrialisés, souvent avec un coût plus bas que chez nous grâce aux bas salaires de ces pays. Le choix pour l'Europe est alors entre réduire ces activités — et devenir importateur net pour leurs produits — ou riposter par un changement technique et la mise en œuvre d'une automatisation poussée qui contrecarre l'avantage des bas salaires chez nos concurrents. Les deux solutions entraînent une réduction forte des effectifs, mais n'ont pas le même impact sur la balance commerciale.

Le choix peut être éclairé par deux considérations : l'une concerne les termes de l'échange : sommes-nous relativement plus compétitifs dans ces activités, ou au contraire dans celles qui fourniraient les exportations permettant de payer les importations ? La réponse est cas d'espèce. L'autre concerne l'attitude vis-à-vis des pays en développement : ceux-ci ne peuvent s'industrialiser qu'en important des biens d'équipement payés par des exportations de certains produits industriels ; voulons-nous jouer un rôle actif dans ce processus ou laisser ce rôle aux Etats-Unis, au Japon, et demain à d'autres NPI ? La réponse est largement politique ;

- les activités de technologie avancée, étroitement dépendantes d'un intense effort de recherche et d'un rythme soutenu d'innovation, qui en fait sont encore concentrées aujourd'hui dans les trois espaces Europe, Etats-Unis, Japon. L'ouverture est précieuse par la stimulation qu'elle provoque, ainsi que par les possibilités qu'elle offre d'acquérir des connaissances ; mais ceci n'est intéressant que dans la mesure où cela favorise en la matière le développement d'industries européennes ayant une substantielle autonomie. Une certaine ouverture, alors, mais en veillant au maintien ou à la création en Europe d'une suffisante capacité de production, une certaine coopération technologique avec les grands concurrents mais en conservant une suffisante autonomie.

En entrant un peu plus dans le détail, on peut relever six défis actuels importants que la Communauté se doit de relever.

#### *Défis de la part des pays industriellement développés.*

- L'ouverture prochaine de nouvelles négociations au sein du Kennedy-Round pour une libéralisation accrue des échanges, et notamment l'extension de celle-ci aux services, secteur qui se présente de façon très différente d'un pays à l'autre de la Communauté et n'a pas encore fait l'objet, de la part de celle-ci, de la définition d'une stratégie commune sur la base d'un examen approfondi.

- Le bouleversement de certains marchés mondiaux suite aux mesures de déréglementation aux Etats-Unis ; le phénomène concerne aussi bien le secteur bancaire qu'un secteur industriel comme celui des télécommunications où le démantèlement d'ATT et l'autorisation donnée à IBM d'opérer sur les télécommunications vont provoquer une profonde redistribution des cartes à l'échelon mondial.

- Le risque d'un déclin de l'effort de recherche-développement et d'innovation technologique en Europe dû à la dilution et la concurrence entre eux des efforts européens, face à la reprise de l'effort américain (14) (y compris par des cheminements indirects, tels que l'IDS officiellement présentée comme une opération motivée par les préoccupations de défense, mais en fait moyen d'injecter massivement des fonds publics dans un gigantesque effort d'avancée technologique) et face à la concentration des efforts japonais sur un nombre limité de points importants ;

- une aptitude plus poussée de nos grands concurrents à s'adapter aux transformations de l'environnement économique et technologique mondial, au prix, il est vrai, de coûts sociaux que l'Europe ne tolérerait pas.

#### *Défis de la part des pays en voie de développement.*

- De la part d'un petit nombre d'entre eux (les NPI), le développement pour certains produits de vastes capacités de production qui ne peuvent être utilisés que pour des exportations par une conquête agressive de nouveaux marchés, au prix qu'il faut pour cela (et donc éventuellement à des prix de dumping).

- De la part d'un grand nombre, une dramatique lenteur à assurer leur développement économique, voire même à opérer vraiment leur décollage, et, pour beaucoup, un gigantesque endettement, dont une partie (au moins pour les pays les plus pauvres) sera certainement annulée purement et simplement, mais dont le reste ne peut se rembourser — ou être relayé par de nouveaux prêts — que si ces pays sont capables d'exporter, ce qui suppose à la fois une capacité d'exportation de divers produits et la volonté des pays développés d'accepter ces produits.

A ces six défis, les réponses possibles peuvent se regrouper en six thèmes.

#### *• Front commun, prudence et progressivité dans les négociations du Reagan Round.*

Il n'est évidemment pas question de refuser l'ouverture de nouvelles négociations multilatérales dans le cadre du GATT, mais la généralisation de la libéralisation des échanges à un domaine (celui des services) où les restructurations en Europe ne se sont pas encore faites devrait être abordée avec beaucoup de prudence.

#### *• Actions communes hardies avec ouverture intra-communautaire des marchés publics.*

Ce qui a été fait avec succès pour le spatial doit être mis en œuvre, d'urgence, pour les équipements de télécommunication, la Commission a lancé il y a déjà deux ans le débat sur ce point. « Des accords tels que celui qui vient d'être annoncé entre les groupes Italtel, CIT-Alcatel, Siemens et Plessey dans le domaine des centraux téléphoniques digitaux ou tels que le projet de création d'une entreprise pan-européenne de composants électroniques sont symptomatiques d'une certaine évolution ». Un vigoureux effort d'ouverture des marchés publics dans la Communauté est le corollaire indispensable de ces coopérations entre entreprises.

(14) Le pourcentage du PNB consacré à la RD a atteint 2,8 % soit le niveau le plus élevé dans le monde, et le lancement du programme SDI va favoriser le renforcement de la cohésion et des retombées industrielles de la recherche militaire américaine.



- *Coordination des efforts nationaux de RD, lancement d'actions coordonnées (du type Esprit, Race, Brite, Euréka).*

Avec un volume global de recherche qui avoisine les deux-tiers de celui des Etats-Unis et dépasse de plus de 50 % celui du Japon, l'effort européen paraît de bonne ampleur. Mais les chiffres globaux sont trompeurs, car l'effort européen est la somme d'efforts nationaux beaucoup plus concurrents que complémentaires. Un vigoureux effort de coordination est nécessaire.

- *Introduction de flexibilité, mais avec prise en compte des coûts sociaux.*

Flexibilité de l'appareil physique de production, avec introduction des procédés qui rendent possible la production simultanée de nombreux modèles différents, mais aussi la modification rapide des proportions dans lesquelles ceux-ci sont produits : c'est la généralisation de la robotique et des ateliers flexibles. Flexibilité dans l'emploi de la main-d'œuvre, grâce à une formation plus poussée, permettant des adaptations rapides, grâce aussi à une modulation du volume de l'emploi, en jouant soit sur les horaires, soit sur les effectifs. Mais prise en compte correcte des coûts sociaux que cette flexibilité entraîne : nous avons à trouver un compromis entre la recherche de la compétitivité et de l'adaptabilité et le respect de préoccupations sociales auxquels les Européens sont attachés : les réponses à la japonaise ou à l'américaine ne nous conviennent pas.

- *Programmation à moyen terme de l'ouverture progressive aux produits des NPI dans le cadre de AMF et SPG et réciprocité, au moins partielle.*

Programmation à moyen terme aussi bien dans l'intérêt des entreprises européennes, en leur permettant une restructuration progressive à un rythme prévisible et planifiable, que dans celui des entreprises de NPI, en leur permettant de prévoir assez à l'avance la cadence d'ouverture de leurs débouchés. Réciprocité suffisante : « le principal problème pour l'industrie communautaire est d'éviter de subir les inconvénients du renforcement de la concurrence lié à l'émergence des nouveaux pays sans pouvoir parallèlement bénéficier des avantages résultant de l'ouverture de nouveaux marchés ».

- *Organisation plus poussée de l'aide aux PVD autres que les ACP.*

L'obtention d'une certaine stabilité politique mondiale exige que s'atténue l'écart des niveaux de développement entre le Nord et le Sud. A cette atténuation, la contribution principale doit évidemment venir des PVD eux-mêmes, organisant leur propre effort, souvent au prix d'une substantielle transformation sociologique ; mais à cette organisation, les pays développés peuvent apporter un concours. A la lumière de l'expérience de l'action communautaire conçue en faveur des ACP, on pourrait développer des relations bilatérales plus poussées entre la CEE et ceux des PVD qui seraient intéressés ; il n'y a pas de raisons de laisser l'Amérique Latine dialoguer essentiellement avec l'Amérique du Nord et les pays asiatiques du Pacifique avec le Japon. L'élargissement aux pays ibères devrait au moins aider à développer nos relations avec le premier groupe de pays.

Telles sont quelques grandes orientations qui pourraient aider la Communauté à relever dans de bonnes conditions le défi de l'évolution actuelle de l'environne-

ment extérieur et qui peuvent se résumer dans la formule d'une *ouverture franche, mais modulée* : la variété des situations selon les secteurs ou les interlocuteurs extérieurs exige dans chaque cas une réponse adaptée.

Reste alors à préciser les mécanismes qui vont mener à la mise en œuvre de ces orientations. Dans les économies de marché que sont les nôtres, le degré d'ouverture d'une économie, les orientations de spécialisation, ne sont pas le fait d'une décision centralisée, mais le résultat d'un vaste ensemble de comportements individuels qui se manifestent à l'intérieur d'un environnement économique défini tant par le comportement des concurrents extérieurs (entreprises et Etats) que par certaines interventions de la puissance publique.

C'est là que les institutions communautaires peuvent avoir un rôle décisif à jouer, tant par la conception et la mise en œuvre de la politique commerciale commune que par la définition d'une stratégie industrielle et technologique, en d'autres termes par la constitution d'un environnement institutionnel destiné à favoriser l'inflexion des décisions des entreprises dans des sens favorables tant à l'efficacité économique qu'à la poursuite des autres objectifs à caractère plus politique qu'on peut synthétiser sous le terme d'autonomie, en un mot à pousser à la constitution d'une véritable industrie européenne.

### **C. La constitution d'une véritable industrie européenne**

La spécialisation de l'Europe aujourd'hui est l'expression statistique de l'ensemble des spécialisations nationales d'aujourd'hui. Or, celles-ci sont le résultat d'un processus de longue durée, qui s'est déroulé essentiellement à l'intérieur de frontières nationales, chaque entreprise ayant eu pendant longtemps un comportement motivé par l'influence de la frontière qui créait une différenciation fondamentale entre le marché intérieur et le marché extérieur : elle était amenée à considérer comme des concurrents analogues les entreprises de tous les autres pays (certaines étant certes ressenties comme plus dangereuses que d'autres, mais pas sur la base d'un critère national). L'existence de la frontière était caractérisée par l'ensemble des obstacles, tarifaires et non tarifaires, aux échanges, mais aussi par les interventions publiques nationales (les politiques industrielles nationales) (y compris tous les aspects de réglementation) et les réalités macro-économiques comparées (différentiels d'inflation, évolution des taux de change). Les choses auraient pu changer avec la création du marché commun, destiné à remplacer les marchés intérieurs nationaux. On doit toutefois constater que si depuis un quart de siècle l'industrie française s'est adaptée à l'évolution de l'environnement extérieur, cet extérieur comprenait aussi bien l'Allemagne, l'Italie ou les Pays-Bas que les Etats-Unis, le Japon ou les NPI, et ceci tant pour les entreprises que pour l'administration : lorsque celle-ci essaie de favoriser le relèvement de la compétitivité des entreprises françaises, c'est pour les aider à soutenir la concurrence des entreprises allemandes autant que des autres, et peut-être même plus puisque la RFA est notre principal partenaire — et concurrent — commercial ! Et il

en va évidemment de même pour tous les pays de la Communauté (15).

Nous touchons là une des ambiguïtés fondamentales de la construction européenne : pour chaque pays *les autres pays membres sont à la fois des partenaires et des concurrents* ; cette ambivalence peut introduire des contradictions et des incohérences, tant dans l'évolution globale que dans les diverses politiques menées et le problème se pose en particulier pour l'évolution structurelle du système productif européen.

L'idée économique qui est à la base de la construction européenne est de favoriser les phénomènes de spécialisation de façon à renforcer l'efficacité globale de l'appareil productif de la Communauté. C'est la même idée qui est à la base du libre échange en général, mais la notion de Communauté privilégie la mise en œuvre du mécanisme entre un nombre limité de pays. Pourquoi ? Pour des raisons économiques pratiques, parce que l'organisation de ce grand marché est plus facile si on la limite, au moins au départ, à certains pays ; c'est la vision du GATT, qui autorise explicitement la constitution de zones de libre-échange, de marchés communs, de Communautés, en les voyant comme des étapes — et éventuellement des stimulants — sur la voie d'une progression d'ensemble vers le libre-échange. Mais aussi pour des raisons politiques : il s'agit à la fois de favoriser la permanence de la culture européenne et de permettre à nouveau à l'Europe de jouer un rôle positif (et souhaité par beaucoup dans les autres continents) dans les affaires de la planète.

D'un strict point de vue d'efficacité économique, on peut largement entériner la vision du GATT — le marché commun comme une étape — et favoriser une ouverture extérieure de l'Europe large et tous azimuts. Mais culturellement et politiquement, les choses sont moins simples ; notamment un *espace géographique n'a de poids politique* que s'il peut s'appuyer sur une économie solide et une industrie puissante ; ce n'est certes pas une condition suffisante — on a longtemps parlé de l'Allemagne comme d'un géant économique et un nain politique —, mais c'est une condition profondément nécessaire : un nain économique ne peut être qu'un nain politique (sauf à faire quelques coups « à la Kadhafi », mais sans lendemain, ou à s'appuyer sur une idéologie farouchement conquérante, comme l'intégrisme musulman, deux schémas heureusement exclus par l'Europe). *Il faut donc une industrie européenne solide*, sur laquelle appuyer un dialogue sur pied d'égalité avec nos partenaires (l'idée du *partnership atlantique* était de ce type). Et une industrie européenne n'est ni la simple juxtaposition d'industries nationales, ni la dilution dans une industrie occidentale.

On pourrait définir cette industrie européenne comme un ensemble d'entreprises efficaces (donc sans maintien de canards boiteux), fonctionnant dans un espace éco-

nomique fortement concurrentiel, largement ouvert sur le reste du monde, mais avec une certaine dose de préférence communautaire et possédant la maîtrise, sur le territoire européen et avec des centres de décision européens, des activités clés jouant un rôle stratégique dans le fonctionnement et la dynamique de l'économie.

Un tel ensemble va-t-il se constituer spontanément, par le seul jeu des comportements nationaux ? En d'autres termes, la spécialisation optimale communautaire est-elle seulement la juxtaposition de spécialisations optimales nationales ?

Chaque espace économique pratique la spécialisation pour trois raisons :

- l'existence d'aptitudes spécifiques (dotations factorielles, expérience) ;
- l'impossibilité de couvrir tous les domaines de RD ;
- le souci d'exploiter au maximum les économies d'échelle.

A priori, le premier élément joue aussi bien — et de la même façon — pour la Communauté toute entière que pour chacun des pays ; les spécialisations nationales sur cette base devraient donc se retrouver au niveau communautaire et la cohérence serait vérifiée entre optimum national et communautaire.

La réalité est plus complexe. En effet si les orientations de spécialisation motivées par des aptitudes spécifiques nationales ont des raisons de se retrouver au niveau de la Communauté entière, l'ampleur de la mise en œuvre de ces orientations peut soulever problème. Si un seul pays dispose de telles aptitudes spécifiques, il peut normalement développer sa production jusqu'à satisfaire au moins le marché communautaire, éventuellement aussi des exportations, et ce comportement est en harmonie avec l'intérêt de la Communauté. Mais si plusieurs pays disposent des mêmes aptitudes — et ce ne sera pas exceptionnel, entre pays ayant un niveau de développement économique analogue —, les entreprises de ces divers pays peuvent toutes raisonner en termes de marché européen et viser une certaine part de ce marché, la somme de ces parts risquant alors de dépasser — éventuellement substantiellement — 100 %.

Le problème avait été bien vu par les auteurs du traité de Paris qui essayait de le résoudre en confiant à la Commission (autrefois la Haute Autorité de la CECA) le soin de préparer des « objectifs généraux » dessinant l'évolution souhaitable de la branche dans son ensemble et de donner des « avis » sur les projets d'investissement, de façon à essayer d'éviter les déséquilibres importants entre offre et demande.

Les résultats n'ont certes pas été à la hauteur des espoirs, les difficultés de la sidérurgie européenne (menant jusqu'à la déclaration de l'état de crise manifeste) le prouvent clairement. Erreurs de prévision, sous-estimation des transformations structurelles importantes (16), manque de fermeté dans les mises en garde contenues dans les avis, expliquent en partie ces échecs. Mais, s'il est indiscutablement difficile d'organiser des évolutions harmonieuses, le problème demeure néanmoins, auquel il faut continuer à veiller, et il se pose avec une particulière acuité pour les secteurs à investissement lourds, qu'il s'agisse d'investissements matériels (comme pour la sidérurgie, la chimie, le papier, le nucléaire) ou d'in-

(15) La même attitude de prise en compte seulement partielle du fait communautaire se retrouve aussi bien chez les tenants de la « reconquête du marché intérieur » que chez certains de leurs opposants politiques, partisans de résoudre d'abord le problème français avant de jouer pleinement le jeu européen. La citation suivante, extraite de Albin Chalandon, *Quitte ou double*. Grasset 1985, est assez représentative d'un courant de pensée : « La construction de l'Europe donne lieu à des discours aussi généreux qu'inutiles... La France ne doit pas trop compter sur les autres pays d'Europe pour régler aujourd'hui ses problèmes » et il conclut « Français, aide-toi, le Ciel t'aidera ». Heureusement un nombre croissant de chefs d'entreprises se déclarent convaincus que l'avenir passe par l'Europe et concluraient « Français, aide-toi, l'Europe t'aidera ».

(16) Cf. notre article dans la Revue du Marché Commun, mars 1986.



vestissements intellectuels dans la recherche-développement (comme pour les divers domaines de l'électronique ou pour l'aérospatial).

Des problèmes différents, mais tout aussi délicats, surgissent du fait des deux autres motifs de spécialisation.

Les spécialisations par impossibilité de tout faire en matière de recherche risquent de mener à de graves incohérences si tout le monde choisit prioritairement les mêmes pistes : nous avons alors d'excessives duplications, en même temps que certains domaines ou thèmes restent inexplorés alors qu'ils pourraient l'être, nous mettant à cet égard dans la dépendance vis-à-vis de l'extérieur ou nous faisant perdre la possibilité d'être les premiers innovateurs dans certaines directions. La réponse passe évidemment par une certaine concertation sur les orientations de recherche, surtout lorsque celles-ci sont favorisées par des fonds publics.

La spécialisation liée aux économies d'échelle se présente de la façon suivante : si la dimension optimale  $q_0$  (définie comme assurant le coût minimal) dépasse le volume  $q_i$  de la demande intérieure, il y a lieu, ou de renoncer à produire, ou d'exporter une partie. Le choix sera influencé par la valeur du rapport  $q_0/q_i$ , dans la mesure où on estime raisonnable d'avoir un certain marché intérieur comme base assurée avant de se lancer dans l'exportation (c'est une des lignes de forces de l'économie japonaise). Un tel raisonnement risque de pousser chaque pays membre (et ses entreprises) à renoncer à certaines productions, qui seraient justifiées dans une vision communautaire, si les décideurs considèrent comme « marché intérieur » le seul marché national et regardent les livraisons au reste du marché européen comme des exportations, a priori moins stables.

La réponse à ces divers problèmes passe évidemment tout d'abord par l'achèvement du marché intérieur — auquel le Conseil européen a décidé de donner priorité —, c'est-à-dire la suppression des frontières (techniques ou fiscales), et l'ouverture des marchés publics, ainsi que par le renforcement du système monétaire européen afin de favoriser les spécialisations sur une base européenne et pas seulement nationale.

Mais la constitution d'une véritable industrie européenne suppose aussi que soit privilégiée une optique communautaire dans les interventions publiques de politique industrielle, que joue une certaine priorité communautaire dans les coopérations — ou fusions — entre entreprises, que soit respectée une certaine préférence communautaire dans les relations commerciales extérieures, peut-être aussi que soit mise en œuvre une certaine stratégie commune dans la conquête de grands marchés (la concurrence exacerbée entre entreprises et gouvernements européens pour l'implantation sur de nouveaux marchés comme le marché chinois n'est évidemment pas dans notre intérêt à tous).

Les interventions publiques nationales sont un fait (17). L'article 92 confie à la Commission le soin d'en assurer le contrôle, mais cet article peut être appliqué dans deux optiques. Dans une optique de stricte surveillance, il s'agit de vérifier que ces aides n'affectent pas les échanges entre les Etats membres et ne faussent pas la concurrence ; l'idéal serait alors qu'il n'y ait pas d'aides nationales, et on fera un effort pour les réduire. Mais on peut aussi partir du fait qu'il y en a, que les gouvernements (tous) sont disposés à employer des fonds publics

(17) La Commission les évalue, pour 1983, en pourcentage du PIB, à 2,3 au Royaume-Uni, 1,9 en France et 1,4 en RFA.

pour orienter les évolutions structurelles et, au lieu de chercher prioritairement à réduire les aides, essayer de les canaliser dans un sens convergent, favorable à la création d'une industrie européenne, en les utilisant comme un substitut à la rubrique qui manque dans le budget communautaire en faveur de l'industrie. C'est dans une certaine mesure une conception de ce genre qui sous-tendait l'encadrement des aides à la sidérurgie auquel on a procédé ces dernières années, elle pourrait être appliquée beaucoup plus largement, en restant tout à fait dans l'esprit du Traité.

Les décisions de coopération ou de fusion sont évidemment du ressort des entreprises, mais certains outils juridiques manquent pour favoriser les opérations intra-communautaires : il s'agit notamment de la lacune grave persistante en ce qui concerne un cadre juridique pour une entreprise communautaire (18). Mais il y a plus grave ; comme le dit excellemment le directeur général de l'industrie au ministère français « cette coopération, est en réalité, beaucoup plus difficile qu'on le croyait, tout simplement parce qu'elle ne va pas de soi et qu'elle s'inscrit rarement de manière spontanée dans la stratégie des entreprises. Celles-ci, au contraire, préfèrent souvent l'alliance avec un partenaire américain, ou désormais japonais, parce qu'elle peut apporter aussi bien une technologie qu'un marché, alors que l'Europe apparaît plutôt comme un champ de concurrence : c'est Philips et Olivetti se rapprochant d'ATT, British Leyland passant un accord avec Honda, Fiat, peut-être avec Ford, Thomson conduit, après sa tentative infructueuse de prise de contrôle de Grundig, à traiter avec JVC. Il est frappant de constater que pratiquement aucune grande association industrielle n'a été nouée depuis vingt ans entre entreprises européennes — sauf lorsque les Etats sont directement intervenus, comme ce fut le cas pour Airbus, Ariane ou le surgénérateur » (19), et il conclut « le choix sera, dans les prochaines années, entre, d'une part, des accords parfois déséquilibrés passés en ordre dispersé — et alors la glissade vers une situation de quasi sous-traitance — et d'autre part, une conjugaison ordonnée des efforts européens, capable, elle, de renverser le cours des choses ».

A cet égard, il est préoccupant de voir « que le mouvement de rapprochement entre les entreprises américaines et japonaises, qui s'était déjà largement engagé dans le secteur de l'automobile, s'approfondit et s'élargit à de nombreux autres secteurs, notamment dans les domaines de haute technologie : peuvent notamment être cités les accords conclus entre General Motors et Fanuc dans le domaine de la productique, entre IBM, NEC et NTT dans le domaine des circuits intégrés et des télécommunications, entre Fujitsu et Amdahl dans le domaine des ordinateurs... Le danger que cela peut constituer pour la Communauté est celui de l'apparition de sociétés hypercompétitives combinant les acquis technologiques américains avec l'efficacité productive japonaise (20) (21) ». La riposte n'est certes pas aisée à définir,

(18) Cf. par exemple l'article très vigoureux de l'ancien patron de St-Gobain, Roger Martin : « L'Europe s'est arrêtée à l'industrie ». Revue Politique Industrielle n° 1, automne 1985, pp. 23-44.

(19) Cf. Revue Politique Industrielle, n° 1.

(20) Cf. « Situation et perspectives de l'industrie automobile européenne » COM (81) 317 final.

« Les équipements avancés de production dans la Communauté COM (85) 112 final.

(21) Il ne faudrait toutefois pas négliger les implantations importantes de certaines entreprises d'un pays dans un autre. Ainsi l'activité grand public de Thomson est plus importante en Allemagne qu'en France.

car il ne faudrait pas que, par une coopération poussée avec l'extérieur des entreprises européennes deviennent des « filiales de fait » d'entreprises japonaises : pour souper avec le diable, il faut une longue cuillère (22). Mais autant le danger est grand pour les entreprises de chaque pays telles qu'elles existent actuellement, autant leur coopération — voire leur regroupement — pourrait leur donner une ampleur leur permettant de discuter en position d'égalité ou de force avec les interlocuteurs américains ou nippons. Un exemple peut illustrer cette idée : d'une joint-venture dans l'aéronautique s'organise entre Boeing et l'ensemble de Mitsubishi Heavy industries, Kawasaki Heavy industries, Fuji Heavy industries ; l'Europe a laissé passer la chance de servir de leader au développement d'une certaine industrie aéronautique japonaise, mais ce jeu n'aurait pu être tenté que si préalablement l'Europe avait mis de l'ordre dans l'ensemble de son potentiel aéronautique, puissant, mais dispersé (23).

L'idée d'une certaine préférence communautaire dans les relations commerciales extérieures peut paraître choquante pour les puristes du libre-échange intégral, elle n'a en fait rien d'aberrant. Quand on voit nos grands concurrents pratiquer une telle préférence nationale, soit de droit comme avec le Buy american act, soit de fait comme celle suscitée par le comportement sociologique japonais, on peut penser que la menace d'un Buy european act pourrait jouer un rôle appréciable pour freiner les ardeurs protectionnistes de ces concurrents... et en définitive se révéler un atout appréciable pour le GATT.

Plus largement, on peut garder comme objectif ultime, à long terme, une réalisation très poussée du libre-échange et considérer comme absolument normal que, pour des pays visant à constituer une Communauté, autant politique qu'économique, la libéralisation se fasse à une cadence plus poussée à l'intérieur de la Communauté qu'avec l'extérieur. Il est déjà assez choquant que nous ayons finalement, à l'issue du Tokyo round, signé des codes de bonne conduite visant à démanteler des protections vis-à-vis des pays tiers alors qu'elles n'avaient pas encore disparu à l'intérieur de la Communauté, ce serait vraiment un comportement parfaitement anti-communautaire et masochiste pour chacun des pays membres que de recommencer avec le Reagan-round.

Enfin une certaine attitude commune en vue de la conquête d'importants marchés extérieurs (tels que l'équipement en matériel de télécommunication ou la construction de centrales nucléaires) permettrait d'éviter des surenchères ruineuses et ne serait au fond qu'une saine application du principe d'une politique commerciale commune (24).

(22) Cf. notre article « CEE-Japon : aux Européens de jouer ». RMC, janvier 1986.

(23) L'épilogue de l'affaire Westland, tombé dans les mains de Sikorski, n'est pas de bon augure pour une telle opération...

(24) Comme le dit le groupe Fiat « sur les marchés tiers, les entreprises européennes se présentent privées d'une structure de soutien communautaire qui puisse se comparer à celle dont disposent les entreprises américaines et japonaises... L'unification et l'harmonisation des soutiens à l'exportation sont complémentaires... » FIAT. La Communauté européenne et l'Industrie, septembre 1985.

## Conclusion

Ouverture extérieure modulée et définie en liaison étroite avec une stratégie de développement industriel et technologique, telle est la réponse économique aux défis extérieurs que va connaître la Communauté dans les années qui viennent. Une dernière question est à examiner, qui concerne la compatibilité de cette position avec les fondements juridiques, tant du traité que des relations internationales.

Le traité prévoit explicitement que la politique commerciale est une politique commune (art. 110), que les aides d'Etat peuvent être mises au service de la promotion de projets importants d'intérêt commun (art. 92-3 b) enfin qu'il peut y avoir lieu de rapprocher des dispositions législatives, réglementaires et administratives (art. 100) ; tous les soubassements juridiques internes existent pour les propositions esquissées plus haut ; leur mise en œuvre relève d'une volonté politique. Si comme écrit la Commission « le réveil industriel de la Communauté face à la compétition internationale croissante semble engagé » la question qui se pose cependant est de savoir si ces évolutions ont une ampleur et une intensité suffisantes pour assurer le rétablissement et l'amélioration des positions industrielles de la Communauté.

Quant aux règles internationales, les accords signés prévoient indiscutablement une progression vers une ouverture. Mais elles ne donnent pas de calendrier et leur esprit est évidemment une progression équilibrée entre les partenaires. La Communauté aurait mauvaise grâce à prendre un net retard par rapport à ses grands concurrents, elle n'a aucune raison de prendre de l'avance sur eux. Or, on l'a vu, elle est relativement plus ouverte que ceux-ci. De plus, aussi bien les Etats-Unis que le Japon pratiquent en fait cette attitude d'ouverture nuancée associée à une stratégie de développement. Comme le dit très clairement la Commission, « l'ambition des USA est de relever le défi, sur la base d'une série de mesures dont la finalité est de restaurer la domination technologique et la vigueur de leur industrie : effets du déficit public, politique fiscale, recherche civile et militaire, coopération industrielle, politique commerciale, dérégulation. Cette stratégie combine le bénéfice de mesures horizontales de revitalisation des entreprises avec les avantages qu'une gestion plus précise et plus concentrée de la politique de recherche pourrait engendrer en termes de retombées industrielles »...

« L'élan du Japon dont le dynamisme repose sur la cohésion du système économique et social japonais, caractérisé par une très forte concentration des structures productives et des exportations industrielles, et sur l'efficacité de sa stratégie industrielle, est marqué par la double priorité donnée par ce pays au développement de son industrie : priorité par rapport aux autres objectifs de politique économique et surtout de politique sociale d'une part, priorité de l'avenir par rapport au présent d'autre part, qui se reflète dans le niveau très élevé des efforts d'investissement et de conquête des marchés ». « L'économie japonaise présente des caractéristiques oligopolistiques beaucoup plus marquées que celles de ses concurrentes. Elle recèle ainsi les outils objectifs d'une forte cohésion vis-à-vis de la concurrence exté-



rieure tant sur le marché domestique que sur les marchés internationaux, et aussi bien au niveau de la production et de la distribution qu'à celui des échanges extérieurs.

Il s'agit donc là d'un avantage considérable pour l'industrie japonaise, qui peut faire de son marché une base de départ pour la conquête de positions favorables au niveau mondial plutôt qu'un champ de bataille de la concurrence internationale.

Tout autant que la cohésion du système économique japonais, l'efficacité de la méthode utilisée par les entreprises et les pouvoirs publics pour « favoriser » le développement industriel et technologique du pays a été et demeure un facteur clé de sa réussite économique.

Cette méthode repose sur la pratique d'une concertation interne systématique entre les différents partenaires (industrie, pouvoirs publics, laboratoires, universités) pour la définition et la réalisation d'objectifs précis de développement industriel et technologique ».

Il ne s'agit pas de copier les expériences étrangères, conçues et mises en œuvre dans un contexte sociologique assez ou très différent et l'Europe doit définir son propre schéma, respectant « son souci de concilier la recherche de l'efficacité économique avec le maintien et le développement du progrès social ». Mais l'observation de ce que font les autres devrait suffire à lui enlever tout complexe dans la définition d'une stratégie autonome, mettant de façon cohérente tous les outils au service d'un développement organisé et nuancé, autant que

nécessaire, son ouverture sur l'extérieur, au moins jusqu'à ce que les restructurations intracommunautaires aient abouti à la constitution d'une véritable et puissante industrie européenne (25).

#### Références bibliographiques

La spécialisation industrielle de douze pays européens avant et après 1973. Rapport pour la CEE, série FAST, 1980.

« Le commerce extérieur de la CEE, des USA et du Japon », Economie Européenne, juillet 1983.

CEPII. « Economie mondiale, la montée des tensions ». Edition Economica 1983.

« Progrès technologique, mutations structurelles et emploi ». Economie Européenne, septembre 1985.

« RAMSES » Rapport Annuel Mondial sur le système économique et les stratégies. Institut Français des Relations Internationales, 1985.

« L'amélioration de la compétitivité et des structures industrielles de la Communauté » Rapport COM (86) 40 final.

---

(25) L'importante disparité du niveau de développement entre les divers pays de la Communauté pose aussi de sérieux problèmes pour l'acheminement vers une industrie européenne. Ce sujet est trop complexe pour être traité succinctement ici et fera l'objet d'un article ultérieur.

# RADIODIFFUSION ET TRAITÉ CEE

Ivo E. SCHWARTZ

*Directeur du rapprochement des législations,  
de la liberté d'établissement  
et de la libre circulation des services  
Commission des Communautés européennes,  
Bruxelles*

En juin 1984, la Commission des Communautés européennes a publié un mémorandum ayant pour titre « Télévision sans frontières » et, pour sous-titre, « Livre vert sur l'établissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble » (1). Ce document explique que le traité CEE n'englobe pas seulement dans l'intégration européenne les produits de la presse ainsi que les activités des journalistes et des éditeurs, mais aussi les émissions de radiodiffusion et de télévision, les activités des organismes de radiodiffusion et les télécommunications. Il examine en détail les libertés et les égalités que le traité de Rome garantit aux prestataires et aux destinataires des services de radiodiffusion dans la Communauté et les mesures de rapprochement des législations qui paraissent nécessaires pour mettre fin aux restrictions imposées à ces libertés par la disparité des législations nationales en matière de radiodiffusion et de droits d'auteur. Compte tenu du cadre limité qui lui est imparti, la présente étude n'abordera que quelques problèmes juridiques particulièrement importants. Pour les autres questions et pour une analyse plus approfondie, on se reportera au Livre vert.

---

## I. — Traité CEE et activités culturelles

---

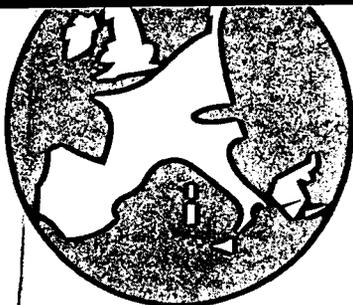
Contrairement à une idée très répandue, le traité CEE ne vise pas seulement les activités économiques, mais normalement toutes les activités contre rémunération, qu'elles soient de nature économique, sociale, culturelle (information, éducation, arts, divertissement), sportive ou autre. De même que le traité assure aux ressortissants des Etats membres la libre circulation en tant que salariés et la liberté d'établissement en tant que non-salariés, indépendamment de l'activité qu'ils exercent, il offre aux biens et services qu'ils produisent la libre circulation au sein de la Communauté, quelle que soit la nature de ces biens et services.

Les journaux, périodiques, objets d'art, disques et films de tout genre ainsi que leur diffusion participent à la libre circulation à l'intérieur de la Communauté au même titre que les denrées alimentaires, les biens d'équipement et les biens de consommation ou les services des banques, assurances et entreprises publicitaires. Les droits d'auteur attachés à la propriété artistique et littéraire relèvent du traité CEE au même titre que la protection de la propriété industrielle (brevets, marques, dessins et modèles).

Dans la logique même de cette vaste conception de la libre circulation des biens et des services, le traité ne réserve pas les droits découlant de la libre circulation aux seuls travailleurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, mais les étend aussi aux travailleurs des médias ainsi que des établissements relevant du domaine de l'art, du divertissement et du sport.

---

(1) Document COM (84) 300 final du 14 juin 1984, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 367 pages ronéotypées, cité ci-après « Livre vert ».



De même, le traité CEE ne limite pas la liberté d'établissement à l'industrie, à l'artisanat, au commerce, aux banques et aux assurances : cette liberté concerne aussi les éditeurs de livres et de journaux, les producteurs et distributeurs de films, les organisateurs de concerts et de spectacles, ainsi que les agences de presse, de cinéma, de théâtre, d'opéra et de concerts, c'est-à-dire toutes les entreprises culturelles, de la même manière que les artistes, auteurs, journalistes, photographes et sportifs indépendants. Le traité n'excepte aucun domaine d'activité et confère donc normalement aussi le droit d'établissement aux organismes de radiodiffusion.

La libre circulation qui existe à l'intérieur de la Communauté pour les travailleurs salariés et non salariés s'étend naturellement à l'ensemble des professions culturelles et journalistiques et englobe par conséquent l'information politique mutuelle des opinions publiques et l'interpénétration culturelle des Etats membres, tout comme le fait la libre circulation des journaux, périodiques, livres, films, cassettes enregistrées, tableaux, sculptures, etc., c'est-à-dire des biens culturels meubles. Le système des quatre libertés s'applique en tous points de façon identique aux biens incorporels des services culturels et, par conséquent, à la diffusion d'émissions de la radiodiffusion sonore et télévisuelle.

## II. — Traité CEE et radiodiffusion

Le traité CEE vise la radiodiffusion sous plusieurs aspects, dont les principaux sont les suivants :

En premier lieu, il vise les émissions diffusées ou transmises par la radiodiffusion en tant que services (article 60). Le traité prescrit la suppression des restrictions à la libre circulation des émissions radiodiffusées à l'intérieur de la Communauté (article 59). Il interdit l'introduction de nouvelles restrictions à la liberté de cette prestation de services (article 62). Il confère donc aux organismes de radiodiffusion la liberté de diffuser ou de transmettre leurs émissions également vers les autres Etats membres (liberté de diffusion radiophonique dans toute la Communauté). Aux usagers établis dans les autres Etats membres, il offre la possibilité de capter ces émissions (liberté de réception radiophonique dans toute la Communauté) et de les inclure dans leur choix (liberté de choix de la station radiophonique dans toute la Communauté).

En deuxième lieu, le traité CEE vise les organismes de radiodiffusion en qualité de personnes exerçant une activité non salariée contre rémunération (article 52 deuxième alinéa). A cet égard, il est indifférent qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, de sociétés dotées ou non de la personnalité juridique, d'associations, de coopératives ou de fondations, d'organismes de droit public ou de droit privé (article 58). Le traité prescrit la suppression des restrictions à leur liberté d'établissement sur le territoire d'un autre Etat membre (article 52 premier alinéa). Il interdit toute nouvelle restriction à l'établissement (article 53). Le traité CEE confère donc aux ressortissants des Etats membres la liberté d'accéder à des activités de radiodiffusion dans d'autres Etats membres et de les exercer (liberté d'établissement dans toute la Communauté).

En troisième lieu, le traité CEE vise les législations nationales en matière de radiodiffusion et de télécommunications en tant que somme des prescriptions des Etats membres sur l'accès à une activité non salariée, à savoir celle de la radiodiffusion, et son exercice (article 57 paragraphe 2). Afin de « faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice », le traité prescrit la coordination des dispositions pertinentes de la législation en matière de radiodiffusion et de télécommunications (article 57 paragraphes 1 et 2, article 66).

En quatrième lieu, le traité CEE vise les personnes exerçant une activité pour les organismes de radiodiffusion. Aux salariés de ces organismes, il assure la libre circulation à l'intérieur de la Communauté (article 48). A leurs non-salariés ; il garantit la liberté d'établissement (article 52) et la libre prestation de services transfrontaliers (article 59). Le traité CEE étend ainsi à l'ensemble du territoire de la Communauté la liberté d'information, d'expression d'opinions et de manifestation culturelle. Toutes les professions sont concernées, y compris les activités journalistiques et artistiques (articles 48, 52 et 60). En vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, y compris des personnes exerçant une activité dans le domaine de la culture, du sport et du reportage (article 49), et de faciliter l'accès à une telle activité et son exercice en qualité de non-salarié (article 57 paragraphes 1 et 2), le traité CEE prescrit un certain nombre d'actions de la Communauté (articles 49, 50, 51, 57 paragraphe 2, 66), parmi lesquelles figure la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres (article 57 paragraphe 1).

En cinquième lieu, le traité CEE vise les dispositions techniques des Etats membres en matière de radiodiffusion (procédés et appareils de transmission, émetteurs, récepteurs, ainsi que leur normalisation, etc.) qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun (article 100 premier alinéa), c'est-à-dire, en particulier, sur la diffusion ou la transmission d'émissions à partir ou en provenance d'autres Etats membres ainsi que leur réception, ou sur la production et la distribution de ces procédés, installations et appareils dans toute la Communauté par l'industrie et le commerce communautaires. Le traité CEE prescrit le rapprochement de ces dispositions.

En sixième lieu, le traité CEE vise les organismes de radiodiffusion en tant qu'entreprises faisant le commerce de matériel, supports sonores, films et autres produits dont ils ont besoin pour leur activité. Le traité interdit toutes les restrictions nationales à la libre circulation de ces marchandises entre les Etats membres (articles 9, 12, 30 et 31). Il accorde donc aux entreprises de radiodiffusion ainsi qu'à leurs fournisseurs et clients, y compris d'autres Etats membres, la liberté du commerce dans toute la Communauté.

En septième lieu, le traité CEE vise les organismes de radiodiffusion en tant que concurrents. Le traité leur interdit les accords restreignant la concurrence et l'exploitation abusive d'une position dominante qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres (articles 85 et 86). Il garantit donc aux entreprises de radiodiffusion la liberté de se livrer concurrence à l'intérieur de la Communauté et protège leurs fournisseurs et clients contre tout abus de puissance économique.

### III. — Organismes de radiodiffusion bénéficiaires de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services

#### A. Personnes et formes d'organisation visées (articles 52, 58, 59 et 66)

Le traité CEE accorde aux ressortissants de chacun des Etats membres le droit d'établissement dans un autre Etat membre (article 52 premier alinéa première phrase). Ils peuvent s'y établir eux-mêmes (première phrase) et y exercer une activité non salariée ou y créer des agences, succursales ou filiales (deuxième phrase). Ils peuvent également y constituer et y gérer des entreprises, notamment des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa (article 52 deuxième alinéa). Le traité CEE considère comme prestataires de services les ressortissants des Etats membres établis dans la Communauté (article 59 premier alinéa).

Sont assimilées aux personnes physiques ressortissant des Etats membres les sociétés constituées en conformité de la législation d'un Etat membre et ayant leur siège statutaire, leur administration centrale ou leur principal établissement à l'intérieur de la Communauté (article 58 premier alinéa). Aux termes de l'article 66, cette disposition du chapitre consacré au droit d'établissement est également applicable au chapitre concernant les services.

Il en va de même pour la définition des sociétés visées, qui est énoncée à l'article 58 deuxième alinéa : « Par sociétés on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relevant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif ». La notion de société est donc définie d'une façon aussi large que possible. Elle englobe l'ensemble des formes de sociétés prévues par la législation des Etats membres, notamment les sociétés par actions, les associations, les fondations, ainsi que les organismes et établissements de droit public.

#### B. Les organismes de radiodiffusion sont-ils des sociétés à but lucratif (article 58 deuxième alinéa) ?

Si l'on se réfère à l'article 58 deuxième alinéa, les sociétés constituées sous l'une des formes ci-dessus ne jouissent de la liberté d'établissement et de prestation des services que si elles poursuivent un but lucratif.

Comme l'indique la quatrième partie du Livre vert, tel est incontestablement le cas de RTL, des quinze sociétés anonymes de production britanniques, de leur filiale commune ITN et de la société par actions TV-AM, de la société de commercialisation française, des filiales SIPRA et SACIS de la RAI italienne, des neuf sociétés publicitaires (à responsabilité limitée) des organismes de radiodiffusion des Länder en Allemagne et, enfin, d'un grand nombre de sociétés anonymes privées de radiodiffusion par câble. C'est pourquoi ces sociétés bénéficient du droit d'établissement et du droit de libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté.

Les huit organismes néerlandais de radiodiffusion (associations et fondations de droit privé) ainsi que NOS et STER (fondations de droit public) ne sont, quant à eux, habilités à réaliser un bénéfice que si celui-ci est destiné à l'accomplissement de leur mission de radiodiffusion. Peut-on y voir un but lucratif au sens de l'article 58 deuxième alinéa ?

La situation est analogue pour les organismes de radiodiffusion suivants, qui ne poursuivent pas davantage de but lucratif au sens de la recherche d'un bénéfice à distribuer aux actionnaires : en Italie, RAI ; en Belgique, BRT, RTBF, BRFB ; au Danemark, DR ; en Allemagne, BR, HR, NDR, RB, SR, SFB, SDR, SWF, WDR, ZDF ; en France, TDF, INCA, TF1, A2, FR3, les sociétés de télévision régionales et la société de production ; en Grèce, ERT 1 ; en Irlande, RTE ; enfin, au Royaume-Uni, BBC et IBA.

Ces « sociétés » — pour reprendre la terminologie de l'article 58 deuxième alinéa — poursuivent un autre objectif économique important, puisqu'elles ont un but lucratif consistant à se procurer des recettes en vue d'assurer leur propre financement, notamment par la publicité (soit directement, soit grâce aux bénéfices que leur transfèrent leurs filiales ou encore grâce aux paiements que leur font les sociétés de programmes), par l'exploitation de leur production et de leurs droits d'auteur et autres droits par des tiers, par leurs placements de capitaux ainsi que par leurs publications ou par les manifestations qu'elles organisent. Un tel objectif de financement, sans volonté de réaliser des bénéfices pour les actionnaires, peut-il être considéré comme un but lucratif au sens où l'entend l'article 58 deuxième alinéa ?

L'expression « but lucratif » ne doit pas être comprise littéralement. Il ne faut pas l'interpréter comme un terme technique du droit des sociétés, mais la situer dans la perspective des autres dispositions des deux chapitres et dans celle des objectifs du traité. Il s'agit d'une notion ayant une portée spécifique en droit communautaire, et non d'une notion du droit interne couvrant une réalité différente d'un Etat membre à l'autre.

Ceci ressort tout d'abord du texte même de l'article 58 deuxième alinéa. Etant donné, par exemple, que les sociétés coopératives ne poursuivent pas de but lucratif au sens de la législation pertinente des Etats membres, elles ne devraient pas bénéficier du droit d'établissement et de la libre prestation des services. Or, elles en bénéficient, puisque le deuxième alinéa les cite expressément. La notion d'absence de but lucratif doit donc avoir une signification différente et plus large.

Elle signifie que la société considérée doit également poursuivre un but économique ou para-économique, non dans le sens technique (c'est-à-dire par la forme juridique ou les statuts de la société) de la recherche du profit, mais dans celui de sa participation à la vie économique (2). Son but légal ou statutaire peut donc être de nature informative, culturelle, sportive, etc. : dès lors que

(2) Everling, *Das Niederlassungsrecht im Gemeinsamen Markt*, Berlin, Frankfurt, 1963, pp. 33-35 ; Ipsen, *Rundfunk im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Frankfurt, 1983, p. 89 ; Couprie, *Activités de presse et Marché commun*, Paris, 1983, p. 118 ; Troberg, in : von der Groeben, von Boeckh, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3<sup>e</sup> édit., Baden-Baden, 1983, vol. 1, remarque préliminaire 7 sur les articles 52 à 58 ; Wendling, *La liberté d'établissement et la libre prestation des services dans la Communauté économique européenne*, Revue du marché commun, 1982, p. 132 (152).



son objectif est lié à une activité économique ou para-économique (3), la société est visée par la disposition précitée.

A cet égard, il est indifférent que le but légal ou statutaire soit à caractère public ou privé, qu'il serve l'intérêt de la collectivité ou de particuliers, qu'il soit d'utilité publique ou non (4). L'article 58 deuxième alinéa vise aussi expressément toutes les formes de sociétés relevant du droit public et leur permet donc de bénéficier du droit d'établissement et de la libre prestation des services.

Ce qui vient d'être dit sur la signification des termes « ne poursuivent pas de but lucratif » découle en deuxième lieu du lien qui existe entre les articles 58 (66) et 52 ainsi que 60 (5). Aux termes de l'article 52 deuxième alinéa, « la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 58 alinéa 2 ». Le droit d'établissement s'étend donc non seulement aux sociétés visées à l'article 58, mais encore et expressément à toutes les entreprises, sans qu'elles doivent poursuivre un but lucratif et indépendamment de leur caractère privé ou public.

A cela s'ajoute que toutes les versions de l'article 52 deuxième alinéa, à l'exception de l'allemande et de la danoise, parlent uniquement d'« activités » et n'impliquent donc pas la nécessité d'un but lucratif. Dès lors, le droit d'établissement s'applique incontestablement aussi aux activités qui, tout en n'ayant pas la maximisation du profit pour finalité, n'en produisent pas moins des revenus (notamment dans le domaine des professions libérales) ou qui, tout en étant d'intérêt général, sont normalement exercées contre rémunération ou qui, enfin, sont exercées à titre onéreux à la fois par des personnes poursuivant un but lucratif et par des personnes (éventuellement en concurrence avec les premières) ne cherchant pas à réaliser des profits (6).

En troisième lieu, cette interprétation de l'article 52 se trouve confirmée par toutes les versions linguistiques de l'article 60 premier alinéa, qui définissent comme services au sens du traité « les prestations fournies normalement contre rémunération ». Des prestations à titre onéreux peuvent aussi être le fait de sociétés ne poursuivant pas de but lucratif. Nul n'a cependant encore contesté à de telles sociétés le droit à la libre circulation de leurs services. Si l'on se réfère à la jurisprudence constante de la Cour de justice, le traité doit être interprété de telle sorte qu'il ne soit pas privé de tout ou partie de son efficacité pratique (règle de l'effet utile, « rule of effectiveness », « Effektivitätsgrundsatz »), surtout, en l'espèce, au détriment des organismes publics de radiodiffusion.

### C. Les organismes de radiodiffusion sont-ils des entreprises (article 90 paragraphe 1) ?

L'article 90 paragraphe 1 corrobore la thèse développée sous B : « Les Etats membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils

accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicte ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité » et donc aussi à celles prévues aux articles 52 à 66. L'article 90 paragraphe 1 confirme ainsi, en premier lieu, que le traité CEE s'applique également aux entreprises publiques et aux entreprises présentant le caractère d'un monopole ou bénéficiant de tout autre privilège juridique et, par conséquent, à toutes les catégories d'entreprises. En deuxième lieu, il découle de l'utilisation du terme « public » que, pour le traité, la notion d'entreprises n'implique pas forcément la recherche du profit en faveur du propriétaire, mais qu'il suffit qu'il y ait recherche de recettes en faveur de l'accomplissement d'une mission publique, non nécessairement économique, vis-à-vis des destinataires de la prestation — en d'autres termes, que l'activité indépendante soit exercée contre rémunération. Il est aujourd'hui largement admis que l'« entreprise » est toute activité exercée autrement qu'en qualité de salarié et consistant dans la production ou la distribution d'une marchandise ou dans la prestation d'un service pour le marché. La notion communautaire d'entreprise n'implique donc ni la nécessité d'une personnalité morale propre ni la recherche du profit (7).

Comme l'expose en détail et le démontre la quatrième partie du Livre vert, malgré leur forme juridique différente, les sociétés, établissements, instituts, associations, fondations et institutions de radiodiffusion exercent de multiples activités économiques ou para-économiques, du côté de l'offre ou de la demande, sur les marchés considérés : ils peuvent être producteurs et/ou acheteurs de programmes, organisateurs d'émissions en direct, distributeurs de programmes et d'émissions par diffusion et/ou transmission, exploitants de leurs propres programmes vis-à-vis de tiers, fondateurs, responsables et/ou utilisateurs de centres de production, de stations, d'installations d'émission et d'émetteurs, employeurs et donneurs d'ordres, fondateurs de filiales, investisseurs et emprunteurs, ou encore propriétaires ou titulaires de droits d'auteur et de droits voisins. Chaque organisme de radiodiffusion constitue une entité économique et organisationnelle réunissant les ressources humaines, techniques et financières nécessaires pour produire et/ou distribuer des programmes de radiodiffusion.

Le gouvernement allemand avait objecté en 1974, dans l'affaire *Sacchi*, que les établissements de radiodiffusion n'étaient pas des entreprises au sens du traité CEE parce qu'ils remplissaient une mission de service public (8). Le gouvernement italien, quant à lui, avait fait valoir que ces établissements n'exerçaient pas une activité économique, mais exploitaient un service public à caractère culturel, récréatif et informatif et qu'il s'agissait donc d'organismes d'intérêt public (9). Selon ces deux gouvernements, l'émission de signaux télévisés s'accomplirait dans le cadre de l'exécution d'un service public, domaine relevant entièrement et exclusivement de la souveraineté nationale (10).

La Cour de justice — sans toutefois aborder expressément le problème — ne s'est pas ralliée à cette argumentation. Tout comme la Commission l'avait fait aupa-

(3) Winkel, in : von Borries, *Europarecht von A-Z*, Munich, 1982, p. 327.

(4) Troberg, *ibid.*

(5) Maestripiéri, *La libre circulation des personnes et des services dans la CEE*, Heule, Bruxelles, Namur, 1972, pp. 136-137 ; Wendling, *ibid.*, p. 152.

(6) Everling, *ibid.*, pp. 15, 110 ; Troberg, *ibid.*

(7) CJCE, 29.10.1980. *FEDETAB*, 209-215 et 218/78. Rec. 1980, p. 3125 (3250, n° 88) ; *Marenco*, *Public Sector and Community Law*, Common Market L. Rev. 20 (1983), p. 495 (499-500, 526 avec références complémentaires).

(8) CJCE, 30.4.1974. *Sacchi*, 155/73. Rec. 1974, p. 409 (418).

(9) CJCE, *ibid.*, p. 419.

(10) CJCE, *ibid.*, p. 424.

ravant (11), elle a considéré les établissements de radio-diffusion comme des entreprises au sens du traité CEE. C'est pourquoi elle a non seulement déclaré les règles du traité régissant les prestations de services et la libre circulation des marchandises applicables respectivement à leurs émissions et à leurs échanges de matériels et produits, mais elle a également déclaré applicables les règles relatives aux entreprises, et notamment l'article 90 (12).

#### D. Monopoles d'émission, droit d'établissement et libre circulation des services (article 90 paragraphe 1 et articles 52, 53, 59 et 62)

La Cour de justice a confirmé dans l'affaire *Sacchi* que l'article 90 paragraphe 1 autorise les Etats membres à conférer à des organismes de télévision le droit exclusif de diffuser des émissions de radiotélévision, y compris par câble (13). L'octroi d'un droit exclusif ou spécial n'est, en soi, pas contraire au droit d'établissement (articles 52 et 53), puisque l'article 90 paragraphe 1 envisage expressément ce cas. A cet égard, trois points sont à retenir dans l'arrêt de la Cour : « L'existence d'un monopole dans le chef d'une entreprise à qui un Etat membre accorde, au sens de l'article 90, des droits exclusifs, ou l'extension de ces droits, consécutive à une intervention nouvelle de cet Etat n'est pas, en tant que telle, incompatible avec l'article 86 du traité » (14) (interdiction des monopoles) ; « la concession du droit exclusif d'émettre des messages télévisés ne constitue pas, en tant que telle, une violation de l'article 7 du Traité » (15) (interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité) ; « la circonstance qu'une entreprise d'un Etat membre bénéficie de l'exclusivité des messages publicitaires télévisés n'est pas, en tant que telle, incompatible avec la libre circulation des produits dont ces messages tendent à promouvoir la commercialisation » (16).

En ce qui concerne ce dernier droit exclusif, la Cour de justice a également précisé la limite de droit communautaire qui se dégage de l'article 90 paragraphe 1,

c'est-à-dire le type de mesures que le traité interdit aux Etats membres d'édicter ou de maintenir pour les entreprises de télévision. Elle a en effet dit pour droit : « Il en irait cependant autrement si le droit d'exclusivité était utilisé pour favoriser, au sein de la Communauté, certains courants d'échanges ou certains opérateurs économiques par rapport à d'autres » (17). Il ressort des attendus de l'arrêt que la Cour de justice vise ainsi notamment les « mesures (...) régissant la commercialisation des produits dont les effets restrictifs dépasseraient le cadre des effets propres d'une simple réglementation du commerce (...) » ; tel sera notamment le cas lorsque ces effets restrictifs sont hors de proportion avec le but poursuivi, en l'occurrence, l'organisation, selon le droit d'un Etat membre, de la télévision en service d'intérêt public » (18).

Si l'on transpose ces limites applicables à l'octroi d'un droit exclusif d'émettre des messages publicitaires télévisés à l'octroi d'un droit exclusif d'émettre des messages télévisés en général, c'est-à-dire sans référence à la libre circulation des marchandises, mais uniquement sous l'angle de la libre prestation des services, on aboutit au résultat suivant.

Le droit d'exclusivité ne peut pas être utilisé pour favoriser, au sein de la Communauté, certains courants de services — un certain flux d'émissions — ou certains organismes de télévision par rapport à d'autres. Des mesures qui visent à empêcher la pénétration d'émissions en provenance d'autres Etats membres ou leur libre réception et leur retransmission et dont les effets restrictifs dépassent le cadre des effets propres d'une simple réglementation des prestations de services peuvent être considérées comme une restriction à la libre prestation des services contraire au traité.

L'effet propre d'un droit exclusif ou spécial de prestation de services est qu'en dehors de l'entreprise ou des entreprises titulaires de ce droit, aucune entreprise du pays considéré n'est autorisée à diffuser des émissions, que ce soit à destination du territoire national ou de l'étranger.

Cet effet serait outrepassé si des entreprises diffusant des émissions, non à partir du territoire national, mais de l'étranger, étaient, elles aussi, visées par la réglementation au motif que la couverture de leurs émissions débordait sur le territoire national (de même qu'à l'inverse, la couverture des émissions de l'entreprise ou des entreprises nationales titulaires du droit précité débordait aussi sur des pays étrangers), ou si cette réglementation visait également la réception et la retransmission de telles émissions sur le territoire national. Dans ce cas, le droit exclusif ou spécial de diffuser des émissions télévisées à partir du territoire national à destination de ce même territoire et de celui d'autres Etats membres serait utilisé pour restreindre l'exercice du droit correspondant, accordé par un autre Etat membre, de diffuser des émissions à partir de son territoire. Les émissions diffusées à partir du territoire national et l'entreprise ou les entreprises de radiodiffusion du pays considéré seraient ainsi favorisées par rapport à celles d'autres Etats membres.

Ces effets restrictifs, qui ne sont pas inhérents au droit exclusif ou spécial accordé par les autorités nationales, seraient, pour quatre raisons, hors de proportion

(11) CJCE, *ibid.*, pp. 414-415.

(12) CJCE, *ibid.*, p. 430, nos 13, 14 et 15. Avis identique : *Ipsen*, *ibid.*, p. 59 : « Quel que soit leur régime, les organismes de radiodiffusion sont aussi des entreprises économiques (...). Qu'ils soient publics ou privés, ils sont par conséquent obligatoirement soumis aux règles du droit communautaire ».

(13) CJCE, *ibid.*, p. 430, n° 14.

(14) CJCE, *ibid.*, p. 432 (point 4 du dispositif de l'arrêt).

(15) CJCE, *ibid.*, p. 433 (point 6 du dispositif de l'arrêt). Avis critique : *Schwartz*, la libéralisation des systèmes nationaux de radiodiffusion et de télévision sur la base du droit communautaire, *Revue du marché commun*, 1983, p. 26 (29) : cette interprétation des articles 7, 52, 53 et 90 « aboutit à refuser le droit d'établissement dans des cas où une seule ou un petit nombre d'entreprises nationales l'ont obtenu. Il s'agit là d'une discrimination à l'égard des étrangers. Le droit d'établissement est un droit fondamental européen qui a la primauté et qui ne saurait être rendu illusoire par des restrictions frappant une partie des nationaux eux-mêmes. En accordant des droits exclusifs à des nationaux, tout Etat membre pourrait ainsi soustraire des secteurs entiers à l'établissement du marché commun ou au marché intérieur européen déjà mis en place pour les personnes (...), sans pour autant perdre le droit d'établissement (...) dans d'autres Etats membres ».

(16) CJCE, *ibid.*, p. 432 (point 2 première phrase du dispositif de l'arrêt).

(17) CJCE, *ibid.*, p. 432 (point 2 deuxième phrase du dispositif de l'arrêt).

(18) CJCE, *ibid.*, p. 428, n° 8.



avec le but poursuivi — en l'occurrence, l'organisation, selon le droit d'un Etat membre, de la télévision en service d'intérêt public. Premièrement, un tel objectif ne saurait être poursuivi légitimement par un Etat que pour sa propre télévision. Deuxièmement, la pénétration d'émissions en provenance d'autres Etats membres n'empêche pas cette organisation : l'expérience de la radiodiffusion sonore le confirme depuis longtemps. Troisièmement, comme le montre la quatrième partie du Livre vert, la télévision représente, dans tous les Etats membres, soit une mission réglementée en détail par des lois, chartes, contrats de concession, licences, cahiers des charges, etc., spécifiques, soit une mission publique, soit encore un service public particulier. Il s'agit donc de systèmes de droit public voisins, reposant — sauf, peut-être, celui du Luxembourg — sur des conceptions similaires. L'organisation de la télévision sous une des trois formes précitées dans chacun de ces pays peut donc difficilement être compromise par la circulation transfrontalière d'émissions de télévision entre ces pays. Quatrièmement, l'exclusion de toute pénétration d'émissions en provenance d'autres Etats membres équivaudrait à la mise en place, à l'échelle de la Communauté, d'un monopole d'émission des organismes nationaux pour leur territoire respectif. Un cloisonnement aussi complet des territoires nationaux reviendrait à nier l'existence de la Communauté et de son marché commun. L'établissement d'un tel marché passe par un minimum d'ouverture réciproque des Etats membres, y compris dans le domaine des droits exclusifs et autres qu'ils accordent. C'est ce qu'exprime clairement l'article 90 paragraphe 1, confirmant en cela ce qui ressort des articles 59 et 62 (cf. pp. 149/150 et 157/158 du Livre vert).

Par conséquent, à l'intérieur de la Communauté, l'existence d'un monopole national de radiodiffusion a pour seul effet d'exclure que des tiers (ressortissants nationaux ou étrangers) puissent créer des stations de radiodiffusion et diffuser des émissions sur le territoire national (articles 52 et 53), et non d'éliminer ou de restreindre le droit d'émettre à partir d'autres Etats membres vers le territoire national, de capter ces émissions sur ce territoire et, le cas échéant, de les retransmettre (articles 59 et 62).

#### IV. — Emissions radiodiffusées bénéficiant de la libre circulation des services

##### A. Marchandise ou service ?

Le traité CEE s'applique non seulement aux marchandises, mais aussi aux services. A quelle catégorie appartiennent les émissions radiodiffusées ? La Cour de justice répond à cette question dans l'arrêt *Sacchi* : « en l'absence de dispositions expresses contraaires du traité un message télévisé doit être considéré en raison de sa nature, comme une prestation de services » (19). C'est

(19) CJCE, *ibid.*, p. 427, n° 6.

pourquoi, après avoir confirmé qu'une telle prestation peut donner lieu à rémunération, la Cour a dit pour droit : « L'émission de messages télévisés, y compris ceux ayant un caractère publicitaire, relève, en tant que telle, des règles du traité relatives aux prestations de services. Cependant les échanges concernant tous matériels, supports de son, films, appareils et autres produits utilisés pour la diffusion de messages télévisés sont soumis aux règles relatives à la libre circulation des marchandises » (20).

Dans l'affaire *Debauve*, la Cour a confirmé sa position et a ajouté : « Il n'y a aucune raison de réserver un traitement différent à la transmission de tels messages [télévisés] par voie de télédistribution » (21). Il en va de même pour la transmission d'émissions télévisées par satellite (22). Ce qui importe, ce n'est pas le moyen de la transmission, mais son objet : la prestation d'un service.

##### B. Les émissions publicitaires sont-elles les seules à être des prestations de services ?

Si l'on se réfère aux arrêts ci-dessus, toutes les émissions télévisées, et pas uniquement celles ayant un caractère publicitaire, relèvent des dispositions relatives aux prestations des services. Dans l'ensemble, la doctrine se rallie à cette thèse (23).

Tout d'abord, l'article 60 deuxième alinéa vise les activités industrielles, commerciales et artisanales et celles des professions libérales. La mise en évidence de ces dernières montre que les auteurs du traité CEE ont voulu appréhender non seulement les activités économiques, mais encore les activités professionnelles indépendantes de toute nature (24), y compris, par conséquent, celles relevant des domaines de la santé, du droit, de l'éducation (25), de la littérature (26), des arts (27) et des sciences, de la presse (28) et de la radiodiffusion.

(20) CJCE, *ibid.*, p. 432, point 1 du dispositif. Avis critique : *Hunnings*, Annotation, Common Market L. Rev. 17 (1980), p. 564 (567-569).

(21) CJCE, 18.3.1980. *Debauve*, 52/79. Rec. 1980, p. 833 (855, n° 8). Même conclusion, en se référant en outre au libellé très général de l'article 60 premier alinéa, *van Empel*, *Pennies from Heaven or Pie in the Sky ? Commercial Television and the Freedom of Services in the EEC*, Int. Rev. of Industrial Property and Copyright L. 15 (1984), p. 478 (480).

(22) Même avis : *Boukema Committee (Boukema, Alkema, van Dijk, Hofenk)*, Recommendation concerning the prohibition on the relaying of certain foreign programmes specifically intended for Dutch audiences, in the light of the Dutch Constitution and international conventions, Rijswijk, octobre 1982, Ministry of Cultural Affairs (ronéotypé), p. 28 ; avis analogue : *Delbrück*, *Direkter Satellitenrundfunk und nationaler Regelungsverbehalt*, Francfort, 1982, p. 65.

(23) *Seidel*, *Rundfunk, insbesondere Werbefunk und innergemeinschaftliche Dienstleistungsfreiheit*, in : *Gedächtnisschrift für Sasse*, vol. I, Baden-Baden, 1981, p. 351 (361-363) ; *Schwartz*, *ibid.*, p. 33 ; *Ipsen*, *ibid.*, p. 59 ; voir aussi *Goldman*, *Droit commercial européen*, 4<sup>e</sup> édit., Paris, 1983, pp. 349-350 ; *Steindorff*, *Dienstleistungsfreiheit im EG-Recht, Recht der Internationalen Wirtschaft (RIW)*, 1983, p. 831 (832).

(24) Pour une vaste énumération de professions libérales visées, voir *de Crayencour*, *Communauté européenne et libre circulation des professions libérales*, Bruxelles, 1981, p. 135.

(25) Même avis, *Steindorff*, *Ausbildungsrechte im EG-Recht, Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, 1983, p. 1231.

(26) *Maestripiéri*, *ibid.*, p. 73 ; *Schapira*, *Le Tallec, Blaise*, *Droit européen des affaires*, Paris, 1984, p. 548.

(27) *Maestripiéri*, *ibid.*, *Schapira*, *Le Tallec, Blaise*, *ibid.* ; *Troberg*, *ibid.*, remarque préliminaire 6 sur les articles 52 à 58.

(28) *Coupré*, *ibid.*, p. 111, 126-128.

Le texte s'applique donc aussi aux activités journalistiques et culturelles (29), de sorte que ceux qui les exercent sont également appelés à bénéficier de la liberté de circulation de leurs services (de même que du droit de libre établissement ou — en cas d'activité salariée — de libre circulation).

Ensuite, en dehors des activités des professions libérales, l'article 60 premier alinéa considère comme services « les prestations fournies normalement contre rémunération ». Aux termes de cette disposition aussi, le secteur dont relèvent les prestations de services — qu'il s'agisse de l'ensemble des émissions ou d'une émission particulière —, de même que le but qu'elles servent, sont donc sans importance (30). Ici, comme pour l'article 52 deuxième alinéa, il est indifférent que ce but ou ce secteur soit d'ordre économique, social, culturel ou autre, ou réunisse même tous ces aspects à la fois et qu'une émission revête un caractère éducatif, pédagogique, critique, récréatif ou publicitaire. Le seul critère est que l'activité de radiodiffusion soit une prestation normalement fournie contre rémunération.

Dès lors qu'elle est rémunérée, elle devient aussi une prestation à caractère ou valeur économique, une activité ayant une incidence économique. Le fait que cette prestation ou activité soit rémunérée l'inscrit parmi les « activités économiques dans l'ensemble de la Communauté » dont cette dernière « a pour mission », parmi d'autres objets, « de promouvoir un développement harmonieux » (article 2 du traité) (31). En toute logique, la Cour de justice considère donc que les activités sportives tombent également dans le champ d'application du traité à partir du moment où elles sont exercées à titre professionnel ou même, simplement, contre rémunération (32).

Une « Communauté économique » (article 1<sup>er</sup>) qui serait limitée aux activités industrielles, commerciales et artisanales serait en effet une simple communauté de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et de l'artisanat. Or, si l'on se reporte au préambule du traité, les Etats membres entendent notamment « renforcer l'unité de leurs économies » et « affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté ». Le traité concerne donc l'ensemble de l'économie et s'applique à toutes les activités qui y sont liées (33). Aucun secteur de services n'est exclu, qu'il s'agisse de formes anciennes ou nouvelles d'information et/ou de communication à titre onéreux, de prestations de services par des médias traditionnels ou nouveaux, d'activités non salariées de type et de contenu classiques ou nouveaux.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'en plus des objectifs de progrès économique et social énoncés à l'article 2, la CEE poursuit un cinquième but, que cette même disposition décrit en ces termes : « promouvoir (...) des rela-

tions plus étroites entre les Etats qu'elle réunit ». Quant au préambule du traité, il ajoute qu'il s'agit, en sixième lieu d'« établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Les objets économiques et sociaux de la Communauté sont donc flanqués d'objectifs politiques, qui ont des implications informationnelles et culturelles considérables. Sans ce nouveau grand instrument qu'est la télévision, il y aurait peu de chances de les atteindre. La conception extensive qu'a le traité des activités visées et de leur libéralisation fait pendant à l'étendue même de ses ambitions.

### C. Les émissions sont-elles des prestations rémunérées ?

« Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération ». Cette définition de l'article 60 premier alinéa est précisée par le deuxième alinéa : « Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel ;
- b) des activités de caractère commercial ;
- c) des activités artisanales ;
- d) les activités des professions libérales ».

Ces quatre catégories d'activité sont, par conséquent, des exemples de services normalement fournis contre rémunération. Il découle du terme « notamment » qu'il existe encore d'autres activités qui sont fournies normalement contre rémunération et que celles-ci relèvent également du traité CEE. Le traité entend régler l'ensemble des activités indépendantes exercées contre rémunération qu'elles soient ou non considérées comme industrielles, commerciales, artisanales ou libérales par le droit de tel ou tel Etat membre et/ou par le droit communautaire.

Il importe donc peu de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, les émissions radiodiffusées doivent être classées comme des activités industrielles, commerciales et/ou libérales. L'inclusion expresse de ces dernières montre cependant que ces activités doivent également être considérées comme des prestations fournies contre rémunération, étant entendu que celle-ci réside dans des recettes et non dans un profit optimal. La notion de rémunération n'implique nécessairement ni la réalisation ni même la recherche d'un bénéfice.

Une prestation est fournie contre rémunération lorsqu'elle donne lieu à une contrepartie financière. Il est indifférent, du point de vue de l'article 60 premier alinéa, que le bénéficiaire de la prestation verse cette contrepartie directement au prestataire ou par l'intermédiaire d'un tiers, ou encore que le paiement soit effectué par un tiers qui, à son tour, obtient en échange une autre prestation. Il n'est pas indispensable qu'il y ait un lien juridique entre le prestataire et le destinataire du service. De même, sur le plan économique, il n'est pas nécessaire qu'il y ait entre eux une relation de prestation et contre-prestation (34).

Par ailleurs, pour l'article 60 premier alinéa, la forme de paiement est indifférente : elle peut représenter l'exécution d'un contrat, une cotisation à une association, une redevance, une taxe parafiscale ou une attribution de ressources publiques correspondant aux taxes et rede-

(29) Même avis, *Everling*, *ibid.*, p. 110.

(30) Avis identique, *Steindorff*, *Berufsfreiheit für nichtwirtschaftliche Zwecke im EG-Recht*, NJW, 1982, p. 1902 (1903-1904).

(31) Cf. déjà *Everling*, *ibid.*, p. 110, ainsi que pp. 15 et 34 ; récemment, par exemple, *Streil*, in : *Beutler, Bieber, Pipkorn, Streil, Die Europäische Gemeinschaft — Rechtsordnung und Politik*, Baden-Baden, 1979, p. 255 ; *Steindorff*, *RIW*, *ibid.*, p. 837.

(32) CJCE, 12.12.1974. *Walrave*, 36/74. Rec. 1974, p. 1405 (1422, point 1 et 1418, nos 4 et 5) pour le sport cycliste ; CJCE, 14.7.1976. *Donà*, 13/76. Rec. 1976, p. 1333 (1340, nos 12 et 13) pour le football.

(33) *Troberg*, *ibid.*

(34) Avis contraire, *Steindorff*, *RIW*, *ibid.*, p. 837.



vances perçues auprès du destinataire de la prestation. La rémunération peut donc revêtir un caractère public (de droit public) ou privé (de droit privé). La prestation (ou l'activité) dont elle est la contrepartie peut aussi bien émaner du secteur (et du droit) public que du secteur privé.

Enfin, il suffit, aux termes de l'article 60 premier alinéa, que la prestation donne « normalement » lieu à rémunération. Les exceptions éventuelles, comme par exemple l'exemption ou l'exonération accordées à certaines catégories de bénéficiaires d'une prestation ou la perception d'un montant forfaitaire, n'affectent donc en aucune façon l'applicabilité de la libre circulation à la prestation de services.

Seul l'examen des réglementations nationales permet d'établir si les émissions sont fournies contre rémunération au sens de l'article 60 premier alinéa. Il en ressort que les émissions télévisées ne sont gratuites dans aucun Etat membre. Elles donnent lieu à perception d'une contrepartie financière soit — directement ou indirectement — auprès des citoyens qui acceptent l'offre des organismes de télévision et captent les émissions au moyen d'un appareil approprié, soit auprès des annonceurs, soit encore auprès des uns et des autres. Pour l'article 60 premier alinéa, il n'importe pas de savoir qui acquitte la rémunération : il peut tout aussi bien s'agir du consommateur final (c'est-à-dire l'auditeur ou le téléspectateur) que des sociétés de programmes, des donateurs d'ordres (par exemple, les annonceurs), des retransmetteurs d'émissions (par exemple, une société de télédistribution) ou même de plusieurs d'entre eux à la fois. De même, il est indifférent que la rémunération soit versée par l'ensemble des auditeurs et téléspectateurs ou par les seuls usagers du pays du prestataire. Il est donc par exemple sans importance que les auditeurs ne captent pas uniquement les émissions pour lesquelles ils acquittent une redevance. Il suffit que la prestation soit « normalement » fournie contre rémunération.

Même dans les Etats membres où la redevance de radiodiffusion est formellement instituée comme une redevance de licence ou une taxe d'utilisation du récepteur, elle représente, matériellement, une contrepartie légale fournie par les auditeurs aux organismes de radiodiffusion, qui constitue la rémunération afférente aux émissions. La notion de rémunération, au sens de l'article 60 premier alinéa, vise tous les types de recettes encaissées au titre d'émissions de radiotélévision. Elle englobe donc aussi bien les recettes publiques provenant de taxes ou redevances acquittées par les auditeurs que les recettes privées provenant d'abonnements, de prestations individuelles ou du temps d'antenne cédé pour des séquences publicitaires. Le fait que l'émission soit effectivement vue et/ou entendue par les auditeurs et téléspectateurs n'affecte pas davantage le caractère de la taxe ou redevance tenant lieu de rémunération que dans le cas d'un abonnement privé. De même, le fait que cette taxe ou redevance soit généralement fixée par l'Etat, non sans visées politiques, et que son montant soit le plus souvent forfaitaire ne lui ôte en aucune façon son caractère de rémunération en contrepartie de prestations de radiodiffusion. L'avocat général Warner s'est exprimé à ce sujet en ces termes : « Le but de la définition des « services » donnée par cet article est d'identifier les types de services auxquels le traité est applicable et, en particulier, d'exclure ceux qui sont normalement assurés gratuitement. Les émissions de télévision sont financées de diverses manières (...) au moyen du produit de redevances (...); (...) des revenus provenant des messages publicitaires

(...); (...) pour partie par le premier procédé et pour partie par le second. La question qui se pose ici est de savoir si les émissions de télévision en tant que telles constituent un service du genre de ceux auxquels le traité est applicable. La méthode de financement de certaines organisations d'émission ou de certaines émissions déterminées ne saurait revêtir de l'intérêt aux fins de la réponse à donner à cette question. L'élément décisif, c'est que les émissions de télévision sont normalement payées, c'est-à-dire rémunérées, d'une façon ou d'une autre. Aussi faut-il en conclure qu'il s'agit d'un service du genre de ceux auxquels le traité est applicable, peu importe la source dont provient la rémunération » (35). Ce qui compte n'est pas de savoir si le franchissement de la frontière par la prestation déclenche une rémunération, mais si l'organisme de radiodiffusion concerné perçoit une quelconque rémunération pour sa prestation de services (36).

#### **D. En quoi consiste la prestation de services en cas de retransmission par câble, sur le territoire national, d'une émission étrangère ?**

L'article 59 premier alinéa prévoit la suppression des « restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté (...) à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de la prestation ». Alors que la définition des services, énoncée à l'article 60 premier et deuxième alinéas, ne contient aucun élément transfrontalier — ni pour la prestation ou l'activité, ni pour la rémunération — et couvre dès lors toutes les prestations de services à l'intérieur de la Communauté, indépendamment de leur fourniture et de leur réception dans un seul et même Etat membre ou dans des Etats membres différents, l'article 59 premier alinéa n'interdit que les restrictions à la libre prestation des services intérieurs et transfrontaliers visés à l'article 60 qui frappent un prestataire établi dans un Etat membre autre que celui du destinataire.

Les restrictions à la diffusion d'émissions dont les prestataires et destinataires sont tous établis dans un même Etat membre ne tombent donc pas sous le coup des dispositions de l'article 59. Il faut qu'une petite partie au moins des destinataires potentiels des émissions soit établie dans un autre Etat membre et que les émissions puissent y être captées. La diffusion d'émissions par les ondes répond souvent à cette condition. Le système prévu de radiodiffusion directe par satellite accroîtra considérablement les zones de couverture transfrontalières.

En revanche, la subsumption des émissions diffusées à l'étranger et retransmises par câble à l'intérieur d'un pays pose quelques problèmes. L'exemple typique et courant est celui de l'émission qui est diffusée par la voie des ondes par une station émettrice et captée dans un autre Etat membre grâce à une antenne spéciale par une société de télédistribution, qui l'amplifie et la retrans-

(35) Conclusions du 13 décembre 1979, CJCE, *Debaube*, *ibid.*, p. 860 (876); de même, *Ipsen*, *ibid.*, pp. 85-86.

(36) *Ipsen*, *ibid.*, p. 86. Avis contraire : *Timmermans*, note sur les arrêts de la CJCE dans les affaires *Debaube* et *Coditel/Ciné Vog*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 1981, p. 137 (138-139). Ne se prononce pas : la *commissaire Boukema*, *ibid.*, pp. 28-30.

met par câble, simultanément et intégralement, à ses abonnés. La question est alors de savoir si ce processus peut être considéré *globalement* comme une seule et même prestation de services et donc comme relevant des dispositions de l'article 59 premier alinéa et de l'article 60 premier et deuxième alinéas ou s'il faut le scinder en plusieurs prestations successives donc chacune doit remplir les conditions des deux articles pour que l'obligation de libération édictée à l'article 59 puisse s'appliquer à l'ensemble.

La Cour de justice s'est contentée « de faire observer que les dispositions du traité relatives à la libre prestation de services ne pourraient s'appliquer aux activités dont tous les éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul Etat membre. La question de savoir si tel est le cas dépend de constatations de fait qu'il appartient à la juridiction nationale d'établir » (37).

La première thèse, selon laquelle la relation entre la station émettrice étrangère et les abonnés au réseau de télédistribution dans l'autre pays constitue *une seule* prestation de services au sens du traité CEE, peut se fonder sur les considérations ci-après (38). Depuis l'arrêt rendu dans l'affaire *Sacchi*, il ne fait plus aucun doute que le message télévisé est une prestation de services au sens des articles 59 et 60 premier alinéa. En l'espèce, la substance de la prestation consiste dans le message télévisé (émission) diffusé par la station. Ses destinataires sont, en premier lieu, les téléspectateurs établis dans le pays de la station émettrice, c'est-à-dire dans le même pays qu'elle. En ce sens, les conditions d'application de l'article 59 premier alinéa ne sont donc pas remplies. En revanche, comme ces mêmes téléspectateurs versent une rémunération, les conditions de l'article 60 premier alinéa sont réunies : cette disposition ne requiert, en effet, aucun élément transfrontalier. On se trouve donc en présence d'une prestation de services fournie contre rémunération. En deuxième lieu, le message télévisé a pour destinataire les abonnés au réseau câblé établis dans l'autre Etat membre. Les conditions d'application de l'article 59 sont, par conséquent, remplies. Ces abonnés versent, eux aussi, une rémunération, mais à la société de télédistribution, pour sa prestation de retransmission. A cet égard, l'article 60 premier alinéa ne s'applique donc pas. Il suffit cependant, selon cette même disposition que le prestataire du message télévisé — la station émettrice étrangère — perçoive « normalement » une rémunération pour la prestation fournie, c'est-à-dire une rémunération émanant des téléspectateurs installés dans le même pays. En troisième lieu, le message télévisé étranger a pour destinataire la société de télédistribution de l'autre pays. Les conditions de l'article 59 sont donc remplies. En revanche, la société de télédistribution ne paie souvent aucune redevance à la station émettrice. Il convient toutefois de noter que l'article 60 premier alinéa n'exige ni une rémunération transfrontalière, ni même une rémunération émanant de chacun des destinataires. Il lui suffit que les téléspectateurs établis dans le pays de la station émettrice versent des redevances.

Enfin, la nature même de l'émission de radiodiffusion télévisuelle (comme de radiodiffusion sonore) plaide pour que la relation entre l'organisme émetteur étranger et les

téléspectateurs abonnés à un réseau câblé dans l'autre pays soit considérée comme une prestation de services relevant des articles 59 et 60. S'il est vrai que la prestation classique est fournie et obtenue en un seul et même lieu — le prestataire se rend chez le destinataire, ou inversement — ou, à la rigueur, dans deux lieux déterminés — celui du prestataire et celui du destinataire (conclusion de contrats d'assurance par correspondance, consultations par téléphone, etc.) —, l'émission de radiodiffusion, comme son nom l'indique, n'a pas un caractère bilatéral et localisé, mais est multilatérale et étendue dans l'espace.

L'émission n'a pas un destinataire unique, mais une multitude de destinataires. Les usagers sont en mesure de la capter, qu'elle s'adresse à eux ou non. L'émission est susceptible d'être captée, indépendamment des intentions de la station émettrice. Cet état de fait n'est pas un épiphénomène inéluctable, mais une manifestation naturelle de l'émission, techniquement inévitable, surtout dans la diffusion par satellite (39).

Il résulte de ce qui précède que l'émission diffusée par émetteur terrestre ou orbital doit être considérée comme fournie à toutes les personnes pouvant la capter soit directement, grâce à une antenne individuelle ou collective, soit indirectement, grâce à une antenne centrale et au réseau câblé d'une société de télédistribution (40).

L'émission revêt en outre un caractère régional, et non local. Elle possède une zone de réception « naturelle », circonscrite par sa technique de diffusion. Cette zone, relativement restreinte en cas de diffusion par émetteur terrestre, est beaucoup plus grande lorsqu'il y a diffusion par satellite. En raison même de sa radiodiffusion par les ondes, l'émission ne peut, techniquement et physiquement, respecter les frontières nationales. Les signaux rayonnent par-delà les frontières. L'émission de radiodiffusion a donc, par sa nature même, un caractère transfrontalier.

Cette internationalité constitue, en tant que telle, un facteur important d'élimination des obstacles à la libre circulation des services — en l'occurrence, des émissions — entre les Etats membres, qui est l'un des objectifs principaux de la Communauté (article 3 littéra c)). L'interprétation des articles 59 et 60 ne doit pas négliger cette orientation de l'activité de la Communauté : la réception de l'émission au-delà de la frontière au moyen d'une antenne et sa retransmission par câble ne peuvent ni modifier ni suspendre le caractère international du service en tant que tel, mais, au contraire, l'accentuer. Le réseau câblé est un simple prolongement de l'antenne de réception et demeure donc accessoire. Il permet la retransmission d'une émission initiale, sans l'affecter en aucune manière. Tant que l'organisme de télédistribution ne transmet pas des programmes qui lui sont propres et se borne à fournir un service technique, celui-ci ne peut être déterminant. C'est d'autant plus vrai lorsque la retransmission par câble vient simplement se substituer à la réception normale au moyen d'antennes domestiques.

Pour toutes ces raisons, l'ensemble du processus d'émission de l'organisme émetteur étranger vers le téléspectateur d'un autre Etat membre doit être apprécié au regard des articles 59 et 60 et être considéré comme un service à libéraliser dans le sens voulu par le Traité.

(37) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 855, n° 9.

(38) Voir aussi la position de la Commission dans l'affaire CJCE, 18.3.1980. *Coditel/Ciné Vog I*, 62/79. Rec. 1980, p. 881 (889-890). Même conclusion, *van Empel*, *ibid.*, p. 481.

(39) *Ipsen*, *ibid.*, p. 84.

(40) Même avis, *Ipsen*, *ibid.*, p. 88.



Ceci vaut aussi lorsque le télédiffuseur, avec son installation, capte l'émission sans fil destinée au public sous forme de signaux qui, au lieu d'être diffusés par un émetteur terrestre ou orbital, sont acheminés par faisceau hertzien terrestre, par satellite de télécommunications ou par câble à grande distance.

Il en va de même, malgré les différences techniques, dans les cas assez fréquents où l'antenne de l'installation de réception du télédiffuseur est (très) éloignée de son réseau câblé et où les signaux doivent être acheminés de l'antenne au réseau par câble à grande distance ou, sans fil, par voie hertzienne.

Dans l'optique du droit communautaire, le procédé utilisé par le télédiffuseur pour capter l'émission et la retransmettre à ses abonnés est indifférent. En l'espèce, les notions, distinctions et appréciations de la législation relative à la radiodiffusion et aux télécommunications ne sont en aucune façon déterminantes. Ce que protègent les articles 59 et 62, c'est la libre circulation transfrontalière de l'émission en tant que telle, dès qu'elle est diffusée et que sa réception devient techniquement possible de l'autre côté de la frontière intérieure de la Communauté. L'élément déterminant est que l'émission soit originaire d'un Etat membre et captée dans un autre Etat membre. La manière dont les signaux franchissent les frontières intérieures de la Communauté ou sont acheminés vers le réseau câblé dans le pays de réception ne joue ici aucun rôle.

Les articles 59 et 62 garantissent la libre circulation des services dans la mesure où celle-ci est permise par l'état d'avancement de la technique, c'est-à-dire, en l'occurrence, où les émissions provenant d'autres Etats membres peuvent être captées grâce à tel ou tel procédé de transmission ou à plusieurs d'entre eux.

L'absence de relations juridiques entre les organismes de radiodiffusion non belges, d'une part, et les sociétés belges de télédiffusion, d'autre part, qui caractérisait la situation à l'époque des affaires *Debauve* et *Coditel/Ciné Vog*, n'est plus d'actualité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1983. Depuis lors, ces sociétés versent à huit organismes de radiodiffusion allemands, anglais, français, luxembourgeois et néerlandais une rémunération en contrepartie de l'autorisation accordée par les titulaires de droits d'auteur de retransmettre les programmes émis en dehors de la Belgique, mais captés dans ce pays. Cette relation entre les organismes de radiodiffusion étrangers et les sociétés de télédiffusion nationales et cet octroi de droits de représentation et d'exécution contre rémunération constituent, à leur tour, une prestation transfrontalière de services visée par les articles 59 premier alinéa et 60 premier alinéa (et deuxième alinéa, littéra b)).

## V. — Discriminations interdites frappant des émissions étrangères

Il y a, en tout état de cause, restriction discriminatoire relevant des articles 59 et 62 lorsqu'un Etat membre soumet la pénétration d'émissions de radiodiffusion en provenance d'un autre Etat membre — y compris la diffusion par satellite — et, le cas échéant, leur retransmission par câble, à des conditions plus rigoureuses que celles qu'il impose à la diffusion et, le cas échéant, à la retransmission par câble d'émissions nationales, ou lors-

qu'il interdit, empêche ou entrave de quelque manière les premières et non les dernières. Dans un tel cas, l'Etat membre pénalise l'émission étrangère par rapport à l'émission nationale et restreint, par cette discrimination, la prestation de services par des ressortissants de l'autre Etat membre.

Si, par exemple, un Etat membre empêche, interdit ou entrave la diffusion, sur son territoire, d'un programme destiné en tout ou partie à sa population par un organisme émetteur établi dans un autre Etat membre (notamment, en utilisant des moyens techniques qui brouillent la réception, en interdisant l'« injection » de tout ou partie du programme dans le réseau câblé du pays, en prenant des dispositions sur l'accès à l'activité d'émission ou de transmission ou son exercice, exclusivement applicables aux émissions en provenance de l'étranger, ou en intervenant directement auprès de l'autre Etat membre), en vue de protéger ses propres organismes de radiodiffusion contre la concurrence extérieure dans le domaine journalistique, artistique ou économique (baisse de l'indice d'écoute ou pertes de recettes publicitaires) ou contre la « mainmise culturelle étrangère » cet Etat membre opère une discrimination fondée sur la provenance du programme, la nationalité du prestataire et le lieu où il est établi (41). Les articles 59 et 62 ont précisément pour objet de permettre et de promouvoir des prestations de services spécialement adaptées aux besoins des destinataires résidant dans un autre Etat membre et ne visent donc pas seulement à ouvrir les frontières aux prestations de services étrangères qui sont essentiellement destinées à la population du pays où le prestataire étranger a son siège et qui ne recueillent par conséquent que peu d'intérêt auprès d'un autre public. L'offre de programmes, proposée aux nationaux par des nationaux sur le territoire national, doit donc pouvoir être complétée par une offre analogue en provenance d'autres Etats membres.

Ainsi, on se trouverait en présence d'une discrimination interdite par les articles 59 et 62 si la diffusion d'émissions en provenance d'un autre Etat membre ou leur retransmission par câble n'étaient admises que dans la (les) langue(s) de cet Etat étranger et non dans celle(s) du pays.

Un autre exemple d'une discrimination : une loi promulguée en 1984 par la ville hanséatique libre de Hambourg autorisait la retransmission par câble de programmes radiophoniques et télévisés pour les seuls programmes nationaux de radio et de télévision (43).

L'inadmissibilité de la retransmission des émissions reçues d'autres Etats membres, via satellite de télécommunications par les réseaux câblés dans le Land de Hesse, constitue également une discrimination interdite au titre des articles 59 et 62, puisque les émissions des chaînes nationales destinées par la loi au Land de Hesse et reçues via satellite de télécommunications ont été admises à la retransmission par câble (44).

(41) Avis apparemment contraire, *Overste*, Dutch Broadcasting Policy and Satellites, A discussion paper, La Haye, 1981, p. 11 (ronéotypé).

(42) Voir la *Kabelregeling* néerlandaise, réponses données par la Commission aux questions écrites n° 978/84, JO n° C 83 du 1.4.1985, pp. 5-6, n° 1675/84, JO n° C 197 du 5.8.1985, p. 7 et n° 653/85, JO n° 279 du 30.10.1985, pp. 8-9.

(43) Voir réponse donnée par la Commission à la question écrite n° 176/85, JO n° C 263 du 14.10.1985, p. 5.

(44) Voir réponse donnée par la Commission à la question écrite n° 1370/85, JO n° C 123 du 22.5.1986, pp. 3-4.

Il serait également porté atteinte au droit de l'organisme de radiodiffusion d'émettre librement à l'intention de destinataires établis dans d'autres Etats membres si la réception ou la transmission de tout ou partie de ses émissions étaient empêchées ou entravées, non par une interdiction, mais par d'autres mesures juridiques et/ou techniques, si elles étaient subordonnées à un accord, un agrément, une consultation ou une information préalables sans que les émissions intérieures soient soumises aux mêmes conditions, ou encore si des interdictions, mesures de brouillage ou indications spéciales n'étaient imposées aux destinataires que pour de telles émissions étrangères.

On citera comme exemple l'article 40 premier alinéa de la loi italienne sur la radiodiffusion. Selon cette disposition, l'agrément ministériel nécessaire pour exploiter une installation de réception et de transmission sans fil de programmes de radiodiffusion sonore et télévisuelle d'origine étrangère obligeait le titulaire à couper dans les programmes toutes les parties présentant un caractère publicitaire. Les émissions nationales ne sont soumises à aucune interdiction de publicité.

Les articles 59 et 62 visent « toutes discriminations » (45), c'est-à-dire *toutes formes* de discrimination fondée sur l'origine de l'émission, la nationalité du prestataire et le lieu de son établissement (46). « (...) les règles d'égalité de traitement (...) prohibent non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat ; (...) cette interprétation (...) (est) nécessaire pour garantir l'efficacité d'un des principes fondamentaux de la Communauté » (47). Il n'est donc pas exclu que des critères tels que l'appartenance culturelle de l'émission, de son prestataire ou des personnes qui y prêtent leur concours ou encore la langue dans laquelle l'émission est diffusée puissent constituer, dans leur effet pratique, l'équivalent d'une discrimination de nationalité prohibée par le traité CEE.

Selon une loi de la ville libre hanséatique de Brême, « les émissions de toutes les chaînes de télévision de langue allemande retransmises par câble doivent refléter, dans une mesure aussi large et aussi complète que possible, la variété des opinions existantes » (pluralité interne des chaînes). Il est vrai que cette disposition s'applique au même titre aux programmes nationaux et étrangers. Elle opère néanmoins une discrimination à l'encontre des chaînes étrangères de langue allemande, étant donné qu'elle ne vise pas la pluralité d'opinions existant dans l'autre Etat membre, mais celle existant à Brême ou en Allemagne. Par comparaison avec une chaîne nationale, il est bien plus difficile, voire impossible, à une chaîne de langue allemande d'un autre Etat membre, d'exprimer cette variété d'opinions intra-germanique (48).

Le problème qui se pose aux autorités et aux législateurs nationaux est de savoir comment faire en sorte que ni la législation ni la pratique administrative en matière d'introduction (« injection ») de programmes dans

les réseaux câblés n'opèrent une distinction au détriment des programmes en provenance d'autres Etats membres. Existe-il des critères en la matière ? Dans quel ordre de priorité les programmes doivent-ils être relayés lorsque la capacité du réseau câblé est insuffisante ?

Si, par exemple, la législation prescrit que seuls doivent être relayés, premièrement, les programmes de radiodiffusion fixés par la loi pour la zone d'émission et, deuxièmement, ceux qui sont susceptibles d'être captés dans la zone de service du réseau câblé ou grâce à ses installations de réception, là où elles sont implantées et avec une puissance de signal minimale déterminée, cette obligation doit être étendue aux programmes légalement fixés pour la zone d'émission par d'autres Etats membres et captables dans les mêmes conditions. Il y a notamment lieu de prendre en considération les programmes étrangers correspondants diffusés dans la langue nationale par des émetteurs tels que le Deutschlandfunk, la Deutsche Welle, Radio France Internationale, RTL, Radio Nederland Wereldomroep, les services extérieurs (« External Services ») de la BBC, etc.

S'il est (en outre) permis de relayer aussi les programmes de radiodiffusion, captables dans les conditions susmentionnées, qui ne sont pas déterminés par la loi pour la zone d'émission en cause, cette autorisation doit s'appliquer de la même manière, sans fixation d'aucun quota, aux programmes en provenance d'autres Etats membres captables dans les mêmes conditions.

S'il vient (en outre) s'y ajouter la possibilité d'injecter dans le réseau câblé les autres programmes de radiodiffusion captables, cette possibilité doit être ouverte à tous les programmes captables en provenance d'autres Etats membres.

Lorsque la capacité du réseau câblé est insuffisante, il y a lieu de prévoir un critère de choix objectif et aussi neutre que possible sur le plan communautaire, qui désavantage le moins possible les émissions provenant d'autres Etats membres par rapport aux émissions nationales. Il peut par exemple être prescrit que les programmes soient relayés dans l'ordre décroissant de la puissance du signal à la réception (c'est-à-dire à l'entrée du réseau câblé). La réglementation ne doit par exemple pas autoriser que les programmes nationaux soient télé-distribués en priorité par rapport aux programmes d'autres Etats membres ou qu'un tel programme étranger puisse être évincé au profit d'un nouveau programme national.

De cette manière, la réglementation nationale n'opère pas elle-même une sélection illicite sous l'angle de la libre prestation des services en matière d'émissions radiodiffusées à l'intérieur de la Communauté et n'habilite pas une autorité ou les sociétés de télédistribution à y procéder.

Il y a d'autres exemples de discriminations frappant des émissions étrangères. Ainsi, l'article 5 du cahier des charges français des organismes de radiotélévision par câble, en imposant aux seules chaînes étrangères un pourcentage maximal de programmation (30 %), constitue une restriction discriminatoire, dans la mesure où il limite les possibilités pour les chaînes de la Communauté de voir diffuser en France leurs programmes, sans affecter la part susceptible d'être occupée par les chaînes françaises. En outre, l'article 9 de ce cahier des charges fixe à 60 % le quota minimal de diffusion d'œuvres ou documents émanant des Etats membres (films, séries, feuilletons, etc.) de la Communauté et à 50 % celui des mêmes œuvres ou documents d'expression

(45) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 11.

(46) CJCE, *Debauve*, p. 859, point 1 du dispositif de l'arrêt.

(47) Par exemple, CJCE, 12.2.1974. *Sotgiu*, 152/73. Rec. 1974, p. 153 (164, n° 11) ; CJCE, 3.2.1982. *Seco/Evi*, 62 et 63/81. Rec. 1982, p. 223 (235, n° 8).

(48) Voir réponse donnée par la Commission à la question écrite n° 1370/85, JO n° C 123 du 22.5.1986, pp. 3-4.



originale française. Ces deux quotas communautaire et linguistique sont appliqués indépendamment l'un de l'autre, chacun ayant son application propre. Ils limitent donc la possibilité des réseaux câblés de retransmettre des programmes — non francophones notamment — provenant d'autres Etats membres (49).

## VI. — Discriminations autorisées à titre exceptionnel vis-à-vis d'émissions étrangères

### A. Portée des réserves d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 56 paragraphe 1)

Aux termes de l'article 56 paragraphe 1 et de l'article 66, les chapitres consacrés aux services et au droit d'établissement « ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ».

Si l'on se réfère au libellé de ces dispositions et à la jurisprudence de la Cour de justice, la réserve formulée à l'article 56 paragraphe 1 doit être comprise non comme une condition préalable posée à l'acquisition du droit de fournir un service ou de s'établir, mais « comme ouvrant la possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité » (50). Il appartient à l'Etat membre discriminant de justifier, dans chaque cas particulier, les discriminations exercées à l'encontre d'étrangers par l'application de dispositions spécifiques. Aucun autre que les trois motifs énoncés dans le texte précité ne peut être invoqué à l'appui d'une inégalité de traitement au détriment de ressortissants d'autres Etats membres.

La sécurité publique comporte la protection de la collectivité et de l'individu contre toute atteinte à la continuité de l'Etat et de ses institutions, ainsi qu'à la vie, à la liberté, à l'honneur et au patrimoine de l'individu (51).

L'ordre public comporte la protection contre toute atteinte à l'harmonie des rapports humains et à la cohésion du corps social, même et surtout lorsque l'une et l'autre sont garanties par des règles non écrites de comportement des êtres humains en public et que cette garantie est la condition sine qua non d'une bonne organisation de la vie en société (52).

Etant donné que l'ordre économique fait l'objet des dispositions du traité CEE, il ne peut faire partie intégrante de l'ordre public au sens de l'article 56 paragraphe 1. S'il en était autrement, les deux libertés et égalités relèveraient des législations nationales. L'article 56 paragraphe 1 n'autorise donc aucune mesure de sauvegarde à caractère ou objectif économique. Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par les prescriptions des

(49) Voir réponses données par la Commission aux questions écrites n° 1131/85 et n° 667/86, JO n° C... du... 1986 et n° C... du... 1986 (pas encore publiées).

(50) CJCE, 8.4.1976. *Royer*, 48/75. Rec. 1976, p. 497 (512, n° 29).

(51) *Troberg*, *ibid.*, article 56, n° 2.

(52) *Troberg*, *ibid.*

articles 108, 109 et 226. La pratique et la doctrine (53) s'accordent sur ce point. La directive du Conseil n° 64/221/CEE (54), arrêtée en vertu de l'article 56 paragraphe 2, confirme ce principe pour le droit de déplacement et de séjour des étrangers. En son article 2 paragraphe 2, elle interdit d'invoquer des raisons d'ordre public à des fins économiques. L'article 56 paragraphe 1 ne permet donc pas de faire appliquer des dispositions qui, par souci de réserver la publicité et les recettes qui en découlent aux organismes de radiodiffusion nationaux, de renforcer leur assise économique, d'empêcher la concurrence de l'extérieur, etc., opèrent une discrimination à l'encontre d'organismes de radiodiffusion étrangers qui cherchent à diffuser des émissions publicitaires dans le pays.

La Cour de justice s'est prononcée à plusieurs reprises sur la portée de cette réserve et sur le contrôle de sa mise en œuvre : « dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'égalité de traitement et de la liberté de circulation des travailleurs, cette notion doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté » (55).

Ainsi, par exemple, « des restrictions ne sauraient être apportées aux droits des ressortissants des Etats membres d'entrer sur le territoire d'un autre Etat membre, d'y séjourner et de s'y déplacer que si leur présence ou leur comportement constitue une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public » (56). Le « recours, par une autorité nationale, à la notion d'ordre public suppose (...) l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (57). « Bien que le droit communautaire n'impose pas aux Etats membres une échelle uniforme des valeurs en ce qui concerne l'appréciation des comportements pouvant être considérés comme contraires à l'ordre public, il y a lieu cependant de constater qu'un comportement ne saurait être considéré comme ayant un degré suffisant de gravité pour justifier des restrictions à l'admission ou au séjour, sur le territoire d'un Etat membre, d'un ressortissant d'un autre Etat membre dans le cas où le premier Etat ne prend pas, à l'égard du même comportement, quand il est le fait de ses propres ressortissants, des mesures répressives ou d'autres mesures réelles et effectives destinées à combattre ce comportement » (58).

Suivant ces principes dégagés par la Cour de justice pour le recours à l'article 56 paragraphe 1, la liberté des ressortissants d'autres Etats membres de *transmettre*, à

(53) Par exemple, *Everling*, *ibid.*, p. 48 ; *Bongen*, *Schranken der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit im Recht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Berlin, 1975, pp. 87-88, 106-108 ; *Albrecht Weber*, *Schutznormen und Wirtschaftsintegration*, Baden-Baden, 1982, pp. 403-404.

(54) Directive du 25.2.1964, JO n° 56 du 4.4.1964, p. 850.

(55) CJCE, 28.10.1975. *Rutili*, 36/75. Rec. 1975, p. 1219 (1231, n° 27) ; CJCE, 4.12.1974. *Van Duyn*, 41/74. Rec. 1974, p. 1337 (1350, n° 18). Même avis dans la doctrine, par exemple *Everling*, *ibid.*, p. 47 ; *Bongen*, *ibid.*, pp. 84-86 ; *Ipser*, *ibid.*, pp. 93-94.

(56) CJCE, *Rutili*, *ibid.*, p. 1231, n° 28.

(57) CJCE, 27.10.1977. *Bouchereau*, 30/77. Rec. 1977, p. 1999 (2015, point 3 du dispositif de l'arrêt) ; CJCE, 18.5.1982. *Adoui*, 115 et 116/81. Rec. 1982, p. 1665 (177, n° 8).

(58) CJCE, *Adoui*, *ibid.*, p. 1708, n° 8.

partir de ces Etats membres des émissions de radiodiffusion qui peuvent (aussi) être captées sur le territoire national ne peut être limitée, même à titre exceptionnel (voir aussi supra III D in fine). La réception de telles émissions sur le territoire national ou/et leur retransmission sur ce territoire peuvent être restreintes, mais exclusivement en cas de menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société, reconnu par la Communauté.

### B. Limitation des réserves énoncées à l'article 56 paragraphe 1 aux mesures nécessaires à la protection dans une société démocratique (article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme)

La Cour de justice considère que, dans leur ensemble, les limitations qui ont été apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de police des étrangers par le fait que trois réserves seulement ont été retenues aux articles 48 paragraphe 3 et 56 paragraphe 1 et qu'elles ont été mises en œuvre dans les dispositions arrêtées par le Conseil en vertu des articles 49 et 56 paragraphe 2 « se présentent comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ratifiée par tous les Etats membres, et de l'article 2 du protocole n° 4 à la même convention, signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, qui disposent en des termes identiques que les atteintes portées, en vertu des besoins de l'ordre et de la sécurité publics, aux droits garantis par les articles cités ne sauraient dépasser le cadre de ce qui est nécessaire à la sauvegarde de ces besoins « dans une société démocratique » (59).

Les réserves énoncées à l'article 56 paragraphe 1 sont donc assorties d'une importante restriction : l'application d'un régime spécial pour les étrangers dans le cas d'espèce n'est justifiée par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 56 paragraphe 1) que lorsque la disposition en cause est nécessaire dans « une société démocratique », ce qui signifie que l'appréciation ne doit pas être laissée à l'Etat intéressé ou à la société du pays concerné. En d'autres termes, le critère de la justification de la mesure discriminatoire ne saurait résider dans le seul besoin impératif d'atteindre certains objectifs internes sur le plan national et social.

Etant donné que, selon l'arrêt *Rutili*, la clause de justification de l'article 56 paragraphe 1 doit être considérée comme la manifestation spécifique, en droit communautaire, d'un principe plus général de la convention européenne des droits de l'homme, le respect de ce principe par les divers Etats membres peut être réclamé au nom du droit communautaire. Quiconque s'estime lésé dans les droits que lui assurent les articles 52 et 53 ou 59 et 62 peut saisir les tribunaux nationaux pour atteinte à une liberté garantie par le droit communautaire. C'est la Cour de justice des Communautés européennes qui est compétente pour statuer, à titre préjudiciel (article 177), sur l'interprétation du traité (en l'espèce, de l'article 56 paragraphe 1). Quant à la Commission, elle est tenue d'engager une action contre l'Etat membre en cause pour manquement à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE (article 155 premier tiret, article 169

premier alinéa). Le cas échéant, elle peut saisir la Cour de justice (article 169 deuxième alinéa).

Pour les émissions et les organismes de radiodiffusion, les téléspectateurs et les auditeurs, c'est l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme qui est pertinent. En son paragraphe 1, celui-ci garantit en effet la liberté de transmettre et de recevoir des idées et des informations ou de les recevoir et de les retransmettre, et cela sans considération de frontière. Le paragraphe 2 énumère les motifs qui peuvent être invoqués pour restreindre les libertés consacrées par le paragraphe 1 et ajoute que ces restrictions doivent être « prévues par la loi » et « nécessaires, dans une société démocratique ». Qu'est-ce que cela signifie ? Si l'on se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (60), l'adjectif « nécessaire » n'est, d'une part, pas synonyme d'« indispensable ». D'autre part, il ne possède pas la souplesse de termes tels que « admissible », « normal », « utile », « raisonnable » ou « opportun ». Il implique l'existence d'un « besoin social impérieux » (« pressing social need »).

L'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme laisse aux Etats signataires une marge d'appréciation. Celle-ci n'est toutefois pas illimitée. La Cour européenne des droits de l'homme a compétence pour statuer à titre définitif sur la compatibilité d'une « restriction » avec la liberté d'expression garantie par l'article 10 de la convention. La marge d'appréciation nationale est donc assortie d'un contrôle européen, qui porte non seulement sur la législation en cause, mais aussi sur la décision qui l'applique, y compris une décision judiciaire.

Ce contrôle ne se borne pas à s'assurer qu'un Etat a usé de façon raisonnable, avec soin et de bonne foi de son pouvoir d'appréciation. Même lorsqu'il a agi de la sorte, il demeure soumis au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme quant à la compatibilité de son comportement avec les engagements auxquels il a souscrit dans la convention.

« C'est la « nécessité » sous l'angle de la convention que la Cour doit vérifier, son rôle consistant à s'assurer de la conformité des actes nationaux avec les normes de cet instrument » (61). A ce titre, il convient en particulier de s'assurer si l'« ingérence » (article 10 paragraphe 1 deuxième phrase de la convention) dans la liberté d'expression correspond, à la lumière de toutes les circonstances de l'espèce, à un « besoin social impérieux », si elle est « proportionnée au but légitime poursuivi » et si les motifs fournis par les autorités nationales pour justifier l'« ingérence » sont « pertinents et suffisants au regard de l'article 10 paragraphe 2 » — compte tenu, notamment, de la tâche des médias, qui est de communiquer des informations et des idées, et du droit et de l'intérêt du public, qui est de les recevoir. Il ne suffit donc pas que l'« ingérence » relève de la catégorie d'exceptions visée à l'article 10 paragraphe 2 que l'Etat concerné invoque (62).

(60) Cour européenne des droits de l'homme, 7.12.1976, *Handyside*, Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, série A, n° 24 (1976), p. 22, § 48, p. 23, §§ 49 et 50 ; idem, 26.4.1979, *Sunday Times*, version ronéotypée, p. 26, § 59. Voir aussi *Steinberger*, *Freedom of the Press and of Broadcasting and Prior Restraints*, in : *Festschrift für Mosler*, Berlin, Heidelberg, New York, 1983, pp. 909-912.

(61) Cour européenne des droits de l'homme, *Sunday Times*, *ibid.*, p. 27, § 60.

(62) Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside*, *ibid.*, pp. 22-24, §§ 48-50 ; idem, *Sunday Times*, *ibid.*, p. 27, § 62, pp. 29-30, § 65.

(59) CJCE, *Rutili*, *ibid.*, p. 1232, n° 32.



L'expression « dans une société démocratique » signifie que la restriction apportée à la liberté ne doit pas seulement apparaître nécessaire dans un pays donné ou dans une démocratie donnée, mais, d'une manière générale, « dans une société libre » (63). Sans doute la société du pays considéré est-elle le point de départ de l'appréciation, mais elle n'en est pas le seul critère : c'est la société, telle que l'entendent les organes du Conseil de l'Europe chargés d'appliquer et de protéger les droits de l'homme, qui doit servir de référence (64).

En résumé, l'article 56 paragraphe 1 permet d'appliquer un régime spécial aux programmes d'organismes de radiodiffusion établis dans d'autres Etats membres uniquement lorsque ces programmes étrangers sont retransmis sur le territoire national, seulement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et exclusivement lorsque l'application d'un tel régime est justifiée. Tel n'est le cas que lorsque la restriction à la liberté de retransmission du programme étranger est nécessaire dans une société démocratique et que cette nécessité ne résulte pas de la seule appréciation de l'Etat membre concerné, mais aussi de celle des institutions communautaires compétentes pour faire appliquer le traité CEE. La clause de justification énoncée à l'article 56 paragraphe 1 ne doit donc pas être interprétée autrement ou plus largement que la clause de nécessité figurant à l'article 10 paragraphe 2 de la convention. En effet, la première est l'expression de la dernière ; elle ne peut avoir une portée plus vaste que le principe sur lequel elle se fonde.

Une discrimination exercée vis-à-vis de la prise en relais de programmes émis dans d'autres Etats membres n'est donc justifiée, au sens de l'article 56 paragraphe 1 du traité, que lorsqu'elle est nécessaire au sens de l'article 10 paragraphe 2 de la convention. Le respect des limitations que l'article 56 paragraphe 1 du traité apporte, en tant que manifestation spécifique de l'article 10 paragraphe 2 de la convention, aux pouvoirs des Etats membres et, par conséquent, le respect du droit fondamental européen à la liberté de recevoir et de retransmettre des programmes étrangers, garanti par l'article 10 paragraphe 1 de la convention, peuvent être exigés des divers Etats membres au nom et selon les procédures du droit communautaire.

Ceci représente un renforcement substantiel de la protection des droits fondamentaux européens dans la Communauté : les libertés du traité CEE doivent être interprétées et appliquées, tant par les institutions communautaires que par les Etats membres, dans le sens des droits de l'homme, c'est-à-dire sans plus de restriction que les droits fondamentaux européens correspondants. La liberté de circulation intracommunautaire des services, sous forme de la libre circulation des émissions, a au moins la même ampleur que le droit fondamental européen à la libre circulation de l'expression des entreprises de radiodiffusion autorisées.

(63) *Partsch*, in : *Grundrechtsschutz in Europa, Europäische Menschenrechts-Konvention und Europäische Gemeinschaften*, vol. 72 des « Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht », Berlin, Heidelberg, New York, 1977, p. 21 (22), avec historique.

(64) *Furrer*, *Medien und Völkerrecht*, Archiv des Völkerrechts, 1983, p. 37 (43) ; *Frowein*, *Die Europäische Menschenrechts-Konvention und das Europäische Gemeinschaftsrecht*, in : *Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*, vol. 2 de la « Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration », Baden-Baden, 1978, p. 47 (59) ; *Steinberger*, *ibid.*, pp. 909-912.

### C. Y a-t-il des discriminations permises à l'encontre d'émissions étrangères ?

A la lumière de ce qui précède, on voit mal à quel titre la retransmission de programmes en provenance d'autres Etats membres pourrait être soumise à des restrictions qui ne s'appliqueraient pas aux émissions nationales. En d'autres termes, la portée de la réserve de l'ordre public, telle qu'elle a été décrite ci-dessus, ne permet normalement pas à un Etat membre d'empêcher, d'entraver ou de désavantager de quelque manière, par rapport aux programmes nationaux, la retransmission de programmes de radiodiffusion émis dans un autre Etat membre, conformément à la législation de cet autre Etat membre et par des ressortissants de celui-ci.

Ce principe est valable, indépendamment du public auquel les émissions étrangères s'adressent en premier lieu : aux résidents de l'Etat membre d'émission, aux résidents de l'Etat membre de réception, aux ressortissants de plusieurs Etats membres, etc. Des stations émettant à l'intention de l'étranger comme la Deutsche Welle, le Deutschlandfunk, Radio France internationale, la Société de radiodiffusion et de télévision pour l'outremer, Europe 1 ou RTL, ainsi que les programmes pour l'étranger de stations à audience essentiellement nationale, telles que la BBC, ne peuvent être soumis à un régime spécial dans d'autres Etats membres, par exemple au motif qu'ils ne font pas partie du système public national de radiodiffusion, qu'ils font concurrence à ce système sur le plan journalistique, intellectuel ou économique ou encore qu'ils présentent un risque de « mainmise étrangère » sur l'opinion ou la culture nationale.

Il ne se justifierait pas davantage d'appliquer un régime spécial à la retransmission de programmes en provenance d'autres Etats membres au motif que de tels programmes concernent, intéressent ou influencent la vie économique, sociale, culturelle ou politique dans le pays considéré. Tel est en effet précisément leur objet, consacré par le traité CEE et la convention des droits de l'homme et reconnu par le droit communautaire. La radiodiffusion sonore et télévisuelle favorise le dialogue des cultures, leur interpénétration et leur enrichissement réciproque qui, loin de menacer l'ordre public, le préserve au contraire de l'isolement, de l'exclusivisme et du nationalisme en lui adjoignant une dimension européenne.

Parmi les formes de « régime spécial pour les ressortissants étrangers » non justifiées par l'article 56 paragraphe 1, il convient encore de citer l'agrément, la consultation ou l'information préalables du pays de réception, le contrôle des émissions par celui-ci, l'engagement de la responsabilité du gouvernement du pays à partir duquel les émissions sont diffusées, la condition de réciprocité pour la réception d'émissions en provenance de l'étranger sur le territoire national et la condition que l'émission retransmise à partir d'autres Etats membres sur le territoire national ne contribue pas à la formation de l'opinion publique sur ce territoire.

Un tel régime spécial n'est pas davantage justifiable par le fait que, sur le plan national, la radiodiffusion constitue une mission publique qui ne peut, dans la meilleure hypothèse, être assurée par des ressortissants d'autres Etats membres qu'à des conditions discriminatoires. D'une part, en effet, une « mission publique » ne signifie pas une mission des pouvoirs publics. D'autre part, s'il n'est guère contestable que les programmes en provenance d'autres Etats membres contribuent à la formation de l'opinion publique sur le territoire national et

rejoignent ainsi la mission de la radiodiffusion nationale, il n'en reste pas moins que, même lorsque de telles émissions sont diffusées dans la langue du pays, elles sont identifiables comme étrangères par les destinataires, ce qui circonscrit leur impact sur la formation de l'opinion (65). La radiodiffusion étrangère vient s'ajouter à la radiodiffusion nationale, sans l'entraver dans l'accomplissement de sa mission publique. On conçoit mal dans quelle mesure cet élargissement de l'offre en matière d'informations, d'opinions, d'idées, de culture, de divertissement, etc. à partir d'autres Etats membres pourrait créer une menace pour l'ordre public national tel qu'il a été défini.

De même, il ne serait pas justifié par des raisons d'ordre public de se prévaloir des articles 66 et 56 paragraphe 1 pour imposer des conditions qui s'appliqueraient aussi aux ressortissants nationaux, mais qui ne pourraient concerner que la liberté d'établissement, et non la libre circulation des services. C'est ainsi qu'un Etat membre ne saurait invoquer l'existence, sur le territoire national, d'un monopole ou d'un oligopole de droit ou de fait en matière de prestations de radiodiffusion pour interdire ou subordonner à agrément la diffusion, la réception ou la retransmission d'émissions en provenance d'autres Etats membres (66). En effet, l'existence d'un monopole national de la radiodiffusion a pour seul impact d'exclure que des tiers (ressortissants nationaux ou étrangers) fondent des stations de radiodiffusion sur le territoire national et émettent à partir de ce territoire. L'extension de cette exclusion aux émissions étrangères, à leur réception et à leur retransmission anéantirait non seulement la liberté d'établissement, mais aussi la libre prestation des services et rendrait impossible l'établissement d'un marché commun de la radiodiffusion.

Il en irait de même si le prestataire étranger devait avoir un cadre institutionnel semblable à celui du prestataire national ou (et) était tenu de diffuser un programme répondant aux mêmes conditions que les programmes nationaux (67). De telles exigences créeraient une discrimination non de droit, mais de fait, à l'encontre des organismes de radiodiffusion établis dans les autres Etats membres. Ils ne seraient en effet généralement pas en mesure de se conformer simultanément aux prescriptions imposées par tous les Etats membres ou même par quelques-uns d'entre eux seulement sur le plan institutionnel ou (et) en matière de programmes. Dans la pratique, ils se verraient ainsi privés de toute possibilité d'émettre à destination du pays considéré. Ils seraient traités comme des organismes de radiodiffusion établis dans ce pays. La libre circulation des émissions à l'intérieur de la Communauté deviendrait impossible. A la lumière de ce qui précède, la réserve de l'ordre public interne énoncée à l'article 56 paragraphe 1 n'autorise cependant pas à apprécier la transmission de programmes en provenance d'autres Etats membres selon les critères du régime national de la radiodiffusion et de la subordonner au respect de ces critères.

(65) *Seidel*, *ibid.*, p. 365.

(66) Pour un exemple, voir la Kabelregeling néerlandaise, références figurant à la note 42 supra.

(67) Pour un exemple, voir la prescription d'une loi du Land Brême, citée au texte supra sous V avant note 48.

## VII. — Les articles 59 et 62 interdisent-ils aussi les restrictions non discriminatoires frappant des émissions étrangères ?

### A. Traité

La suppression des restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté, prescrite à l'article 59, et l'interdiction de nouvelles restrictions, énoncée à l'article 62, visent en principe non seulement toute discrimination en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement, mais encore tous les autres obstacles à la libre circulation des services dans toute la Communauté (68). Elles s'étendent donc aussi aux restrictions qui visent à la fois les émissions étrangères et les émissions nationales, dans la mesure où la restriction frappe des émissions étrangères (69).

#### a. Libellé

Ceci ressort en premier lieu de la terminologie des prescriptions pertinentes du Traité. Les articles 59, 62 et 63 ne parlent pas de discriminations, mais de « restrictions ». Lorsqu'une disposition ne vise que les discriminations, c'est ce mot qui y est utilisé.

Ainsi, l'article 65 s'énonce comme suit : « Aussi longtemps que les restrictions à la libre prestation des services ne sont pas supprimées, chacun des Etats membres les applique sans distinction de nationalité de résidence à tous les prestataires de services visés à l'article 59 alinéa 1 ». En excluant les discriminations fondées sur la nationalité ou la résidence vis-à-vis de tous les Etats membres et pas seulement de tel ou tel d'entre eux avant même que toutes les restrictions soient supprimées comme le prévoit l'article 59, l'article 65 vise d'autres restrictions qui doivent encore, elles aussi, être supprimées (70).

(68) Même position dans les conclusions de l'avocat général *Slynn* du 21.10.1981, CJCE, 17.12.1981. *Webb*, 279/80. Rec. 1981, p. 3328 (3330-3333), ainsi que dans la doctrine récente, en particulier *Lagrange*, avis juridique, publié dans : *Lagrange, Möller, Sieg, Steindorf, Dienstleistungsfreiheit und Versicherungsaufsicht im Gemeinsamen Markt*, Stuttgart, 1971, pp. 5-7 ; *Leleux*, The role of the Court of Justice in protecting individual rights in the context of the free movement of persons and services in : *Sandalow, Stein, Courts and Free Markets*, vol. II, Oxford, 1982, p. 385 (411) ; *Bleckmann*, Die Freiheiten des Gemeinsamen Marktes als Grundrechte, in : *Gedächtnisschrift für Sasse*, vol. II, Kehl, Strasbourg, 1981, p. 665 (675) ; *idem*, Die Grundrechte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1981, p. 257 (259, 265) ; *de Crayencour*, *ibid.*, p. 52 ; *Steindorf*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und deutsches internationales Privatrecht, Europarecht*, 1981, p. 426 (436-437) ; *idem*, *RfW*, *ibid.*, pp. 832, 833-834 ; *Druesne*, Liberté de prestation des services et travailleurs salariés, *Rev. trim. de droit européen*, 1982, p. 75 (76) ; *Albrecht Weber*, *ibid.*, p. 258 ; *Chappatte*, Freedom to Provide Insurance Services in the European Community, *European L. Rev.* 9 (1984), p. 3 (9-10) ; *Everling*, Sur la jurisprudence récente de la Cour de justice en matière de libre prestation des services rendus dans d'autres Etats membres, *Cahiers de droit européen* 1984, 4 (10-14).

(69) Position de la Commission dans CJCE *Debauve*, *ibid.*, pp. 849-850 et dans CJCE *Coditel/Ciné Vog*, *ibid.*, p. 884, colonne de droite, p. 897, colonne de droite, et p. 898 ; conclusions de l'avocat général *Warner* du 13.12.1979, CJCE *Debauve* et *Coditel/Ciné Vog*, *ibid.*, p. 860 (870-873) ; voir aussi, dans la doctrine, *Defalque*, La Cour de justice des Communautés européennes et les télédistributeurs, *Revue de droit intellectuel*, 1981, p. 1 (11-12) ; *Ipsen*, *ibid.*, pp. 56, 87-88, 89 ; *Scharf*, Die Eingliederung der neuen Kommunikationssysteme (Satellitenfunk, Kabelfunk) in die Medienstruktur, in : *Seidel, Hörfunk und Fernsehen im Gemeinsamen Markt*, Baden-Baden, 1983, p. 9 (20) ; *Schwartz*, *ibid.*, p. 31 ; *Crosby*, *Tempest*, Satellite lore. Copyright, advertising, public morality, and satellites in EEC law, *EBU Review*, Programmes. Administration, Law, n° 3, mai 1983, p. 30 (34) ; *Emmerich*, *Aktiengesellschaft*, 1984, p. 140.

(70) *Ipsen*, *ibid.*, p. 87.



D'autres exemples illustrant l'utilisation de la notion stricte de discrimination lorsque celle-ci est seule en cause sont fournis par les articles 7 (interdiction de toute discrimination exercée en raison de la nationalité), 37 (aménagement des monopoles nationaux présentant un caractère commercial) et 68 paragraphe 2 (application de dispositions relatives aux marchés des capitaux et au crédit). L'article 67 (mouvements de capitaux) utilise conjointement les deux notions, confirmant ainsi sans ambiguïté que les « restrictions » sont des mesures qui s'appliquent indistinctement aux étrangers et aux nationaux. Enfin, l'article 3 littéra c) exige l'abolition des « obstacles » à la libre circulation des services et ne vise donc pas uniquement les discriminations à l'égard des étrangers.

#### b. Article 60 troisième alinéa

La thèse exposée ci-dessus découle en deuxième lieu de l'article 60 troisième alinéa. Celui-ci dispose que « le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants ».

Il paraît difficile d'interpréter ce texte autrement que comme signifiant que les règles en cause ne devraient jouer aucun rôle ou, en tout cas, un rôle mineur lorsque le prestataire ne se rend pas dans l'Etat où la prestation est fournie.

L'article 60 troisième alinéa ne définit pas la notion de « restrictions » figurant à l'article 59 et n'établit pas davantage un principe applicable à toutes les prestations de services transfrontalières. Il se borne à fixer un régime particulier pour une catégorie bien circonscrite de cas de libre prestation des services. Il ne saurait être question de s'en prévaloir pour méconnaître le libellé général de l'article 59, qui prescrit la suppression des restrictions, et non des seules discriminations. C'est d'autant plus vrai lorsque le prestataire n'exerce aucune activité dans l'autre Etat et, de surcroît, ne fournit pas sa prestation dans ce même Etat, mais dans son propre pays.

#### c. Objectifs et système

Le fait que les articles 59 à 66 visent non seulement les restrictions à l'égard des étrangers, mais aussi celles qui s'appliquent à la fois aux étrangers et aux nationaux découle, en troisième lieu, des objectifs spécifiques de ces dispositions et des objectifs généraux du traité. En vue d'atteindre les objectifs suprêmes que la Communauté s'est fixée dans le préambule et à l'article 2 du traité sur le plan économique, social et politique, l'une de ses principales missions consiste dans « l'établissement d'un marché commun » (article 2). Il s'agit donc de créer, à l'intérieur de la Communauté, des conditions analogues à celles qui existent dans un marché national (cf. article 43 paragraphe 3 littéra b)). Ce marché commun doit être établi non seulement pour les personnes, les capitaux et les marchandises, mais encore pour les services. C'est pourquoi l'article 3 précise qu'« aux fins énoncées à l'article précédent, l'action de la Communauté comporte (...) l'abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation (...) des services (littéra c)).

S'il ne s'agissait que d'éliminer les discriminations, l'interdiction exprimée à l'article 7 eût été suffisante. Or, les contractants ont inclus, dans le titre III de la deuxième partie du traité, un chapitre 3 spécifiquement consacré à

la libre circulation des services, présentée comme un des six « fondements de la Communauté », et axé sur l'établissement d'un marché commun des services, c'est-à-dire sur l'élimination de tous les obstacles à la circulation intracommunautaire de ceux-ci, afin de fusionner les marchés nationaux des services en un marché unique, caractérisé par des conditions aussi proches que possible de celles d'un véritable marché intérieur.

Dans son économie même, le traité interdit donc fondamentalement les discriminations et les restrictions en matière de libre prestation des services entre les Etats membres (pendant la période de transition, celles qui existaient auparavant devaient être supprimées selon la procédure prescrite à l'article 63 ; ensuite, l'article 59 premier alinéa et l'article 62 sont aussi devenus directement applicables), afin d'ouvrir ainsi mutuellement les marchés nationaux aux services en provenance d'autres Etats membres. En revanche, les différences entre les dispositions régissant les diverses activités doivent être éliminées par la voie d'un rapprochement opéré conformément à l'article 66 en liaison avec l'article 57, afin de créer, dans chaque cas, à partir des marchés nationaux désormais ouverts les uns aux autres, un marché européen unique, un marché commun. C'est aussi par la voie du rapprochement des législations qu'il faut éliminer les discriminations qui sont justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique et qui demeurent de ce fait applicables jusqu'à ce rapprochement (article 66 en liaison avec l'article 56).

## B. Application du traité par la Commission et le Conseil

### a. La note de commentaires sur le programme général

Dans sa « note de commentaires » (71) sur le « programme général pour la suppression des restrictions à la libre prestation des services », arrêté par le Conseil en date du 18 décembre 1961 (72), la Commission a déjà souligné « que la règle de l'égalité de traitement avec le national n'a pas ici la même portée générale que dans le chapitre sur la libération de l'établissement. Elle est rappelée seulement lorsque le prestataire, établi dans un pays de la Communauté, se déplace dans un autre pays pour y fournir sa prestation, et donc y exercer son activité à titre temporaire » (article 60 troisième alinéa). En revanche, lorsque c'est le destinataire qui se déplace vers le prestataire ou lorsque le service ne suppose aucun déplacement du prestataire ni du destinataire, « la liberté des services a un caractère absolu, qui s'oppose au caractère relatif du libre établissement : comme dans la libre circulation des marchandises ou des capitaux, c'est l'élimination des restrictions, et non celle des restrictions *discriminatoires*, qui est visée ».

En effet, l'interdiction des discriminations ne suffit pas à assurer l'exercice pratique du droit à la libre circulation des services, des capitaux et des marchandises, alors qu'elle permet l'exercice du droit d'établissement et de libre circulation des travailleurs. Dans ce dernier cas, la personne passe d'un Etat membre dans un autre et, par conséquent, d'une législation à une autre. Rien de tel ne se produit dans le premier cas : la « circulation » est le seul fait du service, qui passe d'un Etat à l'autre, franchissant une frontière intérieure de la Communauté. Pour le prestataire du service, la législation applicable

(71) CEE, Commission, document III/COM (60) 92 final du 28.7.1960, p. 22, n° 14 et p. 23.

(72) JO n° 2 du 15.1.1962, p. 32.

reste la même. Il demeure assujéti au droit du pays dans lequel il est établi et à partir duquel il fournit sa prestation. Pour lui, la possibilité de fournir cette prestation par-delà la frontière dépend donc dans une large mesure de l'applicabilité éventuelle, en plus de la législation de son pays d'établissement, de dispositions étrangères restreignant la libre circulation des services, des capitaux ou des marchandises. Pour le prestataire, il est, en l'espèce, indifférent que ces dispositions le discriminent en tant qu'étranger ou qu'elles s'appliquent de la même manière aux nationaux : dès le moment où elles ne concordent pas avec le droit du pays où il est établi, la prestation de services peut devenir impossible ou sujette à sanctions.

C'est pourquoi les articles 59 et 62 interdisent fondamentalement toutes les « restrictions » à la libre prestation des services et non les seules discriminations, de la même façon que les articles 30 et 32 n'interdisent pas seulement les restrictions à l'importation de marchandises (discriminations), mais aussi « toutes mesures d'effet équivalent » et donc, notamment, les restrictions indistinctement applicables aux marchandises importées et aux marchandises nationales. Ces restrictions n'ont plus qu'un rapport assez lointain avec la notion de discrimination à l'égard des étrangers. Enfin, en ce qui concerne les mouvements de capitaux, étroitement apparentés avec la circulation des services, l'article 67 interdit expressément à la fois toutes discriminations et toutes restrictions.

Il apparaît ainsi que, par leur nature et par leur fonction, la libre prestation des services, la libre circulation des marchandises et les mouvements de capitaux sont liés, comme le sont, par ailleurs, la libre circulation des personnes et le droit d'établissement. L'article 59 ne comporte aucune disposition correspondant aux articles 48 ou 52 deuxième alinéa. De même, l'article 60 troisième alinéa ne définit pas en quoi consistent les restrictions, mais n'assujéti le prestataire étranger à la législation du pays que dans le cas où il exerce son activité à titre temporaire dans ce pays, c'est-à-dire lorsqu'il s'y établit temporairement. Dans les autres cas — où le prestataire étranger exerce donc son activité dans son propre pays —, les services qu'il fournit aux destinataires d'un autre pays ne peuvent normalement faire l'objet d'aucune restriction découlant de la législation de ce pays (article 59 premier alinéa et article 62).

Pour toutes ces raisons (exposées ci-dessus et sous A), les articles 59 et 62 ne visent pas seulement à spécifier, pour la prestation des services, l'interdiction générale de toute « discrimination exercée en raison de la nationalité » (article 7 premier alinéa). Au-delà de cette égalité de traitement, ils garantissent aussi, en tant que droits subjectifs et institutions objectives, la « liberté (...) en ce qui concerne la prestation des services » (article 62) en excluant les « restrictions ». En d'autres termes, la « libération » (article 61 paragraphe 2 et articles 63 et 64) des flux de services et l'« abolition, entre les Etats membres, des obstacles à la libre circulation (...) des services » (article 3 littéra c)) sont un des objets principaux et un des « fondements de la Communauté » (titre de la deuxième partie du traité), un principe constitutif du marché commun que les institutions de la Communauté ont à mettre en œuvre pour chaque catégorie de services.

#### b. Programme général et radiodiffusion

Conformément à la thèse développée sous a), le titre III paragraphe B du programme général du Conseil (73) désigne comme restrictions à supprimer en vertu de l'article 59 « toute prohibition ou toute gêne au déplacement de l'objet ou du support de la prestation ou (...) des (...) moyens auxiliaires utilisés pour celles-ci », et non pas seulement — comme au paragraphe A — les obstacles qui pénalisent le prestataire de services par « un traitement différentiel par rapport aux nationaux ». Toutes ces restrictions doivent être levées, « qu'elles atteignent le prestataire soit directement soit indirectement par le biais du destinataire ou par celui de la prestation » (titre III, phrase introductive).

L'« objet » de la prestation considérée ici est la diffusion et/ou la transmission d'émissions radiophoniques et télévisées. Les « supports » de la prestation sont les signaux audio et vidéo ; quant aux « moyens auxiliaires », ce sont par exemple les relais hertziens, le câble et le fil. Les prohibitions ou gênes de droit ou de fait au déplacement — franchissement de la frontière — d'émissions diffusées et/ou retransmises sont par conséquent visées par le titre III paragraphe B du programme général du Conseil.

Ceci se trouve confirmé par la note de commentaires de la Commission (74). Celle-ci explique que, lorsque les services ne comportent aucun déplacement, ni du prestataire ni du destinataire, il ne s'établit aucun « contact direct entre l'un et l'autre ». Tel est notamment le cas « lorsque la prestation est de nature purement intellectuelle » (immatérielle) ou lorsqu'il s'agit de « services (...) techniques ». Parmi les restrictions frappant ces prestations et qu'il y a lieu de supprimer, la note de commentaires (75) mentionne les « obstacles tenant à des dispositions et pratiques du pays destinataire susceptibles de limiter l'usage de la prestation effectuée dans un autre Etat membre ». L'un des secteurs « particulièrement touchés (...) » est celui de la cinématographie (...). Les vrais problèmes sont ceux de l'exploitation commerciale des droits d'auteur et des droits voisins attachés à la pellicule, c'est-à-dire les problèmes de l'échange des services cinématographiques ».

Ainsi, les droits d'auteur sur des films cinématographiques ou de télévision ou sur d'autres émissions radiodiffusées ont valeur « erga omnes », c'est-à-dire sans distinction selon la nationalité du prestataire de la représentation, de la diffusion ou de la retransmission ou selon son lieu d'établissement. De même, il faut considérer comme des restrictions indistinctement applicables les dispositions et pratiques en matière de radiodiffusion et de télécommunications, en vigueur dans le pays des destinataires qui empêchent ou gênent le déplacement ou l'utilisation d'une prestation de radiodiffusion effectuée dans un autre Etat membre.

#### C. Interprétation du traité par la Cour de justice pour les messages publicitaires télévisés et les émissions couvertes par des droits d'auteur

Dans un certain nombre d'arrêts ne concernant pas la radiodiffusion, la Cour de justice a admis que les restrictions dont l'article 59 premier alinéa prévoit la suppression

(73) JO, *ibid.*, p. 33.

(74) Document de la Commission, *ibid.*, p. 48 n° 28 et p. 49 sous a).

(75) Document de la Commission, *ibid.*, p. 51.



sion comprennent non seulement toutes les discriminations ouvertes ou déguisées (76), de droit ou de fait, exercées à l'encontre du prestataire de services en raison de sa nationalité ou de son lieu d'établissement, mais aussi « toutes exigences (...) de nature à prohiber ou gêner autrement les activités du prestataire » (77).

En revanche, dans l'arrêt *Debauve*, la Cour se borne à indiquer que l'article 59 premier alinéa prescrit « l'élimination de toutes discriminations à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un Etat membre autre que celui où la prestation doit être fournie » (78).

La Cour de justice conclut de la même manière dans l'affaire *Coditel/Ciné Vog* : « Si l'article 59 du traité interdit les restrictions à la libre prestation de services, il ne vise pas par là les limites [limitations, restrictions] à l'exercice de certaines activités économiques qui proviennent de l'application de législations nationales sur la protection de la propriété intellectuelle (...) » (79).

Dans les passages précités des deux arrêts, la Cour de justice paraît limiter aux discriminations la portée de l'article 59, semblant ainsi établir que l'article 59 ne vise pas les deux situations considérées, puisque les législations en cause en matière de radiodiffusion et de droits d'auteur ne pratiquent pas de distinction selon la nationalité du prestataire ou son lieu d'établissement. Or, dans l'affaire *Debauve* (80), la Cour introduit en outre une exception à l'article 59 qui n'a pas pour objet de limiter l'interdiction de discrimination, mais l'interdiction de restrictions indistinctement applicables à la libre prestation des services : « Compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, telles que l'émission et la transmission de messages télévisés, on ne saurait considérer comme incompatibles avec le traité des exigences spécifiques imposées aux prestataires, qui seraient motivées par l'application de règles régissant certains types d'activité, justifiées par l'intérêt général et incombant à toute personne ou entreprise établie sur le territoire dudit Etat membre, dans la mesure où un prestataire établi dans un autre Etat membre n'y serait pas soumis à des prescriptions similaires » (81).

Si l'on se réfère à ce passage, il subsiste donc des restrictions indistinctement applicables que les articles

(76) Ce sont des « formes (...) de discrimination qui, bien que fondées sur des critères en apparence neutres, aboutissent en fait au même résultat » que des « discriminations ouvertes fondées sur la nationalité du prestataire ». CJCE, 3.2.1982. *Seco/Evi*, 62 et 63/81. Rec. 1982, p. 223 (235, n° 8).

(77) CJCE, 3.12.1974. *Van Binsbergen*, 33/74. Rec. 1974, p. 1299 (1309 n° 10) ; CJCE, 26.11.1975. *Coenen*, 39/75. Rec. 1975, p. 1547 (1554, n° 6) ; CJCE, 17.12.1981. *Webb*, 279/80. Rec. 1981, p. 3305 (3324, nos 15 et 16) ; voir aussi, par exemple, CJCE, 12.12.1974. *Walrave*, 36/74. Rec. 1974, p. 1405 (1421, n° 31, « entre autres » ; n° 34, « en tout cas dans la mesure où ») ; CJCE, 14.7.1976. *Donà*, 13/76. Rec. 1976, p. 1333 (1341 n° 20 « en tout cas dans la mesure où »). Selon les arrêts rendus le 18.1.1979 par la CJCE. *Van Wesemael et Follachio*, 110 et 111/78. Rec. 1979, p. 35 (52, n° 27 ; voir aussi nos 29/30), *Webb*, *ibid.*, p. 3324, n° 14, et *Seco/Evi*, *ibid.*, p. 235, n° 8, les dispositions de l'article 59 « comportent » l'élimination de toutes les discriminations, ce qui signifie qu'elles ne se limitent pas à cela.

(78) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 11. D'après CJCE, 24.10.1978. *Koestler*, 15/78. Rec. 1978, p. 1971 (1979, n° 4 ; 1980, n° 5), l'article 59 ne porte que sur les discriminations.

(79) CJCE, *Coditel/Ciné Vog*, *ibid.*, p. 903, n° 15.

(80) C'est ce qui ressort clairement de la fin de la citation qui suit et, plus nettement encore, de l'arrêt rendu par la CJCE dans l'affaire *van Binsbergen*, *ibid.*, p. 1309, n° 10/12.

(81) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 12.

59 premier alinéa et 62 interdisent (82) : en premier lieu, l'application de prescriptions nationales, justifiées par l'intérêt général, « similaires » aux prescriptions étrangères (dernier membre de phrase cité supra) (83) et, en second lieu, l'application de prescriptions nationales non justifiées par l'intérêt général. Même à l'intérieur de cette dernière catégorie, un domaine important échappe normalement, selon l'arrêt *Coditel/Ciné Vog*, à l'interdiction édictée à l'article 59 : l'invocation de droits de représentation sur des émissions.

Le problème des prescriptions susceptibles d'être considérées comme justifiées par l'intérêt général sera examiné séparément sous IX.

Quant à ce que sont des prescriptions nationales « similaires », la réponse ne peut être donnée que cas par cas. Puisque, pour le traité CEE, la libre prestation des services est la règle et non l'exception, la condition de similarité de la prescription étrangère à la prescription nationale doit être interprétée de façon extensive. « Similaire » ne signifie ni identique, ni même équivalent, mais « comparable » (84). Les prescriptions doivent pouvoir se comparer, être assimilables par leur objet et leur contenu. Des différences qui ne sont pas essentielles, qualitativement significatives, ne permettent pas l'application de la législation nationale (85).

## VIII. — Les articles 59 et 62 se présentent-ils, pour les émissions de radiodiffusion, leurs prestataires et leurs destinataires, comme la manifestation spécifique d'un principe plus général consacré par l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme ?

### A. *Énoncé du problème*

Il reste à examiner quelle est, le cas échéant, la portée de l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme pour l'interprétation des articles 59 et 62 du traité et leur application aux émissions, aux organismes de radiodiffusion et aux destinataires.

(82) Avis identique, *Everling*, note 68 supra, p. 10.

(83) Première mention dans CJCE, 18.1.1979, *van Wesemael et Follachio*, *ibid.*, p. 52, n° 28 in fine.

(84) Ce terme est utilisé à plusieurs reprises par la CJCE dans les affaires *van Wesemael et Follachio*, *ibid.*, p. 53, n° 30, p. 54, n° 39, p. 55, dispositif de l'arrêt, point 3.

(85) Voir *Grossfeld, Ebke*, Strukturprinzipien des deutschen Rundfunks und privatrechtliche Organisationsformen im EG-Bereich, in : *Satellitenfernsehen und deutsches Rundfunksystem*, vol. 36 de la « Schriftenreihe des Instituts für Rundfunkrecht der Universität Köln », Cologne, 1983, p. 29 (46) : « Il ne doit pas y avoir comparabilité intégrale ; celle-ci est de toute manière quasiment impossible, étant donné les différences de dimension et de situation interne entre les divers Etats membres de la CEE. Ceci suffit déjà à justifier une certaine générosité « sub specie orbis » ».

L'arrêt *Rutili* (voir la citation reproduite sous VI B in limine) est interprété par la doctrine (86) et par la Commission (Livre vert, pp. 127 in fine et 128) en ce sens que le respect des libertés consacrées par le traité CEE et par la convention européenne des droits de l'homme peut aussi être exigé des Etats membres au nom du droit communautaire. « En d'autres termes, les droits fondamentaux et les libertés fondamentales ne constituent pas seulement une restriction pour les institutions de la Communauté ; ils doivent aussi être respectés par les Etats membres vis-à-vis des ressortissants de la Communauté, dans la mesure où leur violation représenterait une atteinte à des principes garantis par le droit communautaire » (87).

Ceci se produit, si l'on se reporte au passage cité des attendus de l'arrêt *Rutili*, lorsque les limitations apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de télécommunications, de radiodiffusion et de droits d'auteur par l'octroi des libertés garanties par les articles 59 et 62 se présentent comme la manifestation spécifique, en droit communautaire, d'un principe plus général consacré par l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme.

Seule une analyse comparative visant à dégager la portée de ces dispositions pour les émissions de radiodiffusion peut permettre d'établir si tel est le cas.

### B. Quelles sont les libertés garanties par l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme aux prestataires et aux destinataires des émissions ?

L'article 10 garantit un seul droit, mais fondamental : la liberté d'expression (« freedom of expression », première phrase) (88). Ce droit comporte, aux termes du paragraphe 1 deuxième phrase, la liberté d'avoir (et d'exprimer, cf. première phrase) des opinions, la liberté de recevoir des informations ou des idées, la liberté de communiquer des informations ou des idées et la liberté de recevoir et de communiquer des informations ou des idées, sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière (libre circulation des informations et des idées).

Une ingérence d'autorités publiques — en particulier, une loi, un acte administratif ou une décision judiciaire — entraîne une violation de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme lorsqu'elle ne relève pas d'une des exceptions prévues au paragraphe 2 (89).

La Commission européenne des droits de l'homme (90) a rattaché l'annonce à caractère commercial au

« discours commercial » (cf. première phrase : « liberté d'expression »), l'a également subsumée sous la deuxième phrase en la rangeant parmi les « idées » commerciales et l'a déclarée protégée par le paragraphe 1, mais dans une mesure moindre que les idées politiques au sens le plus large. C'est pourquoi le critère de la « nécessité », au paragraphe 2, doit être moins rigoureux dès lors qu'il est appliqué à des restrictions apportées à la liberté de communiquer des « idées » commerciales et à leur libre circulation. Dans l'optique de l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme, il est donc indifférent de savoir à quelle fin — commerciale ou non — une personne est conduite à faire usage de la liberté d'expression.

La liberté de communiquer des informations et des idées par la radiodiffusion a été interprétée comme suit par la Commission des droits de l'homme : « Il est évident que la liberté « de communiquer des informations ou des idées », qui est incluse dans le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la convention, ne peut pas être interprétée comme comportant un droit général et illimité pour tout particulier ou pour toute organisation de bénéficier de temps d'antenne à la radio ou à la télévision, afin de promouvoir ses idées. Par ailleurs, la Commission estime que le refus d'accorder du temps d'antenne à un ou plusieurs groupes spécifiques de personnes peut, dans des circonstances particulières, soulever un problème au titre de l'article 10 seul ou en liaison avec l'article 14 (interdiction de discrimination) de la convention. Un tel problème se poserait en principe par exemple si, en période d'élections, un parti politique se voyait refuser toute espèce de possibilité d'émissions alors que d'autres partis se verraient accorder du temps d'antenne » (91).

L'article 10 de la convention garantit aussi les libertés précitées aux entreprises de radiodiffusion et de télévision ; toutefois, dans les Etats connaissant un régime d'autorisations, ces libertés ne sont garanties qu'aux entreprises autorisées (paragraphe 1 troisième phrase) et non, par conséquent, à « toute personne », comme le principe en est énoncé à la première phrase. En d'autres termes, l'accès des entreprises de radiodiffusion et de télévision aux libertés définies à l'article 10 peut faire l'objet de restrictions.

Dès lors qu'un Etat a autorisé une entreprise de radiodiffusion ou de télévision (ou n'a pas institué de régime d'autorisations), l'entreprise jouit, en vertu du paragraphe 1 première et deuxième phrases, du droit individuel de diffuser dans cet Etat (Etat d'émission) des émissions destinées à ce même Etat ou à l'étranger. Elle possède la liberté d'émettre (« sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques », sauf les exceptions prévues au paragraphe 2) et la liberté de faire circuler les émissions (« sans considération de frontière »).

La possibilité de prescrire une autorisation en vertu de la troisième phrase ne vaut que pour les entreprises établies sur le territoire de l'Etat considéré (l'Etat d'émission). En tant qu'Etat de réception, un pays ne peut ni accorder ni refuser des autorisations, c'est-à-dire qu'il ne

(86) *Pescatore*, Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Recht der Europäischen Gemeinschaften, *Europarecht*, 1979, p. 1 (10) ; *Leleux*, Rôle de la Cour de justice dans la protection des droits individuels dans le domaine de la libre circulation des personnes et des services, in : *Ecrits de droit européen*, Cahiers de droit européen, Bruxelles, octobre 1980, p. 17 (29-32) ; *Conclusions de l'avocat général Capotorti*, in : CJCE, *Adoui*, *ibid.*, p. 1714 (1716-1718). Pour *Seidel*, *ibid.*, p. 360, la question reste pendante.

(87) *Pescatore*, *ibid.*, *Leleux*, *ibid.*, p. 32 ; avocat général *Capotorti*, *ibid.*, p. 1718 ; *Hartley*, *EEC Immigration Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1978, p. 166.

(88) *Jacobs*, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 1975, p. 151.

(89) Cour européenne des droits de l'homme, *Handyside*, *ibid.*, p. 21, § 43 ; *idem*, *Sunday Times*, *ibid.*, p. 21, § 45.

(90) Commission européenne des droits de l'homme, 5.9.1979. X.../Suède 7805/77. Conseil de l'Europe, Commission européenne des droits de l'homme, *Décisions et rapports*, 16 (1979), p. 68 (79).

(91) Commission européenne des droits de l'homme, 12.7.1971. X et Z/Royaume-Uni. 4515/70. *Annuaire de la convention européenne des droits de l'homme*, 14 (1971), p. 538 (545, 547).



peut ni autoriser ni interdire des émissions étrangères (92).

La Commission des droits de l'homme a interprété la notion de « régime d'autorisations » dans plusieurs décisions. Dans l'affaire citée en dernier lieu, elle a déclaré : « La Commission estime que la notion de régime d'autorisations implique que, lorsqu'il accorde une autorisation, l'Etat peut soumettre les émissions radiophoniques et télévisées à certaines réglementations. (...) La Commission est d'avis que les dispositions de l'article 10 paragraphe 1 devraient être interprétées comme permettant à l'Etat, lorsqu'il accorde une autorisation, d'exclure, comme il l'a fait en l'espèce, certaines catégories précises d'annonces publicitaires » (93). Il s'agissait, en l'occurrence, d'annonces publicitaires à caractère politique.

En 1968, la Commission européenne des droits de l'homme a estimé « que l'expression « autorisation » qui figure dans la convention ne saurait en aucune façon exclure un monopole d'Etat sur la télévision » (94). Invoquant cette décision, elle a déclaré en 1972 que l'article 10 paragraphe 1 troisième phrase doit être interprété comme permettant aux autorités du gouvernement du Royaume-Uni d'interdire la radiodiffusion privée dans ce pays (95).

En 1976, se référant à sa décision précitée de 1968, la Commission des droits de l'homme a déclaré : « Nonobstant ce précédent, la Commission ne serait pas disposée aujourd'hui à maintenir purement et simplement ce point de vue sans un nouvel examen. En l'espèce, toutefois, cette question peut demeurer indécise » (96).

Il s'agissait notamment, en l'occurrence, de la liberté pour une entreprise de transmettre ses propres émissions de télévision par câble pluricanal (97), c'est-à-dire d'une *télévision par câble « active »*. La Commission des droits de l'homme a manifestement considéré que cette activité bénéficie également des garanties de l'article 10 paragraphe 1, deuxième et troisième phrases, mais qu'une entreprise de télévision par câble « active » n'en demeure pas moins une entreprise de télévision au sens de la troisième phrase et peut donc être soumise à un « régime d'autorisations » avant de pouvoir jouir des droits énoncés aux deux premières phrases (98).

La question de l'applicabilité de la troisième phrase à la télévision par câble « passive », c'est-à-dire aux entreprises qui captent les programmes émis par des organismes de radiodiffusion au moyen d'installations techniques et les distribuent par des réseaux câblés, est encore indécise. Etant donné le caractère autonome, non

rattaché aux définitions nationales (par exemple, celles de la législation en matière de télécommunications ou de radiodiffusion), des notions utilisées dans la convention — en l'espèce, les termes « entreprises de radiodiffusion (...) ou de télévision » — et compte tenu de la pratique des Etats signataires, il semble permis de répondre par l'affirmative à cette question.

Il paraît en tout cas certain que les entreprises de télévision par câble « passive » bénéficient, elles aussi, des libertés garanties à l'article 10 paragraphe 1, première et deuxième phrases, pour la réception et la retransmission d'émissions de radiodiffusion sonores ou télévisuelles de tiers.

Il n'y a pas seulement réception d'informations, etc. lorsque l'entreprise de télédistribution capte, grâce à une antenne, des émissions diffusées par liaisons terrestres au moyen d'émetteurs ou par satellite de radiodiffusion, mais aussi lorsqu'elle capte, grâce à une antenne, des émissions diffusées par liaisons terrestres au moyen de relais hertziens ou par satellite de télécommunications ou lorsqu'elle est mise en mesure de les capter grâce à un câble à longue distance. L'article 10 paragraphe 1 deuxième phrase garantit « la liberté de recevoir (...) des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière » et, par conséquent, la libre circulation transfrontalière des messages, indépendamment du moyen utilisé pour leur transmission.

Une décision n'a pas davantage été rendue, jusqu'à présent, sur la question de savoir si le « régime d'autorisations » éventuellement institué, conformément au paragraphe 1 troisième phrase, pour les *entreprises de radiodiffusion ou de télévision* (y compris les entreprises de télédistribution « active » et, vraisemblablement, « passive ») doit se borner à régler l'accès à l'activité — c'est-à-dire les conditions techniques (législation en matière de télécommunications) et celles qui concernent l'entreprise elle-même (autorisation d'entreprises de télévision privées, octroi d'un monopole, honorabilité des fondateurs, forme juridique, organisation, composition des organes, temps d'émission, financement, reddition des comptes, responsabilité, etc.) — ou s'il peut s'étendre aussi à l'exercice de l'activité et prévoir, par exemple, un contrôle préalable de tout ou partie des émissions (problème de la censure) ou limiter, voire interdire la retransmission de certaines émissions en raison de leur nature (par exemple, commerciale), de leur provenance (par exemple, étrangère) ou de leur destination (par exemple, le public national).

Selon certains avis, la troisième phrase habilite aussi l'Etat d'émission à réglementer librement — c'est-à-dire sans considération des droits et libertés visés aux deux premières phrases — la nature, l'ampleur et le contenu de l'activité des entreprises de radiodiffusion et de télévision. Selon d'autres, il ne peut le faire que dans les limites fixées au paragraphe 2.

Aux termes de ce dernier, l'« exercice » des libertés énoncées au paragraphe 1 ne peut en effet être soumis qu'aux conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la protection d'intérêts bien déterminés, énumérés au paragraphe 2.

L'article 10 paragraphe 1 première et deuxième phrases de la convention européenne des droits de l'homme ne garantit pas seulement la liberté d'émettre et la liberté de circulation des émissions des entreprises de radiodiffusion sonore et télévisuelle (agrées dans l'Etat d'émis-

(92) *Frowein*. Das Problem des grenzüberschreitenden Informationsflusses und des « domaine réservé », in : *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, n° 19, Heidelberg, Karlsruhe, 1979, p. 1 (25) cité : « domaine réservé » : *Rudolf Abmeier*, Satellitendirektfunk und Informationsfreiheit, *Archiv des Völkerrechts*, 1983, p. 1 (16) ; *Degenhart*, Grenzüberschreitender Informationsfluss und grundgesetzliche Rundfunkordnung, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1983, p. 205 (212).

(93) *Ibid.*, p. 547.

(94) Commission européenne des droits de l'homme, 7.2.1968. *X/Suède*, 3071/67. *Annuaire* 11 (1968), p. 456 (463, 465).

(95) Commission européenne des droits de l'homme, 20.3.1972. *X/Royaume-Uni*, 4750/71. Conseil de l'Europe, *Recueil des décisions de la Commission européenne des droits de l'homme*, 40, p. 29 (30). Point de vue dubitatif : *Jacobs*, *ibid.*, p. 156.

(96) Commission européenne des droits de l'homme, 12.3.1976. *Sacchi/Italie*, 6452/74. Conseil de l'Europe, *Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et rapports*, 5 (1976), p. 43 (46).

(97) *Ibid.*, p. 43 in fine.

(98) Cf. *ibid.*, p. 46, n° 4, trois premiers alinéas.

sion), y compris les entreprises de télédistribution « active ». Il ne garantit en outre pas uniquement la liberté de recevoir, y compris celle de distribuer, des entreprises de télédistribution « passive » (agrées dans l'Etat de réception). Du côté des *destinataires*, chacun — la première phrase dit : « toute personne » — a également au moins le droit individuel de recevoir les émissions nationales et étrangères qu'il souhaite et peut effectivement capter (99).

Cette liberté de recevoir existe aussi pour les émissions qui lui parviennent par satellite de radiodiffusion directe ou/et par câble. L'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme garantit la réception par tous les moyens qui la rendent possible. Rien n'indique que ces garanties ne doivent s'appliquer qu'aux moyens techniques de « communiquer » et de « recevoir » qui existaient en 1950 (100).

Pour la réception directe via un émetteur terrestre ou orbital, l'étendue de la liberté de réception de l'individu dépend de la puissance de son antenne ; pour la réception par câble, elle est tributaire des programmes distribués par le réseau câblé auquel il est raccordé. Chacune de ces deux méthodes de réception peut entraîner des extensions et (potentiellement) des limitations de l'étendue de la liberté de recevoir. Loin de s'exclure, elles se complètent souvent en permettant une liberté maximale et optimale.

Rien ne permet de dire (101) si le droit individuel de recevoir peut, le cas échéant, générer aussi celui d'exiger de l'Etat en cause qu'il favorise la réception. L'action de l'Etat pourrait notamment consister à permettre la retransmission, par un réseau câblé, d'émissions d'autres organismes de radiodiffusion, surtout lorsque les installations techniques nécessaires existent déjà.

Il découle de la liberté de recevoir que l'Etat considéré ne peut ni interdire ni exclure en principe la réception, sur le territoire national, des émissions d'un organisme de radiodiffusion étranger (102). Ce n'est qu'en présence des conditions énoncées à l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme qu'il peut, le cas échéant, chercher à brouiller une émission sur le territoire national ou limiter sa retransmission par câble (occultation), voire l'interdire (103). Dans l'optique du paragraphe 2, une telle interdiction, une telle occultation ou la mise en œuvre de brouilleurs ne pourraient cependant être considérées comme des mesures nécessaires, dans une société démocratique, que dans des circonstances exceptionnelles — par exemple, lorsque l'ordre démocratique de l'Etat de réception est menacé.

En optant pour la libre circulation des opinions, des informations et des idées, un Etat ne renonce pas pour autant — en ce qui concerne son territoire — à son éventuel monopole d'émission, mais au pouvoir de décider quelles sont les informations qui peuvent être reçues par ses habitants (104). Il ne saurait avoir deux choses à

la fois : le libre flux de l'information sans considération de frontière et le cloisonnement vis-à-vis des émissions de radiodiffusion étrangères. En ce sens, les émissions étrangères affectent nécessairement le système de radiodiffusion interne (105). La raison d'être du libre flux des informations (article 10 de la convention européenne des droits de l'homme) et de la libre circulation des émissions (articles 59 et 62 du traité CEE) est précisément d'ouvrir les uns aux autres les systèmes nationaux autrefois cloisonnés.

Il découle également des libertés garanties à l'article 10 paragraphe 1 deuxième phrase de la convention européenne des droits de l'homme que l'Etat de réception ne peut exiger de l'Etat d'émission ou de ses entreprises de radiodiffusion que les émissions pouvant être captées sur son territoire obtiennent préalablement son accord. Une information ou une idée qui ne peut être diffusée à partir de l'étranger qu'après le consentement de l'Etat de réception ne circule pas librement (106).

### C. Conclusions pour les articles 59 et 62

L'analyse ci-dessus fait apparaître une grande proximité entre les dispositions de l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme et celles des articles 59 et 62 du traité CEE en ce qui concerne la radiodiffusion. Les deux textes s'appliquent à la radiodiffusion. Tous deux accordent aux prestataires (agrés sur le territoire national) en matière de radiodiffusion un droit subjectif à la diffusion d'émissions pour des destinataires établis dans d'autres Etats membres. Dans l'esprit comme dans la lettre, tous deux visent non seulement les restrictions discriminatoires, mais aussi celles qui frappent indifféremment les étrangers et les nationaux. Alors que les articles 59 et 62 du traité garantissent aussi la libre circulation intracommunautaire des émissions en tant que droit objectif, en tant que création de la Communauté, l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme accorde à toute personne le droit subjectif de recevoir librement toutes les émissions en provenance de l'étranger qu'elle est techniquement en mesure de capter avec ses propres moyens (107) et, aux entreprises agrées de télédistribution, le droit subjectif de retransmettre de telles émissions étrangères sur le territoire national.

En même temps, l'article 10 de la convention — dépassant en cela nettement la portée des articles 59 et 62 du traité — garantit aussi la liberté d'émettre et de recevoir pour les émissions diffusées à l'intérieur de chaque Etat membre. On peut donc constater que, pour les émissions de radiodiffusion, leurs prestataires et leurs destinataires, les articles 59 et 62 du traité se présentent comme une manifestation spécifique, en droit communautaire, d'un principe plus général consacré en tant que liberté d'expression par l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme. Ce que la convention prescrit d'une manière générale en matière de liberté subjective d'émettre, de liberté subjective de recevoir et de liberté subjective de communiquer, les articles 59 et 62 du traité l'expriment pour la circulation

(99) *Frowein*, *Freier Informationsfluss und europäische Medienordnung*, *Zeitschrift für Kulturaustausch*, 1982, p. 29 (30) ; *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 14.

(100) *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 15.

(101) *Frowein*, *ibid.*

(102) *Frowein*, « domaine réservé », *ibid.*, p. 25 ; *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 20.

(103) *Rudolf, Abmeier*, *ibid.* ; *Frowein*, « domaine réservé », *ibid.*, *Degehart*, *ibid.*

(104) *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 17 ; *Seidel*, *ibid.*, p. 364.

(105) *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 17-18.

(106) *Rudolf, Abmeier*, *ibid.*, p. 16.

(107) La question de savoir si les articles 59 et 62 garantissent un tel droit est controversée. *Steindorff*, *RIW*, *ibid.*, p. 837, va plutôt dans ce sens. Si on les interprétait, comme le suggère la suite, dans la perspective de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme, la réponse serait affirmative.



transfrontalière des émissions à l'intérieur de la Communauté en tant que liberté subjective d'émettre et en tant que liberté objective de circulation des émissions.

C'est pourquoi ces deux libertés communautaires doivent être interprétées et appliquées à la lumière des droits fondamentaux européens correspondants (108). La libre prestation d'émissions transfrontalières et leur libre circulation au titre des articles 59 et 62 ne doivent pas être interprétées plus strictement que les droits dont elles dérivent et qui consistent dans la liberté de diffuser, de recevoir et de retransmettre des émissions sans considération de frontière, au titre de l'article 10 paragraphe 1 de la convention. De cette manière, le droit fondamental européen correspondant, qui vient chaque fois s'ajouter à celui qui est conféré et garanti par le texte communautaire, doit aussi être respecté dans le système juridique communautaire par les institutions de la Communauté et des Etats membres comme une norme minimale (cf. p. 128 du Livre vert).

En d'autres termes : le respect des droits fondamentaux européens énoncés à l'article 10 paragraphe 1 de la convention, qui correspondent aux articles 59 et 62 du traité et qui y sont donc intégrés par interprétation, peut également être exigé des Etats membres au nom du droit communautaire. Les deux libertés de droit communautaire, interprétées dans le sens des droits de l'homme, représentent par conséquent une limitation directe de la compétence et de la souveraineté des Etats membres en vertu du droit communautaire primaire (109). Quiconque se croit lésé dans ses droits découlant de l'article 59 ou 62, interprétés dans le sens des droits de l'homme, peut saisir les juridictions nationales. En cas de doute sur l'interprétation des articles 59 ou 62, celles-ci saisissent à leur tour la Cour de justice à titre préjudiciel (article 177). De plus, la Commission veille à l'application des articles 59 et 62 par les Etats membres dans un sens conforme aux droits fondamentaux (articles 155 et 169).

La référence à l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme pour l'interprétation des articles 59 et 62 du traité dans les cas visés par ces deux dernières dispositions se justifie encore par les raisons ci-après. Lorsque le traité CEE a été conclu, en 1957, tous les Etats membres avaient déjà signé la convention européenne des droits de l'homme. Dans cinq de ces Etats, l'article 10 de la convention était déjà applicable sur le plan national et international, et il l'est devenu dans le sixième le 3 mai 1974. Cinq des six Etats membres originaires n'étaient par conséquent pas libres de donner aux libertés qu'ils inscrivaient dans le traité CEE (articles 59 et 62), pour les matières relevant aussi de l'article 10 de la convention, un contenu plus restrictif qu'aux libertés correspondantes énoncées à l'article 10 paragraphe 1 de la convention.

Rien ne permet d'ailleurs de croire que les Etats membres aient eu une telle intention. Au contraire, comme la Communauté constitue une union plus étroite, il est permis de penser que, dans le domaine spécifique d'application des droits et libertés du traité CEE qui se chevauche avec les garanties matérielles offertes par la convention, les Etats membres ont considéré ces dernières comme le minimum qui leur était commun et qu'à

l'inverse, ils ont vu dans les possibilités de restreindre ces garanties un maximum en deçà duquel ils souhaitaient rester dans la Communauté qu'ils créaient.

C'est pourquoi, en matière d'émissions de radiodiffusion, l'étendue des libertés prévues aux articles 59 et 62 du traité équivaut au moins à celle que l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme garantit aux libertés correspondantes. Les émissions de radiodiffusion en provenance d'autres Etats membres sont donc des services spécifiques protégés au niveau de la Communauté par des droits fondamentaux.

## IX. — Restrictions non discriminatoires autorisées à titre exceptionnel à l'encontre d'émissions étrangères

### A. Applicabilité de règles nationales, « justifiées par l'intérêt général » en matière de publicité radiodiffusée (arrêt *Debauve*)

La Cour de justice déclare tout d'abord que les réglementations nationales limitatives applicables à la diffusion de messages publicitaires sur le territoire national — y compris leur interdiction — peuvent être justifiées par l'intérêt général. Après avoir souligné que ces régimes juridiques sont « fort divergents », elle précise : « A défaut d'harmonisation des législations nationales et compte tenu des considérations d'intérêt général inhérentes aux réglementations limitatives en cette matière, l'application des législations en cause ne saurait être considérée comme constituant une restriction à la libre prestation de services pour autant que ces législations traitent de façon identique toutes prestations en la matière, quelle qu'en soit l'origine et quelle que soit la nationalité ou le lieu d'établissement des prestataires » (110).

Il doit en aller de même pour les interdictions de retransmission de messages publicitaires par voie de télédiffusion. L'interdiction belge a donc pour objet de maintenir la conformité avec le régime imposé aux instituts de radiodiffusion nationaux (111). « En l'absence d'une harmonisation des règles applicables, une interdiction de ce genre rentre dans le cadre de la compétence laissée à chaque Etat membre de réglementer, de restreindre ou même d'interdire totalement, sur son territoire, pour des raisons d'intérêt général, la publicité télévisée » (112).

La Cour de justice a ainsi appliqué aux restrictions en matière de publicité télévisée une réserve non écrite du droit communautaire qu'elle avait déjà formulée antérieurement en faveur de restrictions nationales à la libre prestation de services pour des raisons d'intérêt général (113). Elle justifie cette exception en termes lapidaires et généraux : « Compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, telles que l'émission et

(108) Mêmes conclusions pour la radiodiffusion, *Bleckmann*, *Gedächtnisschrift für Sasse*, *ibid.*, 683.

(109) Voir les références à la doctrine figurant aux notes 86 et 87 supra.

(110) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 13.

(111) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 857, n° 14.

(112) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 857, n° 15.

(113) CJCE, *van Binsbergen*, *ibid.*, p. 1309, n° 12 ; CJCE, *van Wesselmael, Follachio*, *ibid.*, p. 52, n° 28.

la transmission de messages télévisés » (114). La Cour se borne ainsi à reprendre, en l'appliquant aux émissions télévisées, la formule qu'elle avait déjà utilisée précédemment et qui visait alors tous les services : « compte tenu de la nature particulière des prestations de services » (115). Elle ne fournit aucune indication sur ce que sont — en général et sur le plan sectoriel — ces particularités.

La Cour ne précise pas davantage ce qu'il faut entendre par « intérêt général », en quoi consistent, à cet égard, les « considérations » qui sont « inhérentes » aux réglementations limitatives en matière publicitaire, dans quelles circonstances elles sont « justifiées » et quand elles ne le sont pas. Elle se réfère uniquement au droit positif belge, avec les interdictions de la publicité télévisée qu'il impose « pour des raisons d'intérêt général ». La Cour n'examine donc pas dans quelle mesure les interdictions sont, le cas échéant, « justifiées » dans la perspective du droit communautaire — en particulier sous l'angle de la libre prestation des services, telle qu'elle s'exprime dans la libre circulation des opinions et des informations (116).

L'avocat général (117), la Commission (118) et l'Allemagne (119) n'ont pas considéré comme applicable cette vaste exception de droit prétorien à l'article 59, mais ont retenu la réserve inscrite dans le traité pour les dispositions justifiées par des raisons d'*ordre public*, de sécurité publique et de santé publique (article 56 paragraphe 1 par analogie). La doctrine, elle aussi, préfère et préconise régulièrement une réserve ainsi circonscrite (120). Dès le moment où l'article 56 paragraphe 1 permet aux Etats membres d'arrêter, pour ces trois raisons, des mesures prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, il doit « permettre a fortiori aux Etats membres de prendre, pour les mêmes raisons, des mesures applicables indistinctement aux ressortissants étrangers et à leurs propres ressortissants » (121).

Il n'est en effet nullement évident que, sans autre examen, des réglementations limitatives indistinctement applicables aux services nationaux et aux services importés ne soient pas considérées comme des « restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la Communauté » (article 59) dès lors que le service visé présente des particularités, que la réglementation limitative est suscitée et justifiée par des raisons d'intérêt général national et que la matière en cause est assujettie, dans les Etats membres, à des régimes divergents, qui

n'ont pas encore été harmonisés par voie de rapprochement des législations. Rien, dans le libellé de l'article 59, ne permet d'accréditer une interprétation aussi étroite de la notion de « restrictions » ; il en va de même pour l'interprétation de la notion de « services » figurant aux deux premiers alinéas de l'article 60. Pour les besoins d'une exception tenue pour nécessaire, la règle elle-même se trouve rétrécie, de sorte que, nolens volens, il est porté atteinte au champ d'application du chapitre « Les services ».

Il est plus adéquat de procéder selon le principe qu'il n'y a pas de règle sans exception et d'englober tout d'abord tous les services et toutes les restrictions à leur circulation intracommunautaire dans la portée des articles 59 et 62, tout en déclarant que les prescriptions indistinctement valables pour tous demeurent applicables dans certaines conditions jusqu'à leur rapprochement, comme le fait l'article 56 paragraphes 1 et 2, en liaison avec l'article 66, pour les prescriptions discriminatoires à l'égard des étrangers.

Sans doute une exception de droit prétorien serait-elle ainsi créée, mais la même objection peut être soulevée à l'encontre de la pratique consistant, pour la Cour de justice, à soustraire à l'emprise de l'article 59 les réglementations limitatives de la nature susmentionnée et qui traitent indistinctement toutes les prestations.

Lorsque l'on se trouve en présence d'une réglementation limitative de la nature susmentionnée, indistinctement applicable aux services nationaux et étrangers, il y a lieu, selon le point de vue exprimé dans le Livre vert (pp. 140 à 144 et 151 à 153), de ne pas nier d'emblée qu'il y a restriction à la libre circulation intracommunautaire des services. Il faut au contraire tout d'abord affirmer cette restriction et vérifier ensuite si la réglementation limitative, dans la mesure où elle s'étend aux services en provenance d'autres Etats membres, se fonde sur une raison d'intérêt général national, également reconnue par le droit communautaire, et si l'application de cette réglementation aux services importés est également justifiée sous l'angle du droit communautaire (cf. Livre vert, pp. 167 à 175). En cas de réponse affirmative aux deux questions, on se trouve devant une exception non écrite à la règle des articles 59 et 62, qui occupe une position autonome par rapport à l'article 56 paragraphe 1, conjointement avec l'article 66, et qui revêt le même caractère sur le plan systématique. Cette disposition prévoit des exceptions à l'interdiction de discrimination également énoncée aux articles 59 et 62 : l'article 56 paragraphe 1 n'entre pas en jeu dans le cadre des articles 59 et 62, de sorte qu'il n'existe pas de discrimination. Cette disposition permet, au contraire, d'appliquer certains régimes spéciaux pour les étrangers — donc, des restrictions discriminatoires au sens des articles 59 et 62 — sous le contrôle de la Communauté quant à la raison et à la justification du régime spécial (cf. VI. A et B supra).

Toute une série de facteurs plaident en faveur d'un tel parallélisme de traitement des dispositions discriminatoires à l'égard des étrangers et des prescriptions indistinctement applicables aux étrangers et aux nationaux. Parmi ces facteurs, on citera l'envergne du traité, qui n'exclut aucun domaine, son texte, son système et son esprit, tels qu'ils transparaissent clairement dans les articles 59, 60 et 62, d'une part, et dans l'article 56 en liaison avec l'article 66, d'autre part. Un tel parallélisme dispenserait les doutes sur la compétence de la Communauté et faciliterait la mise en œuvre des articles 59 et 62 ainsi

(114) CJCE, *Debaue*, *ibid.*, p. 856, n° 12.

(115) CJCE, *van Binsbergen*, *ibid.*, p. 1309, n° 12 (Activités d'auxiliaires de la justice). Depuis CJCE, *Coenen*, *ibid.*, p. 1555, n° 9, la formule est réduite à : « compte tenu de la nature particulière de certaines prestations » (en l'occurrence : activité de courtiers d'assurances). De même, CJCE, *van Wesemael, Follachio*, *ibid.*, p. 52, n° 28 (placement d'artistes du spectacle) et — après *Debaue* — CJCE, *Webb*, *ibid.*, p. 3325, n° 17 (mise à disposition de main-d'œuvre).

(116) Point de vue critique également, *Watson*, *Freedom of Establishment and Freedom to Provide Services: Some Recent Developments*, *Common Market L. Rev.*, 20 (1983), p. 785 (797-798).

(117) Conclusions de l'avocat général *Warner*, dans CJCE, *Debaue*, *ibid.*, p. 877, 878.

(118) CJCE, *Debaue*, *ibid.*, p. 850.

(119) CJCE, *Debaue*, *ibid.*, p. 847.

(120) *Defalque*, *ibid.*, pp. 4-9 ; *Bleckmann*, *Gedächtnisschrift für Sasse*, *ibid.*, p. 680 ; *Seidel*, *ibid.*, pp. 363 ; *Albrecht Weber*, *ibid.*, p. 167 ; *Ipsen*, *ibid.*, pp. 90-95.

(121) Conclusions de l'avocat général *Warner* dans CJCE, *Debaue*, *ibid.*, p. 877.



que l'affirmation de leur applicabilité directe. De plus, il répondrait beaucoup mieux au caractère des articles 59 et 62 en tant que dispositions garantissant des libertés : la libre prestation de services transfrontaliers ne resterait pas en partie lettre morte parce que l'on aurait soustrait à la notion de restrictions interdites (articles 59 et 62) des catégories importantes de réglementations limitatives ; cette liberté pourrait simplement être limitée dans des cas exceptionnels. Enfin, seul un tel schéma règle/exception concorderait avec le système des droits fondamentaux correspondants inscrits dans la convention européenne des droits de l'homme. Ceci vaut notamment pour l'article 10 de la convention, pertinent en l'espèce, avec sa structure à deux paliers : la règle et ses exceptions.

Dans l'affaire *Debauve*, ni les parties ni la Cour de justice n'ont abordé le problème des droits fondamentaux énoncés à l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme et la relation entre ce texte et l'article 59 du traité CEE (cf. VI B et VIII supra), bien que la publicité à caractère commercial relève aussi de l'article 10 de la convention (cf. VIII B supra).

#### B. Rapprochement des législations sur la publicité radiodiffusée

En ce qui concerne la partie de la législation sur la radiodiffusion qui règle la publicité à la télévision, les articles 59 premier alinéa et 62 interdisent uniquement, si l'on se réfère à l'arrêt *Debauve*, les discriminations (distinctions) selon l'origine nationale ou étrangère des messages publicitaires, la nationalité du prestataire ou son lieu d'établissement. Dès lors que les restrictions à la publicité télévisée sont appelées à toucher non seulement les programmes nationaux, mais aussi la retransmission d'émissions en provenance d'autres Etats membres, elles ne doivent pas être supprimées par la mise en œuvre des interdictions directement applicables du traité, mais par la réalisation de ses injonctions en matière de rapprochement des législations nationales.

On se trouve ainsi en présence d'un décalage matériel et d'un décalage dans le temps. En effet, la Commission, l'avocat général (122) et d'autres parties à la procédure ont estimé, d'une part, que la libre prestation des services, directement garantie par le traité (articles 59 et 62), comporte à la fois l'interdiction d'imposer des restrictions plus rigoureuses aux émissions publicitaires étrangères qu'aux nationales et celle de traiter ou de restreindre les émissions publicitaires étrangères, comme les nationales et, d'autre part, que le rapprochement des législations, prévu par ailleurs, a pour objet de créer, à partir de marchés nationaux aux réglementations différentes, mais ainsi ouverts les uns aux autres, un marché commun de la publicité télévisée doté d'un même cadre juridique ; en revanche, la Cour de justice a, quant à elle, rattaché l'ouverture des marchés nationaux, c'est-à-dire la suppression des restrictions frappant la publicité en provenance de l'étranger, au rapprochement des législations.

La suppression de ces restrictions fait ainsi place à leur égalisation au niveau communautaire et leur interdiction par le traité se transforme en l'obligation de leur rapprochement par les institutions de la Communauté. La suppression immédiate et totale des restrictions cède le pas à leur harmonisation à terme. Dans un premier

temps, il y a lieu d'assurer l'« intérêt général » par la voie du rapprochement des législations. Il devient dès lors superflu de supprimer les aspects touchant spécifiquement l'étranger dans les restrictions en matière de publicité qui s'appliquent de la même manière aux émissions nationales et étrangères. De l'avis de la Cour, les différences entre les réglementations nationales sur la publicité télévisée sont si grandes que, tant qu'elles n'auront pas été aplanies, il est exclu de pouvoir imposer, en droit communautaire, la libre circulation des messages publicitaires télévisés, qui est pourtant exigée et garantie par le traité CEE.

La Cour est parvenue à cette conclusion bien que la clause dérogatoire de l'article 57 paragraphe 3, en liaison avec l'article 66, ne prévoient le rapprochement des législations nationales *avant* la suppression des restrictions à la libre prestation des services et au droit d'établissement que pour les professions ayant trait à la santé humaine et non, par conséquent, pour d'autres activités intéressant la collectivité. Cette disposition montre que des différences de législation et d'organisation de la société d'un Etat membre à l'autre ne doivent normalement pas faire obstacle à la suppression des restrictions à la circulation transfrontalière des services et qu'elles peuvent être tolérées jusqu'à la phase de l'harmonisation.

Par ses déclarations sur la disparité des réglementations nationales en matière de publicité et sur la relation entre leur manque d'harmonisation et la portée de l'interdiction édictée à l'article 59 (123), la Cour affirme en même temps la compétence de la Communauté pour le rapprochement des législations considérées en matière de radiodiffusion, la nécessité de ce rapprochement et son urgence. Sans lui, on ne pourrait en effet réaliser ni la libération que le traité prescrit aussi pour les messages publicitaires, ni, à plus forte raison, le marché commun qu'il y a lieu de créer également dans ce domaine.

Le traité lui-même précise d'ailleurs que les propositions et décisions de suppression des restrictions « portent (...) par priorité sur les services (...) dont la libération contribue à faciliter les échanges de marchandises » (article 63 paragraphe 3). Ceci est incontestablement le cas pour la publicité radiodiffusée.

En attribuant au rapprochement des législations la tâche de libérer la circulation des activités publicitaires, la Cour de justice se réfère manifestement à l'article 57 paragraphe 2. L'article 59 premier alinéa prescrit en effet que les restrictions à la libre prestation des services sont progressivement supprimées « dans le cadre des dispositions ci-après ». L'une d'elles est l'article 66 : « Les dispositions des articles 55 à 58 inclus sont applicables à la matière régie par le présent chapitre », donc aussi l'article 57 paragraphe 2.

Ce dernier est libellé comme suit : « Aux mêmes fins [à savoir « afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice » — paragraphe 1], le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, arrête, avant l'expiration de la période de transition, les directives visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci ».

Parmi les « activités non salariées » figure aussi l'exploitation de la radiodiffusion ou, plus exactement, l'en-

(122) Conclusions de l'avocat général Warner dans CJCE, *Debauve*, *ibid.*, pp. 870-873.

(123) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 13, p. 857, n° 15.

semble des activités des organismes de radiodiffusion et, notamment, la programmation, la réalisation, la coordination, la diffusion, la réception et la retransmission, ainsi que l'exploitation d'émissions de toute nature.

Quant aux « dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci », elles englobent les dispositions relatives aux restrictions visant la publicité radiodiffusée (agrément, limites, forme, teneur, contrôle). Ces dispositions font partie du droit qui régit l'activité non salariée de radiodiffusion. Elles doivent donc être coordonnées, conformément à l'article 57 paragraphe 2.

L'article 57 paragraphe 2 définit lui-même l'objet de cette coordination. Il s'agit, en premier lieu, de faciliter « l'accès » à l'activité de radiodiffusion, c'est-à-dire, avant tout, l'établissement et l'agrément. En deuxième lieu, il s'agit de faciliter « l'exercice » des fonctions que comporte l'activité non salariée de l'organisme de radiodiffusion, c'est-à-dire, en particulier, la prestation des divers services de radiodiffusion.

« Faciliter » ne signifie pas que le rapprochement ne puisse se traduire, dans aucun Etat membre, par l'instauration de règles plus strictes ; en d'autres termes, il ne doit pas nécessairement y avoir alignement sur le régime le plus libéral (124). Il n'en reste pas moins que ce terme indique la voie de libération dans laquelle la coordination doit avancer : elle doit permettre et promouvoir la création d'entreprises indépendantes et l'exercice de leurs activités, et non les compliquer.

« Faciliter » signifie avant tout éliminer les difficultés inhérentes aux disparités juridiques et « rendre équivalentes » (article 54 paragraphe 3 littéra g) les dispositions, en vue de permettre et de promouvoir l'accès à l'activité non salariée en cause et son exercice dans des conditions équivalentes sur tout le territoire de la Communauté (125).

C'est à cela que correspond la tâche d'harmonisation ou d'élimination des différences entre les réglementations sur la publicité que l'arrêt *Debauve* attribue au rapprochement des législations. Une telle démarche aboutit non seulement à ouvrir les marchés nationaux les uns aux autres, mais encore à créer un marché commun dans un secteur particulier : celui de la publicité radiodiffusée. Pour que ce marché européen fonctionne, il ne suffit pas que les ressortissants de l'Etat membre A aient, dans l'Etat membre B, les mêmes droits que les ressortissants de l'Etat B dans l'Etat B ; il faut aussi que les ressortissants du pays A aient, dans le pays B, les mêmes droits que les ressortissants du pays B dans le pays A.

### C. Applicabilité de règles nationales, « justifiées par l'intérêt général » en matière de programmes et de protection de la jeunesse et de la personnalité

Il reste à examiner quelle est la portée que revêt la réserve de l'applicabilité de règles nationales justifiées par l'intérêt général en dehors de la législation sur la publicité radiodiffusée. Cette dérogation aux interdictions de restreindre la libre circulation des services (articles 59 et

62), valable jusqu'à une harmonisation des réglementations pertinentes, la Cour de justice l'a en effet formulée de façon globale, sans la limiter à la publicité (126).

Comme on l'a vu dans ce qui précède (cf. III.D in fine et VI.A in fine), les articles 59 et 62 ne permettent pas de soumettre des prestataires de services de radiodiffusion et des programmes étrangers à des interdictions et injonctions nationales, applicables dans les mêmes conditions aux prestataires et programmes nationaux, même si des raisons d'intérêt général plaident en ce sens. Même une telle extension, exceptionnelle, de la législation nationale sur la radiodiffusion à des entreprises établies dans d'autres Etats membres et/ou aux programmes qu'elles y émettent ne correspondrait pas à l'arrêt *Debauve* (127) et serait contraire au principe, interprété à la lumière de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme, de la liberté de prestation des services pour les émissions de radiodiffusion au sein de la Communauté. Elle ne serait pas davantage conforme au droit et à la pratique des Etats membres. Il en résulte que les articles 59 et 62, tels qu'ils sont interprétés par la Cour de justice dans l'arrêt *Debauve*, n'autorisent l'application de prescriptions nationales, applicables dans les mêmes conditions aux nationaux, que pour autant qu'elles règlent la retransmission d'émissions étrangères sur le territoire national et qu'elles soient justifiées par des raisons d'intérêt général (pour plus de détails, cf. Livre vert, pp. 145 à 150 et 156 à 166).

Pour ces cas, il reste donc à vérifier la portée matérielle de cette dérogation de droit prétorien à l'interdiction des restrictions à la libre circulation des émissions (articles 59 et 62). En d'autres termes : que peuvent faire les Etats membres, dans le système du droit communautaire, vis-à-vis de personnes qui participent à la libre prestation des services, garantie par le droit communautaire, en captant des émissions en provenance d'autres Etats membres et en les retransmettant — simultanément et telles quelles — et qui contribuent ainsi à concrétiser le droit des stations de radiodiffusion étrangères de ne pas seulement fournir leurs services directement à des destinataires nationaux dans les régions frontalières ?

Etant donné que l'émission de programmes radiodiffusés représente toujours, quel qu'en soit le contenu, un service au sens du traité CEE (article 60 premier alinéa, cf. IV.B. supra), il découle du principe de la libre prestation des services (articles 59 et 62) que la diffusion transfrontalière de ces programmes est licite et souhaitable ; à cet égard, il est indifférent que ces programmes soient destinés avant tout au public national ou à un public étranger. Comme cette libre circulation des émissions est garantie par le traité CEE puisqu'elle relève de la libre prestation des services, ce n'est pas elle qui nécessite une justification mais, au contraire, toute restriction qu'un Etat membre envisagerait ou déciderait, le cas échéant, de lui imposer. La seule question pertinente est donc celle de la licéité de restrictions éventuelles à la diffusion d'émissions à l'échelle de la Communauté (128).

(124) Même avis, *Everling*, *ibid.*, pp. 57-58 ; *Maestriperi*, *ibid.*, p. 82.

(125) Même avis, *Gaudet*, *Rechtliche Aspekte der Niederlassungsfreiheit im Gemeinsamen Markt*, *Zeitschrift für das Gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht*, 1961, p. 66 (81).

(126) Voir le passage de l'arrêt de la CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 856, n° 12, cité sous VII C in fine.

(127) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 857, nos 14 et 15.

(128) *Seidel*, *ibid.*, p. 363 ; *van Empel*, *ibid.*, p. 481.



#### a. Principes de la jurisprudence fondant l'interprétation

Le développement ci-dessous s'appuie étroitement sur la jurisprudence de la Cour de justice dans le domaine des restrictions imposées à la libre prestation des services par des dispositions indifféremment applicables aux nationaux et aux étrangers pour des raisons d'intérêt général, de même que dans celui des restrictions apportées à la libre circulation et au droit d'établissement par des régimes spéciaux pour les ressortissants étrangers pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 56 paragraphe 1 ; cf. VI.A supra : ces derniers arrêts ne seront plus tous cités une nouvelle fois). Il s'en dégage les orientations suivantes.

L'acquisition du droit de recevoir et de retransmettre des émissions en provenance d'autres Etats membres n'est pas subordonnée à la condition que la réserve de droit prétorien de l'applicabilité de règles justifiées par l'intérêt général ne joue pas. Cette réserve, tout comme celle formulée à l'article 56 paragraphe 1, doit, au contraire, être comprise comme « ouvrant la possibilité d'apporter, dans des cas individuels et en présence d'une justification appropriée, des restrictions à l'exercice d'un droit directement dérivé du traité » (129). Comme dans les trois cas visés à l'article 56 paragraphe 1, la réserve « *praeter legem* » de l'intérêt général ne doit pas être prise en considération dans le cadre de l'article 59 ou 62, mais seulement comme une justification, apportée dans le cas d'espèce, à la restriction ou à l'exclusion d'un droit découlant de l'article 59 ou 62.

Comme la notion d'intérêt général justifie une dérogation à un « principe fondamental du traité » (130), il faut l'interpréter au sens étroit (131).

Pour la même raison, sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chaque Etat membre, sans vérification par les institutions de la Communauté. Sans doute appartient-il aux Etats membres de définir les exigences légitimes de l'intérêt général sur leur territoire d'après leurs propres critères politiques, juridiques, sociaux et culturels, mais l'exercice de cette liberté d'appréciation — en l'occurrence, à l'égard de la retransmission d'émissions en provenance d'autres Etats membres — est limité par le droit communautaire : l'invocation de l'intérêt commun doit aussi être justifiée du point de vue du droit communautaire (132). Quand est-ce le cas ? La clause de justification a une signification formelle et matérielle.

Sur le plan *formel*, elle signifie, selon la jurisprudence, que les Etats membres ne peuvent imposer à leurs ressortissants et à ceux d'autres Etats membres, en invoquant la réserve de l'intérêt général, que des restrictions répondant aux impératifs du droit, et, en particulier, du droit communautaire (133).

La nécessité de justifier les ingérences nationales dans la libre prestation des services permet en particulier grâce au critère de la proportionnalité, d'isoler les restrictions

démessurées et donc non justifiées à la libre circulation des émissions et de les soumettre normalement à l'interdiction des articles 59 et 62. L'arrêt *Debauve* repose d'ailleurs aussi sur l'applicabilité de ce principe de droit dans le domaine de la radiodiffusion (134).

Selon le critère de la proportionnalité, les droits de l'individu — en l'occurrence, à la libre réception et à la libre retransmission d'émissions étrangères — ne peuvent être restreints que dans la mesure strictement indispensable à la réalisation de l'objectif poursuivi : les désavantages qui en résultent pour l'individu ne doivent pas être hors de proportion par rapport aux avantages qu'en tire la collectivité (135). La proportionnalité implique que le moyen mis en œuvre — la disposition restrictive de la liberté — paraît adéquat pour obtenir le résultat recherché (principe de l'adéquation) (136) et qu'il soit nécessaire, c'est-à-dire que ce résultat ne puisse pas être obtenu par un moyen moins contraignant — une disposition moins restrictive de la liberté (principe de la nécessité objective ou de l'interdiction de l'excès) (137). La mise en œuvre de la réserve ne doit donc pas aboutir à une limitation injustifiée des libertés protégées en raison de la disproportion entre le moyen et l'objectif et, moins encore, à une suppression de ces libertés ; dans les deux cas, il y aurait abus de la réserve (138).

Sur le plan *matériel*, la clause de justification permet et exige une interprétation et une application de la notion d'intérêt général qui respectent les limites assignées par la convention européenne des droits de l'homme aux ingérences dans les droits et libertés qu'elle garantit, qui correspondent aux droits et libertés protégés par le droit communautaire.

Dans le présent contexte, les restrictions que les articles 59 et 62 ont apportées aux pouvoirs des Etats membres en matière de législation sur la radiodiffusion et les télécommunications en les limitant à la réserve de l'intérêt général national représentent une manifestation spécifique, en droit communautaire, d'un principe plus général consacré par l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme. En vertu de cette disposition, les libertés garanties au paragraphe 1 ne peuvent être restreintes que par la voie législative, pour la seule protection des intérêts qui y sont énoncés et sans excéder ce qui est nécessaire à cette protection dans une société démocratique. Etant donné que l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme liait déjà cinq des six Etats membres au moment de la signature du traité CEE et que les Etats membres ne voulaient — la Communauté étant une union nettement plus étroite — ni ne pouvaient, sans enfreindre la convention, élargir les réserves formulées au paragraphe 2 dudit article de la convention par la réserve de l'intérêt général, implicite aux articles 59 et 62 du traité, cette dernière est valable dans les limites fixées par l'article 10 paragraphe 2 de la

(129) Dans ce sens, au sujet de l'article 56 paragraphe 1, CJCE, *Royer*, *ibid.*, p. 512, n° 29.

(130) CJCE, *Webb*, *ibid.*, p. 3325, n° 17.

(131) En dehors de la jurisprudence, dans la doctrine récente, voir par exemple en ce sens *Chappatte*, *ibid.*, p. 12.

(132) CJCE, *Seco/Evi*, *ibid.*, p. 236, n° 10, p. 237, n° 15, p. 238 (dispositif de l'arrêt).

(133) Cf. *Pescatore*, *Der Schutz der Grundrechte in den Europäischen Gemeinschaften und seine Lücken*, in : *Grundrechtsschutz in Europa, Europäische Menschenrechts-Konvention und Europäische Gemeinschaften*, vol. 72 der « Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht », Berlin, Heidelberg, New York, 1977, p. 64 (66).

(134) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 859, n° 22, pp. 859-860, point 2 du dispositif de l'arrêt ; cf. aussi p. 837, colonne de gauche, pp. 840-841 et 847. Même avis, *Seidel*, *ibid.*, pp. 370, 371, 372-373 ; *Delbrück*, *ibid.*, pp. 65-66 ; *Ipsen*, *ibid.*, p. 90. L'interprétation extensive de la réserve de l'intérêt général interne dans l'arrêt *Debauve* est critiquée par *Delalque*, *ibid.*, pp. 7-8.

(135) Cf. *Hartley*, *ibid.*, pp. 157-158.

(136) CJCE, *Seco/Evi*, *ibid.*, p. 237, n° 14.

(137) CJCE, *van Binsbergen*, *ibid.*, p. 1309, n° 14 ; CJCE, *Coenen*, *ibid.*, p. 1555, n° 9 ; CJCE, *van Wesemael, Follachio*, *ibid.*, pp. 52-53, n° 29/30. *Bleckmann*, *Gedächtnisschrift für Sasse*, *ibid.*, p. 681 ; *Albrecht Weber*, *ibid.*, pp. 252-253.

(138) Cf. *Delbrück*, *ibid.*, pp. 61-62.

convention (139). Seuls les intérêts qui y sont énoncés et qui correspondent à ceux qu'il entend protéger peuvent donc, en toute hypothèse, être reconnus par le droit communautaire comme des « raisons d'intérêt général ». Quant à l'application des règles arrêtées en vue de leur protection, elle n'est « justifiée » que si elle est nécessaire dans une société démocratique.

*b. « Raisons d'intérêt général »*

L'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme énonce dix raisons qui sont susceptibles de justifier des restrictions à la libre circulation des informations sans considération de frontière : la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre, la prévention du crime, la protection de la santé, la protection de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, la non-divulgaration d'informations confidentielles et la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.

En dehors des éléments d'intérêt individuel qui y figurent (protection de la réputation et des droits d'autrui), cette énumération indique avec précision ce que les « raisons d'intérêt général » peuvent, au maximum, recouvrir au sens du droit communautaire.

Pour que la mise en œuvre d'une disposition indifféremment applicable à la diffusion de programmes nationaux et étrangers sur un territoire donné puisse aussi être reconnue d'intérêt général en droit communautaire, il faut, par conséquent, que cette disposition cherche à protéger un ou plusieurs des intérêts énoncés à l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme. Si tel est le cas, il convient de s'assurer qu'il est justifié d'appliquer cette disposition à la retransmission d'une émission étrangère (cf. c infra).

Il importe toutefois de commencer par définir le contenu des divers intérêts considérés. Comme il s'agit d'exceptions au principe de la liberté d'expression, il y a lieu de leur donner une interprétation étroite (140). Les divers termes ne doivent pas être interprétés selon leur signification en droit interne, mais « au sens de la convention », c'est-à-dire de façon autonome (141).

La plupart d'entre eux sont formulés de manière assez précise et ne posent par conséquent aucun problème juridique, de sorte qu'aucun commentaire ne paraît nécessaire. Ainsi, on devrait pouvoir rattacher les dispositions visant à protéger l'intégrité de l'Etat ou la paix et l'ordre aux cinq premières des réserves énoncées, les prescriptions destinées à protéger la moralité publique et la jeunesse à la réserve « protection (...) de la morale » et celles qui ont pour objet de protéger les droits individuels de la personnalité à la réserve « protection de la réputation ou des droits d'autrui ».

De même, des dispositions visant à protéger les titulaires de droits d'auteur et de droits voisins peuvent être rattachées à la réserve « protection (...) des droits d'autrui »

(139) Cf. *Frowein*, Die EMRK und das Europäische Gemeinschaftsrecht, *ibid.*, p. 59 : « La Cour de justice de Luxembourg ne saurait interpréter les clauses qu'elle a citées dans l'arrêt *Rutili* sans tenir compte de leurs limitations et les utiliser de façon extensive ».

(140) « (...) la Cour (...) se trouve (...) devant un principe — la liberté d'expression — assorti d'exceptions qui appellent une interprétation étroite (...) ». Cour européenne des droits de l'homme, 26.4.1979, *Sunday Times*, *ibid.*, p. 30 avant § 66, avec autres références.

(141) Cour européenne des droits de l'homme, *ibid.*, p. 24, § 55, avec autres références, ainsi que p. 27, § 60.

(142), tout comme celles qui ont pour vocation de protéger les consommateurs contre les pratiques trompeuses ou mensongères dans les annonces publicitaires (143).

Pour la pratique, la principale question porte sur la signification de la « défense de l'ordre ». De même, la réserve « sûreté publique » pourrait, dans certaines versions linguistiques non authentiques, donner lieu à des interprétations qui iraient au-delà de la teneur du texte authentique. Toutefois, si l'on se réfère aux seuls termes faisant foi (« public safety », « sûreté publique » ; « prevention of disorder », « défense de l'ordre »), toute ambiguïté est rapidement écartée : il apparaît clairement qu'il s'agit de la sûreté et de l'ordre au sens de la réglementation de police (144) et du droit pénal. L'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme n'utilise pas la notion, beaucoup plus vaste, de « public policy » ou d'« ordre public ». Il en va de même dans la traduction allemande officielle, qui n'emploie pas les termes d'« öffentliche Ordnung ».

Il ressort de ce qui précède que la sauvegarde de l'ordre interne en matière de radiodiffusion ne relève pas de l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme (145) et ne ressortit donc pas davantage aux raisons d'intérêt général national qui peuvent justifier des ingérences dans la libre circulation, garantie par le droit communautaire, des émissions en provenance d'autres Etats membres, y compris la retransmission d'émissions étrangères sur le territoire national. Il en va de même pour des éléments tels que le caractère public, de droit public ou non commercial de la radiodiffusion, sa nature de service public, sa mission publique, sa structure interne, sa fonction dans la formation d'une opinion publique et son aptitude à intégrer les auditeurs et téléspectateurs dans l'Etat, ainsi que pour les prescriptions générales sur les programmes (voir aussi sous d).

Cette conclusion s'appuie en outre sur un certain nombre d'autres considérations. Tout d'abord, les émissions de radiodiffusion étrangères sont identifiables comme telles par le public, ce qui circonscrit leur impact sur la formation de l'opinion, même lorsqu'elles sont diffusées dans la (les) langue(s) du pays et retransmises sur le territoire national.

A cela s'ajoute que la libre circulation des travailleurs salariés et non salariés à l'intérieur de la Communauté implique aussi l'échange et l'interpénétration entre Etats membres sur le plan culturel. Ces garanties offertes par le droit communautaire excluent toute restriction, pour des motifs de politique de radiodiffusion, à la retransmission de programmes émis dans d'autres Etats membres (146).

Ce sont cependant surtout des restrictions motivées par la politique en matière de médias qui affecteraient

(142) Voir les arguments pour et contre dans : Commission européenne des droits de l'homme, 15.12.1966 — *Televizier/Pays-Bas*, 2690/65 — Annuaire de la convention européenne des droits de l'homme, 9 (1966), p. 512 (538, 540, 542). La question n'a pas été tranchée, car la requête a été retirée.

(143) Cour européenne des droits de l'homme, 5.5.1979, *X.../Suède*, *ibid.*, p. 80.

(144) *Partsch*, Die Rechte und Freiheiten der Europäischen Menschenrechts-Konvention, in : *Bettermann, Neumann, Nipperdey* (édit.), Die Grundrechte, vol. I/1, Berlin, 1966, p. 437 ; *Frowein*, « domaine réservé », *ibid.*, p. 24 ; *Degenhart*, *ibid.*, p. 212.

(145) Avis identique, *Degenhart*, *ibid.*, p. 212.

(146) Même avis déjà exprimé par *Seidel*, *ibid.*, p. 365, pour l'émission de programmes nationaux, c'est-à-dire de programmes conçus pour le public national du pays d'émission.



l'essence ou la substance même des droits et libertés consacrés par l'article 10 paragraphe 1 de la convention européenne des droits de l'homme et par les articles 59 et 62 du traité CEE. Ces droits et libertés ne pourraient en effet plus être exercés dans les conditions permises et voulues par la législation de l'Etat d'émission en matière de radiodiffusion. Les programmes perdraient ainsi (en partie) leur caractère propre, spécifiquement étranger. Les libertés transfrontalières feraient ainsi place à des contraintes (l'obligation de se soumettre à la réglementation du pays considéré en matière de radiodiffusion, notamment dans le domaine des programmes), ce qui se solderait fréquemment par l'impossibilité totale d'exercer ces libertés. L'intérêt général national ne doit donc pas être assimilé à la législation nationale en matière de radiodiffusion. Celle-ci, au même titre que tout autre ensemble de dispositions de droit interne, ne doit prévaloir que dans les situations susmentionnées et en cas de nécessité dans une société démocratique.

L'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme et, par conséquent, la réserve communautaire de l'intérêt général ne permettent pas davantage d'invoquer des motifs économiques pour restreindre la circulation intracommunautaire des émissions et, partant, les droits et libertés garantis par l'article 10 paragraphe 1 de la convention — par exemple en arrêtant des dispositions, indifféremment applicables aux émissions intérieures et étrangères, en vue de sauvegarder l'assise économique de la radiodiffusion nationale, les recettes intérieures provenant des redevances et/ou de la publicité ou la structure économique et concurrentielle des médias nationaux (cf. VI. A supra).

D'une manière générale, ce qui caractérise précisément la libre circulation des informations sans considération de frontière et la libre circulation des émissions à l'intérieur de la Communauté, c'est que, telles qu'elles sont, elles ouvrent les systèmes nationaux cloisonnés de radiodiffusion les uns aux autres, les complètent et les influencent. C'est pourquoi l'article 10 paragraphe 2 de la convention et la réserve de l'intérêt général, qui doit être interprétée et appliquée dans sa perspective, ne permettent pas que l'on se borne à invoquer des raisons et des appréciations sommaires pour justifier des restrictions aux droits et libertés consacrés par l'article 10 paragraphe 1 de la convention et les articles 59 et 62 du traité CEE. Etant donné l'importance particulière de ces droits et libertés, l'article 10 paragraphe 2 de la convention précise d'ailleurs lui-même quels sont les intérêts dont la protection peut, le cas échéant, revendiquer la priorité.

#### *c. Prescriptions « justifiées »*

Dès lors qu'une prescription — législative — a pour objet de protéger l'un de ces intérêts et qu'elle concerne par conséquent un intérêt général reconnu par le droit communautaire, il y a lieu de vérifier ensuite si l'application de cette prescription à la retransmission d'émissions en provenance d'autres Etats membres est « justifiée ». La signification de cette clause de justification sur le plan formel a déjà été examinée ci-dessus (cf. a).

Sur le plan matériel, la prescription restrictive doit être « nécessaire (...) dans une société démocratique » (article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme). La portée de cette formule a déjà, elle aussi, été analysée dans ce qui précède (cf. VI. B, deuxième moitié). Il en ressort que la nécessité d'appliquer également à la retransmission de programmes étrangers sur le territoire national une disposition adop-

tée pour l'une des raisons d'intérêt général reconnues par le droit communautaire ne saurait être motivée par le simple fait que cette disposition s'applique aussi aux programmes nationaux. Il ne suffit pas que certaines exigences soient imposées dans les mêmes conditions aux émissions nationales et étrangères pour justifier leur application à ces dernières dans la perspective du droit communautaire et pour en établir la nécessité dans une société démocratique. Il faudrait, à cet effet, qu'il s'agisse de programmes spécifiquement contraires à l'un ou à plusieurs des intérêts légitimes dont le besoin de protection, y compris au niveau international, est reconnu par l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme. Les seuls programmes entrant en considération devraient être ceux qui menacent la sûreté ou l'ordre, la santé ou la morale sur le territoire national.

La signification de l'expression « dans une société démocratique » a, elle aussi, déjà été éclairée précédemment (cf. VI. B). Si l'on voulait résumer brièvement, au risque d'être incomplet, l'argumentation qui y est développée et les conclusions qui se dégagent des points a, b et c ci-dessus, on pourrait, en s'inspirant de la jurisprudence de la Cour de justice en matière de restrictions à la liberté de circulation (cf. VI. A supra), dire ceci : la retransmission, sur le territoire national, du programme d'un organisme de radiodiffusion étranger ne peut être restreinte que par la loi et exclusivement dans l'hypothèse et dans la mesure où il y a menace réelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société nationale et où cette restriction à la libre circulation des émissions est nécessaire dans une société démocratique et est par conséquent justifiée aussi dans l'optique de la Communauté et de la libre prestation des services que celle-ci garantit.

#### *d. En particulier : exigences en matière de contenu des programmes étrangers*

La question la plus importante dans la pratique est de savoir si des règles portant sur le contenu des programmes peuvent aussi être imposées aux émissions étrangères dès le moment où elles sont retransmises sur le territoire national, de sorte que les séquences non conformes à ces règles devraient être occultées par l'organisme retransmetteur.

Il convient tout d'abord de rappeler qu'en vertu de l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme et de la réserve communautaire de l'« intérêt général », qui doit être interprétée par analogie, seules des restrictions ou conditions « prévues par la loi » peuvent être exceptionnellement admises. Les actes de rang inférieur (règlements, instructions administratives, cahiers des charges, directives internes, accords entre stations de radiodiffusion, etc.) ne peuvent invoquer cette réserve ni, par conséquent, imposer des obligations aux programmes étrangers lorsqu'ils sont retransmis sur le territoire national.

Quant à la possibilité de prescrire par la loi certaines restrictions ou conditions pour les programmes en provenance d'autres Etats membres destinés à être retransmis sur le territoire national, il convient de distinguer deux catégories de dispositions : celles qui visent à protéger l'un des intérêts énumérés à l'article 10 paragraphe 2 de la convention et les autres.

Ces dernières ne sont couvertes ni par la réserve de l'article 10 paragraphe 2 de la convention ni par celle des raisons d'intérêt général reconnues par le droit

communautaire ; elles ne peuvent par conséquent pas s'appliquer à de tels programmes étrangers.

Dans cette catégorie de dispositions, on relève notamment les exigences concernant la nature et le niveau des programmes (par exemple, informations/variétés/émissions éducatives ; divertissement de qualité), l'orientation des programmes (impartialité, représentation d'un certain courant d'opinions dans la société, etc.), la fiabilité des informations (contrôle préalable de leur origine, teneur et véracité) et l'offre globale de programmes d'une station de radiodiffusion (minimum de diversité des opinions, minimum d'équilibre des programmes, etc.). Les dispositions relatives aux heures d'émission et aux heures d'interruption font également partie de cette catégorie.

Pour mieux faire comprendre la situation, il convient de rappeler la conception qui est à la base des articles 59 et 62 du traité et de l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme. Ces textes créent, l'un et l'autre, des droits subjectifs pour les prestataires de programmes de radiodiffusion et pour leurs destinataires. Pour les prestataires, ces droits signifient qu'ils peuvent en principe émettre aussi à destination d'autres Etats membres les programmes qu'ils présentent et commercialisent conformément à la législation de l'Etat d'émission, même si ces programmes ne répondent pas — ou en partie seulement — aux prescriptions de ces autres Etats membres en la matière. Pour les destinataires, les droits découlant des articles 59 et 62 du traité ainsi que de l'article 10 de la convention signifient qu'ils peuvent recevoir librement des programmes de toute nature et qualité en provenance de tous les Etats membres, dès le moment où ces programmes sont diffusés légalement dans l'Etat d'émission. Ce droit au libre choix entre des programmes réalisés selon des réglementations différentes, mais légalement diffusés dans l'Etat d'émission, constitue l'essence même de la liberté de réception sans ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière, garantie par l'article 10 de la convention, ainsi que de la liberté de la circulation intracommunautaire des émissions sans aucune restriction, protégée par les articles 59 et 62 du traité.

Ce droit des destinataires au libre choix entre des programmes de diverse nature, composition, qualité, orientation, etc., présentés et diffusés dans l'Etat d'émission, ainsi que le droit à la libre expression ou prestation transfrontalière de programmes selon les seules prescriptions de l'Etat d'émission seraient réduits à néant ou, en tout cas, sérieusement compromis s'il était permis, en matière de programmes, d'appliquer non seulement les dispositions de l'Etat d'émission, mais encore celles des Etats de réception. Par conséquent, dès lors que ces derniers protègent leurs téléspectateurs et auditeurs autrement ou plus rigoureusement que ne le fait l'Etat d'émission — par exemple, par des exigences concernant la composition des programmes, leur origine, leur niveau, leur contenu (orientation, diversité des opinions représentées, fiabilité des informations, etc.) — cette protection doit s'effacer devant la liberté d'expression transfrontalière des organismes de radiodiffusion agréés dans l'Etat d'émission et devant la liberté de recevoir des programmes étrangers, c'est-à-dire devant le choix et la décision des usagers eux-mêmes.

Une entrave à la libre circulation des émissions entre les Etats membres ne peut pas davantage se justifier par la volonté de maintenir les divers types de programmes traditionnellement réalisés dans une partie de la

Communauté et de sauvegarder leur originalité nationale, sociale ou culturelle. En particulier, aucun argument de protection des auditeurs et téléspectateurs nationaux ne peut être valablement invoqué à l'appui de dispositions visant à les empêcher de connaître, dans son intégralité, un programme de radiodiffusion conçu selon une autre tradition dans un autre Etat membre et clairement signalé comme originaire d'une autre partie de la Communauté. A partir du moment où les destinataires sont ainsi informés, un choix raisonnable leur est possible.

Il n'y a donc pas lieu de chercher à protéger davantage les auditeurs et téléspectateurs nationaux en prévoyant, en plus de la réglementation de l'Etat d'émission, l'application de dispositions nationales concernant la nature ou la qualité des programmes. La contrainte qu'exerceraient de telles dispositions dans le sens d'un alignement sur les conceptions nationales compromettrait la liberté d'expression transfrontalière et la liberté de recevoir de telles expressions du génie d'un pays étranger.

Il apparaît ainsi clairement que les articles 59 et 62 du traité et l'article 10 de la convention garantissent la libre circulation transfrontalière des émissions ou des informations, indépendamment de toute insertion des programmes étrangers dans l'ordre national du pays de réception. Ils ont pour objet et pour effet de permettre que des programmes de nature et de qualité diverses puissent être offerts et reçus sans considération de frontière. Ceci implique que les Etats puissent imposer des exigences différentes aux programmes de leurs organismes de radiodiffusion, mais exclut qu'ils puissent rejeter des programmes étrangers répondant à d'autres normes que les leurs.

Des exceptions ne sont admises que lorsqu'il s'agit de protéger l'un des intérêts légitimes énumérés de façon exhaustive à l'article 10 paragraphe 2 de la convention et qu'une telle ingérence est justifiée selon les critères de cette disposition, qui sont aussi ceux des articles 59 et 62 du traité (cf. b et c supra). Des prescriptions telles que celles qui ont été évoquées plus haut ne visent pas à protéger l'un de ces intérêts, mais l'organisation nationale de la radiodiffusion.

Parmi les dispositions arrêtées en vue de sauvegarder les intérêts énoncés à l'article 10 paragraphe 2 de la convention européenne des droits de l'homme, il convient de citer, d'une part, celles qui ont spécialement pour objet de protéger la jeunesse et dont une partie concerne spécifiquement les médias et, d'autre part, tout un ensemble de règles figurant dans des lois de portée générale — souvent à caractère pénal — sur l'intégrité de l'Etat, la paix et l'ordre, ainsi que la moralité publique dans le domaine sexuel.

Lorsqu'un législateur national envisage d'étendre de telles dispositions aux programmes étrangers retransmis sur son territoire, il doit s'assurer non seulement que sa propre législation — en particulier, son droit constitutionnel — le permet, mais encore que ce serait « justifié » au regard de la convention (réserve de l'article 10 paragraphe 2) et du droit communautaire (réserve de l'intérêt général), étant entendu que, comme on l'a vu dans ce qui précède (cf. VIII), les limites que le droit communautaire impose aux Etats membres en matière de restrictions à la libre prestation des services de radiodiffusion sont au moins les mêmes que celles que la convention assigne aux restrictions à la libre circulation des informa-



tions sans considération de frontière. Dans le doute, il serait souhaitable que, pour la retransmission de programmes étrangers sur le territoire national, le législateur autorise (147) des dérogations aux exigences visant les programmes nationaux ou qu'il en ménage la possibilité (148).

## X. — Effet direct de la libre prestation des services

L'article 59 premier alinéa ne se borne pas à obliger les institutions de la Communauté et les Etats membres à supprimer les restrictions à la libre circulation transfrontalière des émissions à l'intérieur de la CEE et à offrir ainsi une garantie institutionnelle à leur diffusion dans l'ensemble de la Communauté en tant que manifestation d'un principe objectif de la constitution communautaire, dont les pouvoirs publics ont à assurer la mise en œuvre. Il protège aussi cette liberté en tant que droit subjectif de l'individu contre les atteintes de la puissance publique ou de tiers. Le prestataire établi dans un Etat membre peut donc faire valoir, auprès des autorités et des juridictions des autres Etats membres, sa liberté de diffuser (aussi) des programmes à destination de ces autres Etats. Le même droit individuel lui est accordé par l'article 62, qui interdit aux Etats membres d'introduire de nouvelles restrictions à la libre circulation des émissions de radiodiffusion.

Cette thèse, selon laquelle les articles 59 et 62 ont un effet direct non seulement vis-à-vis des dispositions qui opèrent une discrimination au détriment des organismes de radiodiffusion ou programmes étrangers, mais encore vis-à-vis de celles qui traitent de la même manière les étrangers et les nationaux ou les émissions étrangères et les émissions nationales, la Commission l'a déjà soutenue dans l'affaire *Debauve* : « L'article 59 a un effet direct à l'égard de tous les types de restriction qui tombent sous le champ d'application de cette disposition » (149).

La Commission a motivé son point de vue comme suit : « si la notion de « restriction » dans l'article 59 recouvre d'autres restrictions que la simple discrimination sur base de la nationalité ou de la résidence, il n'y aurait pas de raison pour refuser l'effet direct de l'article 59. Dans l'arrêt *van Binsbergen* (...), la Cour aurait reconnu cet effet direct à l'article 59 premier alinéa, à l'article 60 troisième alinéa, « en tout cas dans la mesure où ils visent à l'élimination de toutes discriminations... », ce qui indiquerait que la Cour, se prononçant au vu des circonstances de l'espèce, s'est justement abstenue de se prononcer au-delà de ce qui était nécessaire au juge de

renvoi pour rendre son jugement, mais a laissé ouverte la possibilité de déceler des restrictions d'autre nature tombant dans le champ d'application de l'article 59 » (150).

L'avocat général *Warner* est allé dans le même sens (151) : « La Cour a estimé dans trois cas au moins que cette disposition (premier alinéa de l'article 59) possède effet direct « en tout état de cause » dans la mesure où elle tend à abolir toute discrimination à l'endroit d'une personne assurant un service, en raison de sa nationalité ou de son lieu de résidence — formule dont l'usage tend, soit dit en passant, à confirmer que l'article 59 possède également un but plus étendu. Nous supposons que la Cour s'est servie de cette formule dans ces affaires de manière à éviter d'avoir à aller au-delà de ce qui était nécessaire aux fins de leur solution. Ces trois affaires sont l'affaire *van Binsbergen*, l'affaire *Walrave* (...) et l'affaire (...) *Donà* (...) (152). Il existe également des affaires dont la solution qui leur a été donnée serait difficilement conciliable avec l'opinion que le premier alinéa de l'article 59 produit seulement effet direct dans cette mesure limitée : voir en particulier les affaires (...) *van Wesemael* et autres (...) (153). Nous ne voyons aucun motif sur la base duquel il pourrait être soutenu que l'effet direct de cette disposition était à ce point limité, et aucune des parties qui ont présenté des observations à la Cour dans ces affaires [*Debauve* et *Coditel/Ciné Vog*] n'a d'ailleurs avancé un motif de ce genre. Aussi considérons-nous que le premier paragraphe de l'article 59 a effet direct sous tous ses aspects. (...) Nous croyons (...) que l'étendue de l'effet direct de l'article 62 et du premier alinéa de l'article 59 doit être la même ».

Quant au fond, la Cour de justice a justifié comme suit l'effet direct de l'article 59 premier alinéa dans l'arrêt *van Wesemael* susmentionné, sans établir de distinction entre les restrictions discriminatoires à l'égard des étrangers et celles qui s'appliquent indifféremment aux nationaux et aux étrangers : « en fixant à la fin de la période de transition la réalisation de la libre prestation des services, cette disposition, interprétée à la lumière de l'article 8 paragraphe 7 du traité, prescrit une obligation de résultat précise, dont l'exécution devait être facilitée, mais non conditionnée, par la mise en œuvre d'un programme de mesures progressives ; (...) il s'ensuit, partant, que les impératifs de l'article 59 du traité, dont la mise en œuvre devait être progressivement réalisée, pendant la période de transition, au moyen des directives visées à l'article 63, sont devenus d'application directe et inconditionnelle à l'expiration de ladite période » (154), c'est-à-dire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1970. La Cour de justice a exactement adopté la même position, sans réserves ni doutes, dans l'affaire *Webb* (155).

La doctrine commence, elle aussi, à suivre cet arrêt et les arguments de l'avocat général *Warner* (156). De fait,

(150) CJCE, *Debauve*, *ibid.*

(151) Conclusions du 13.12.1979 dans CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 860 (873-874).

(152) CJCE, *van Binsbergen*, *ibid.*, pp. 1310-1313 ; CJCE, *Walrave*, *ibid.*, pp. 1421, 1422, point 5 du dispositif de l'arrêt ; CJCE, *Donà*, *ibid.*, p. 1342, point 2 du dispositif.

(153) CJCE, *van Wesemael*, *ibid.*, p. 52, n° 26.

(154) CJCE, *van Wesemael*, *ibid.*, p. 52, n° 25/26.

(155) CJCE, *Webb*, *ibid.*, p. 3324, n° 13.

(156) Par exemple, *Ipsen*, *ibid.*, p. 87 ; en détail, *Steindorff*, RIW, *ibid.*, pp. 833-836 ; *Chapatte*, *ibid.*, pp. 14-15 ; *Everling*, note 68 *supra*, pp. 8-9.

(147) C'est ce que recommande par exemple l'*Expertenkommission Neue Medien* — EKM, Baden-Württemberg, Abschlussbericht, vol. I, Bericht und Projektempfehlungen, Stuttgart, 1981, p. 182, colonne de gauche.

(148) Cf., par exemple, article 85 paragraphe 1 de la loi française sur la communication audiovisuelle du 29.7.1982, JO du 30.7.1982, p. 2431, ainsi que les explications fournies à ce sujet par le ministre de la communication, in : TF1, Loi sur la communication audiovisuelle, Paris, 1982, p. 137.

(149) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, p. 852.

comme les articles 59 premier alinéa et 62 énoncent des interdictions et fondent des droits à l'égalité et à la liberté, ils visent, par leur nature même, à produire leurs effets en tant que tels. Depuis la fin de la période de transition et par-delà le programme général arrêté à cette fin, ils n'ont pas lieu, compte tenu de leur caractère global et préventif, d'être complétés par d'autres dispositions concrètes d'exécution. En tant que règles d'interdiction, ils ne peuvent se concrétiser qu'en cas de violation. En tant que dispositions garantissant des libertés, ils resteraient en grande partie lettre morte, au détriment de ceux qui les invoquent, s'ils étaient dépourvus d'effet direct dans les Etats membres. Leur mise en œuvre quotidienne par les juridictions et les autorités nationales n'irait pas au-delà de l'élimination des discriminations. La libre circulation transfrontalière des services pourrait être refusée, sans autre possibilité, pour la faire respecter, que de faire intervenir la Commission dans le cadre d'une procédure formelle au titre des articles 155 ou 169.

Si les articles 59 premier alinéa et 62 visent des restrictions à la libre prestation des services — en l'espèce, à la libre circulation des émissions — qui résultent de la mise en œuvre de règles indifféremment applicables aux étrangers et aux nationaux, l'effet direct de ces deux dispositions ne se traduit pas par l'inapplicabilité pure et simple de la réglementation nationale en cause. Celle-ci n'est inapplicable que dans la mesure où elle concerne aussi des organismes de radiodiffusion ou des émissions d'autres Etats membres et restreint ainsi la libre circulation transfrontalière. Ceci n'affecte en rien son applicabilité aux prestataires nationaux et aux prestations nationales de services, comme la Commission l'a clairement

exprimé dans les conclusions qu'elle a déposées dans les affaires *Debauve* (157) et *Coditel/Ciné Vog* (158).

L'interprétation qui est donnée ici des articles 59 et 62 ne préjuge en rien de l'applicabilité de dispositions nationales — en l'occurrence, en matière de radiodiffusion ou de télécommunications — qui visent indifféremment la retransmission d'émissions nationales et étrangères sur le territoire national et qui sont justifiées par des raisons d'intérêt général (par exemple, dans le domaine de la publicité télévisée, affaire *Debauve*) ou par des raisons de propriété littéraire et artistique (affaire *Coditel/Ciné Vog*).

A cet égard, la situation ne diffère pas de ce qu'elle est pour l'application, toujours possible elle aussi, de dispositions discriminatoires prévoyant un régime spécial pour les étrangers et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique (article 56 paragraphe 1) : le fait que de telles dispositions demeurent exceptionnellement applicables n'a pas empêché la Cour de justice de souligner l'inapplicabilité des autres prescriptions nationales spéciales pour étrangers, c'est-à-dire de celles qui ne relèvent pas de ces trois catégories de dérogations, et d'affirmer ainsi l'effet direct de l'article 59 premier alinéa. De même, on ne saurait appliquer à la retransmission de programmes étrangers sur le territoire national les dispositions visant indifféremment les programmes nationaux et étrangers et ne relevant pas d'une des deux catégories de dérogations retenues par la Cour de justice.

(157) CJCE, *Debauve*, *ibid.*, pp. 849-850.

(158) CJCE, *Coditel/Ciné Vog*, *ibid.*, p. 884, colonne de droite, p. 897, colonne de droite, p. 898.

## LES PRIX AGRICOLES POUR 1986/87

Pierre BAUDIN

*Maître de Conférences  
à l'Institut d'Etudes Européennes  
de l'Université de Bruxelles*

En juin 1985, le Conseil décidait en matière de prix pour la campagne 1985/86 ; en avril 1986, le Conseil décidait en matière de prix pour la campagne 1986/87. Normalement, il eût suffi d'analyser les deux propositions de la Commission et les deux décisions du Conseil pour comprendre l'évolution de la politique agricole commune entre ces deux dates. En fait, la situation est plus complexe et il est nécessaire de se souvenir des circonstances qui ont entouré les décisions de 1985 et de connaître les communications et propositions de la Commission, au cours du 2<sup>e</sup> semestre de 1985, pour comprendre les décisions du Conseil du 25 avril 1986.

Tout d'abord, un bref rappel des circonstances qui ont entouré les décisions de 1985 est nécessaire (1). Pour lutter contre certains excédents agricoles, la Commission proposait, pour 1985/86, des ajustements de prix qui s'étendaient de zéro à + 2 %, mais comme certains seuils de garantie étaient dépassés, la Commission se devait d'appliquer les règlements en vigueur dans cette hypothèse et c'est pourquoi elle proposait, notamment, d'appliquer pour les céréales et le colza des baisses de prix de 3,6 %. Après de longues négociations, la Commission acceptait de ne retenir qu'une baisse de 1,8 % pour les céréales et le colza. Cette ultime proposition était cependant jugée inacceptable par la délégation allemande qui, pour éviter d'être mise en minorité, faisait appel au « compromis de Luxembourg ». A son tour, le Conseil dissociait les céréales et le colza de ses décisions et adoptait les autres éléments du « paquet prix » pour lesquels un accord avait été atteint le 16 mai 1985. Quant à la Commission, elle faisait preuve d'un certain courage politique en décidant de gérer le marché des céréales et du colza, tant à l'intervention qu'aux frontières, comme si les prix d'intervention avaient subi une baisse effective de 1,8 %. Mais il faut aussi préciser que les producteurs allemands recevaient par ailleurs de nombreuses compensations par le biais de la TVA, du raccourcissement des délais de paiement, du non-alignement du prix du seigle sur le prix commun d'intervention des céréales, etc. Beaucoup, et notamment au Parlement Européen, ont même estimé que les compensations avaient dépassé les « pertes » subies et qu'une aide spéciale avait ainsi été octroyée aux producteurs allemands. D'autres se sont interrogés sur la fragilité politique de la première puissance économique d'Europe qui estimait que ses « intérêts vitaux » étaient menacés par une baisse de 1,8 % du prix des céréales et du colza. Nous n'entrerons pas dans ce type de discussion. Par contre, nous noterons que la Commission en a tiré certaines conclusions et, parmi celles-ci, la nécessité de publier rapidement un ensemble de réflexions qui puissent provoquer un grand débat, dans le cadre des instances communautaires et avec les organisations professionnelles concernées, en vue de définir des perspectives pour l'avenir de l'agriculture européenne.

C'est pourquoi, le 13 juillet 1985, la Commission transmettait au Conseil et au Parlement une communication intitulée : « Perspectives de la politique agricole commune ». Cette communication est plus connue sous le vocable de « Livre Vert » (2). Il s'agissait en fait d'un

(1) Cf. Pierre Baudin : « Les prix agricoles pour 1985/86 » in Revue du Marché Commun, n° 290, septembre-octobre 1985, p. 480 et sq.

(2) L'expression « Livre Vert » (livre à couverture verte) a été utilisée par la Commission pour désigner un document consultatif ainsi que cela est d'usage dans la procédure parlementaire britannique. Ultérieurement, les médias et les organismes consultés ont assimilé la notion de Livre Vert à celle de livre consacré à l'agriculture.

document consultatif qui présentait un certain nombre d'options fondamentales pour le développement futur de la politique agricole. La Commission se souvenait de l'incident de juin 1985 ; elle constatait aussi que, dans la majorité des milieux, l'attitude adoptée consistait à rejeter les propositions qui comportaient des sacrifices pour les agriculteurs sans que ces mêmes milieux ne proposent de formules alternatives pour lutter contre l'accumulation des excédents. La Commission interrogeait donc l'ensemble des instances et des personnes intéressées pour essayer de dégager un consensus sur les grandes orientations à suivre dans les années à venir.

Au cours du 2<sup>e</sup> semestre 1985, des discussions importantes se déroulèrent à partir des perspectives et des alternatives exposées dans le Livre Vert. Le Conseil économique et social et la plupart des organisations professionnelles publièrent des documents où ils exprimaient leur point de vue sur le Livre Vert. Par contre, il faut souligner que le Parlement Européen n'a pas réussi à prendre position à son sujet. La Commission de l'Agriculture du Parlement, après avoir consulté de nombreuses autres commissions du Parlement, a émis un avis nuancé sur les perspectives de la politique agricole commune ; mais, en séance plénière, il ne s'est pas trouvé une majorité politique pour l'approuver ou l'amender. Le projet d'avis de la Commission de l'Agriculture a donc été rejeté et il n'y a pas eu d'avis du Parlement sur le Livre Vert, ce qui est regrettable.

Au fur et à mesure que les instances communautaires et les organisations professionnelles émettaient leurs avis sur les perspectives de l'agriculture européenne, la Commission se forgeait une opinion, ce qui lui permettait de publier trois documents avant la fin de 1985. Le 14 novembre 1985, elle publiait un mémorandum sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales (3) et, le 18 décembre 1985, un mémorandum sur l'aménagement de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine. Les idées contenues dans ces deux documents sont importantes, car elles sous-tendent les propositions émises par la Commission pour les prix 1986/87. Par ailleurs, le 18 décembre 1985, la Commission publiait également une communication intitulée « Un avenir pour l'agriculture européenne » et qui contenait les orientations que la Commission retenait suite aux consultations menées dans le cadre de l'examen du Livre Vert, et dont une partie se retrouve dans ses propositions de prix et de mesures connexes pour 1986/87.

Ce rappel était nécessaire pour mieux comprendre les propositions de prix de la Commission, mais il est encore insuffisant et doit être complété à la fois par les déclarations d'intention de la Commission et par les propositions (et non plus les communications) que celle-ci a faites entre les décisions de prix de 1985 et celles de 1986. Tout d'abord, la Commission a déclaré à de nombreuses reprises qu'elle comptait se fixer un programme triennal d'écoulement des stocks de produits laitiers et de viande bovine qui dépassent, et de loin, les marges de sécurité acceptables. Ces actions d'écoulement seront exécutées par la Commission dans le cadre de ses pouvoirs de gestion des marchés agricoles, avec l'appui de certaines mesures spéciales décidées par le Conseil.

(3) Cf. Pierre Baudin « Les orientations de la Commission en matière de politique céréalière » in *Revue du Marché Commun*, n° 292, décembre 1985, pp. 600 à 602.

Ces actions ont déjà commencé. Ensuite, la Commission a décidé de présenter un certain nombre de propositions avant ses propositions concernant les prix 1986/87. Ceci relevait d'un engagement pris lors des décisions de prix pour 1985/86. En effet, la Commission s'était engagée à présenter, dans les meilleurs délais, sa proposition relative au nouveau régime de production de sucre et le Conseil s'était engagé à l'examiner dès que possible, en même temps que les propositions déjà présentées concernant l'utilisation industrielle de l'amidon, du sucre et l'isoglucose en vue de leur adoption simultanée. Effectivement, le 20 septembre 1985, la Commission présentait au Conseil des propositions établissant des règles générales applicables à la restitution à la production pour le sucre utilisé dans l'industrie chimique. Liés à la discussion des produits amylicés, ces deux dossiers aboutissaient à des décisions importantes du Conseil au début d'avril 1986. Le dossier sur les produits amylicés, qui était ouvert depuis plusieurs années, a ainsi pu trouver une solution heureuse avant les décisions sur les prix pour 1986/87. En ce qui concerne l'organisation commune de marché du sucre, dont le régime des quotas venait à expiration le 30 juin 1986, le Conseil, sur proposition de la Commission, a, au début d'avril 1986, pu aboutir à un accord, évitant, également dans ce cas, que ce problème délicat ne soit joint aux autres dossiers, lors des décisions sur les prix pour 1986/87. Il est évident qu'il n'y a pas eu une séparation étanche entre ces dossiers et le dossier « prix ». Certaines délégations avaient en effet voulu que des décisions soient prises sur ces deux points avant de décider sur les prix pour 1986/87 ; elles furent entendues.

Par ailleurs, la situation alarmante du marché laitier avait été insuffisamment résolue par le régime des quotas en ce sens que les quotas ayant été fixés à un niveau trop élevé par rapport aux écoulements possibles, les stocks continuaient à augmenter. Le 5 novembre 1985, la Commission proposait donc au Conseil l'instauration d'une indemnité à l'abandon définitif de la production laitière ; c'est ce que les médias ont appelé plus simplement le rachat des quotas laitiers. Cependant, contrairement aux dossiers « sucre » et « amylicés », ce dossier n'a pas été traité avant les décisions sur les prix 1986/87, il a été joint aux discussions.

Par contre, la Commission n'a pas présenté de propositions socio-structurelles en même temps que ses propositions de prix qu'elle a adressées au Conseil le 6 février 1986. Ce n'est que le 21 avril 1986 qu'elle a présenté des mesures socio-structurelles visant à « aider les agriculteurs à s'adapter aux nouvelles réalités du marché, à diversifier les instruments de la politique agricole commune, en vue notamment de prendre en compte, d'une façon plus efficace, les préoccupations liées à l'environnement, à l'aménagement du territoire et à valoriser dans toute l'Europe le rôle de l'agriculture dans la société ». Ces propositions socio-structurelles sont d'autant plus importantes que l'adhésion de l'Espagne et du Portugal donne une nouvelle dimension à l'agriculture communautaire. En effet, pour la première fois, la fixation annuelle des prix agricoles concerne directement les deux nouveaux adhérents.

La Commission ayant présenté ses propositions le 6 février 1986, les discussions vont commencer selon un protocole désormais établi, théoriquement indépendamment des événements politiques nationaux, mais il est évident que le Conseil n'a pas oublié qu'à la mi-mars auront lieu les élections législatives françaises. Comme



prévu, une nouvelle majorité sort des urnes. Un nouveau ministre de l'agriculture français est nommé, mais surtout, un nouvel ajustement monétaire est demandé par la France. Cet événement important facilitera la position de la délégation française et évitera un « front » franco-allemand un peu trop vite annoncé par le nouveau ministre français de l'agriculture.

Pour la Commission, l'objectif majeur est la maîtrise de la production. Elle a exposé ses grandes orientations dans le Livre Vert. Elle entend les faire accepter par le Conseil. Comme la Commission a compris qu'une action drastique par les prix est impossible, elle doit utiliser de nombreux instruments dont la convergence permettra à terme d'aboutir à cette maîtrise tant recherchée. Donc, pour la Commission, ce qui est important, c'est la continuité dans l'effort sur tous les fronts. Cette continuité, la Commission l'obtiendra.

## I. — Les décisions de prix et les mesures agri-monétaires

**a) Les décisions de prix (cf. Annexe I) :** l'hypothèse centrale de la Commission était le gel des prix. Le risque était grand de voir cette hypothèse remise en question, car les revenus agricoles de 1985 avaient été moins bons que ceux de 1984 et une forte pression s'exerçait pour essayer de compenser ces diminutions de revenus. En fait, le Conseil a été très sensible à la situation fortement excédentaire de l'ensemble des marchés et on peut dire que le Conseil a presque entièrement suivi la Commission dans ses propositions de prix. Le résultat global a été une baisse de 0,3 % en Ecus. Donc, l'objectif de la continuité de la pression sur la production par l'instrument des prix a été atteint. En 1983/84, le Conseil avait décidé une hausse en Ecus de 4,2 %, en 1984/85 une baisse de 0,5 %, en 1985/86 une hausse de 0,1 % et en 1986/87 une baisse de 0,3 %.

Au niveau des produits, il a été décidé un gel des prix de soutien du blé tendre panifiable, du maïs, du riz, du sucre, du vin, du colza, du tournesol, du soja, des fourrages séchés, du lin, du chanvre, du coton, des vers à soie, du lait, de la viande bovine, de la viande ovine, de la viande porcine, du tabac du type Virginia, des poires, des pommes et des raisins de table. Le gel des prix de soutien en Ecus a donc bien été décidé pour la majorité des produits. Pour certains produits, il a même été décidé une baisse de ces prix. C'est ainsi qu'une baisse de 5 % a été décidée pour le blé « fourrager », l'orge, le sorgho et l'huile d'olive, tandis que les prix de soutien étaient baissés de 5,9 % pour le seigle, de 2 à 6 % pour la plupart des tabacs et de 2,5 à 7,5 % pour les agrumes, abricots, tomates et pêches. Une hausse de 1 % en Ecus était décidée seulement pour les prix de soutien des pois, fèves et féveroles, des lupins, des choux-fleurs et des aubergines. En ce qui concerne le blé dur, l'ensemble « prix d'intervention + aide directe » n'était pas modifié, mais l'aide était augmentée et le prix d'intervention abaissé.

Cependant, si les prix de soutien étaient, en majorité, gelés, la protection extérieure était maintenue et le marché communautaire n'était pas pour autant « livré aux

produits étrangers ». En effet, les prix indicatifs, à partir desquels sont calculés les prix de seuil, n'ont généralement pas été baissés et ont même été augmentés, dans le cas des céréales, par suite de l'augmentation des coûts de transports. Il est donc clair que l'objectif poursuivi par les instances communautaires est la diminution du soutien du marché afin de mieux sensibiliser les producteurs aux réalités de ce marché, sans pour autant baisser la garde aux frontières de la Communauté.

**b) Les décisions agri-monétaires :** à la demande du gouvernement français, les Ministres des finances de la Communauté, réunis le 6 avril à Ootmarsum, aux Pays-Bas, décidaient de réaménager les parités au sein du système monétaire européen. Les modifications des parités bilatérales, qui ont été décidées, peuvent se traduire par une réévaluation de 3 % du Deutsche Mark et du florin, une réévaluation de 1 % du franc belgo-luxembourgeois et de la couronne danoise et une dévaluation de 3 % du franc français. Les parités de la lire et de la livre irlandaise n'ont pas été modifiées. Quant à la livre britannique et la drachme, qui ne participent pas au mécanisme de change, leurs cours pivots théoriques ont été ajustés en les ramenant au niveau de leurs cours du marché, ce qui correspond à une dévaluation de 13,31 % pour la livre britannique et de 26,95 % pour la drachme. L'ensemble de ces modifications des parités bilatérales a conduit à « tirer l'Ecu vers le bas », ce qui fait que la réévaluation du Deutsche Mark et du florin par rapport à l'Ecu est de 4,679 %, celle du franc belgo-luxembourgeois et de la couronne danoise de 2,65 % et celle de la lire et de la livre britannique de 1,63 %. Ce sont donc le Deutsche Mark et le florin qui ont eu la réévaluation la plus forte par rapport à l'Ecu. Le pourcentage de 4,679 % est important car c'est lui qui est retenu dans la nouvelle méthode de calcul des montants compensatoires monétaires (MCM). En effet, depuis avril 1984, la traduction des aménagements de parités au sein du système monétaire européen se traduit, dans les actes de la politique agricole commune, à l'aide de la méthode dite du coefficient correcteur (4). Le but de cette méthode est de ne pas créer de MCM positifs, ce qui est le cas lors d'une réévaluation. Pour ce faire, les MCM ne sont pas calculés par rapport aux taux pivots officiels, mais par rapport à des taux pivots spéciaux, appelés taux verts. Ceux-ci sont calculés en augmentant les taux pivots officiels du montant de la réévaluation la plus élevée après modification des parités bilatérales : en l'espèce, il s'agit des 4,679 % du Deutsche Mark et du florin.

La méthode du coefficient correcteur qui consiste donc à multiplier les taux pivots officiels par le montant de la réévaluation la plus élevée après un aménagement du système monétaire européen a été appliquée pour la première fois lors des décisions de prix de 1984. Le coefficient correcteur a été alors fixé à 1,033651. Lors du réaligement des taux pivots au sein du système monétaire européen, le 20 juillet 1985 (lire italienne : -6 % et autres monnaies : +2 %), le coefficient correcteur est passé à 1,035239. Si on multiplie ce dernier coefficient par les 4,679 % cités ci-dessus, on obtient la nouvelle valeur du coefficient correcteur : 1,083682. Le 9 avril 1986, l'application du coefficient correcteur maintenait in-

(4) Cf. Pierre Baudin : « La fixation des prix agricoles pour 1984-85 » in Revue du Marché Commun, n° 278, juin 1984, p. 256 et sq.

changée la situation des MCM pour l'Allemagne et les Pays-Bas puisqu'il y avait un alignement sur les nouveaux taux verts de ces deux Etats membres. Pour l'UEBL et le Danemark, malgré un écart monétaire réel de 1,98 %, des MCM n'étaient provisoirement pas appliqués. Pour l'Irlande, il était appliqué à partir du 14 avril un MCM de -1,5 et, pour la France, un MCM de -6,3 sauf pour le lait (-4,7) et pour le vin (-1,2). En ce qui concerne les MCM variables, pour le Royaume-Uni la situation était inchangée (-6,6) tandis que pour l'Italie, les MCM passaient de -4,0 à -6,5 (le vin : -3,0) et pour la Grèce de -37,7 à -40,5 (vin : -37,0).

Dès lors, se dégageait, pour les Etats membres qui avaient des problèmes de revenus (sauf pour l'Allemagne), une certaine marge de manœuvre qui leur permettait de mieux accepter l'idée d'un gel des prix en Ecus puisque, pour avoir une hausse en monnaies nationales, il suffisait de démanteler leur MCM. En effet, il ne faut pas oublier que le fait de s'aligner sur les Etats membres qui ont le montant de réévaluation le plus élevé (en l'occurrence, l'Allemagne et les Pays-Bas) crée des écarts monétaires négatifs pour tous les autres Etats membres. Dès lors, il suffit de réduire l'écart monétaire pour que

cela entraîne une hausse des prix institutionnels en monnaie nationale. C'est ce que les Ministres ont décidé. En ce qui concerne les produits animaux, la réduction de l'écart monétaire réel est de 3 points pour la France, le Royaume-Uni et l'Irlande ; elle est de 5 points pour l'Italie, de 17,6 points pour la Grèce et de 1,98 pour l'UEBL, l'Espagne, le Portugal et le Danemark. En ce qui concerne les produits végétaux, la réduction de l'écart monétaire réel est de 1,5 pour la France, le Royaume-Uni et l'Irlande, de 5 points pour l'Italie (sauf céréales et graines oléagineuses : 4 points) ; la réduction est de 17,6 points pour la Grèce, de 1,5 point pour le Danemark et de 1,0 point pour l'UEBL, l'Espagne et le Portugal. Si on soustrait les franchises en vigueur (1 point pour les écarts positifs et 1,5 point pour les écarts négatifs), on obtient les écarts monétaires appliqués, c'est-à-dire, les MCM (l'ensemble de ces données chiffrées figurent au tableau 1). Il est évident que la Commission n'a toujours pas atteint son but d'éliminer complètement les MCM. Aucun MCM positif n'a été démantelé et, actuellement, seuls 4 des 12 Etats membres de la Communauté n'ont pas de MCM. Mais, la méthode du coefficient correcteur a permis de ne pas créer de MCM positif, très

TABLEAU 1. — Incidence du réaligement du 6.4.1986 et décisions agri-monétaires dans le cadre des décisions prix 1986/87.

Pays	Secteurs	Incidence du réaligement du 6.4.1986			Ancien taux vert	Nouveau taux vert	Nouvel écart (3)		Incidences sur les prix
		Nouveau taux pivot vert	Ecart monétaire réel				Réel	Appliqué	
			Ancien (2)	Nouveau					
D	lait	2,31728	+ 3,866		2,41047			+ 2,9	0
	céréales		+ 3,363	inchangé	2,39792	inchangé	inchangé	+ 2,4	0
	autres		+ 2,846		2,38516			+ 1,8	0
NL	lait	2,61097	+ 3,875	+ 3,874	2,71620			+ 2,9	0
	céréales		+ 3,367	+ 3,361	2,70178	inchangé	inchangé	+ 2,4	0
	autres		+ 2,848	+ 2,847	2,68749			+ 1,8	0
France	lait	7,54546	0,0	- 6,186	7,10590	7,31248	- 3,186	- 1,7	2,907
	porc		0,0	- 6,186	7,10590	7,31248	- 3,186	0 (4)	2,907
	autres prod. anim.		- 1,500	- 7,779	7,00089	7,20131	- 4,779	- 3,3	2,863
	vin		0,0	- 6,186	7,10590	7,20771	- 4,686	0	1,433
	autres prod. vég.		- 1,500	- 7,779	7,00089	7,09967	- 6,279	- 4,8	1,411
Italie	céréale/oléagin.	1600,11 (1)	- 5,255	- 7,977	1482,00	1539,00	- 3,971	- 2,5	3,846
	autres produits		- 5,255	- 7,977	1482,00	1554,00	- 2,967	- 1,5	4,858
Grèce	tous secteurs	145,274 (1)	- 38,981	- 41,955	102,345	116,673	- 25,682	- 24,2	14,000
UEBL	prod. animaux	47,3310	- 0,0	- 1,981	46,4118	47,3310	0,0	0	1,980
	prod. végétaux		0,0	- 1,981	46,4118	46,8712	- 0,981	0	0,990
Irlande	prod. animaux	0,772618	0,0	- 3,001	0,750110	0,772618	0,0	0	3,001
	prod. végétaux		0,0	- 3,001	0,750110	0,761200	- 1,500	0	1,478
Danemark	prod. animaux	8,58163	0,0	- 1,980	8,41499	8,58163	0,0	0	1,980
	prod. végétaux		0,0	- 1,980	8,41499	8,54064	- 0,480	0	1,493
Royaume-Uni	prod. animaux	0,671975 (1)	- 8,081	- 8,626	0,618655	0,635626	- 9,99	- 7,7	2,743
	prod. végétaux		- 8,081	- 8,626	0,618655	0,626994	- 10,699	- 9,2	1,348
Espagne	prod. animaux	147,859 (1)	+ 0,292	- 2,418	144,382	147,208	- 0,674	0	1,957
	prod. végétaux		+ 0,292	- 2,418	144,382	145,796	- 1,654	0	0,979
Portugal	prod. animaux	152,456 (1)	+ 0,832	- 1,407	150,355	153,283	- 1,389		1,947
	prod. végétaux		+ 0,832	- 1,407	150,355	151,812	- 2,369	- 1	0,969

(1) Taux de marché vert de la période de référence du 7 et 8.4.1986.

(2) MCM variables basés sur la période de référence du 26.3.1986 au 1.4.1986.

(3) Les MCM variables sont basés sur la période de référence du 16 au 22.4.1986.

(4) Suspension de l'application des MCM.

Source : " Prix agricoles 1986/87 ". Notes rapides de l'Europe Verte, n° 37.



difficile à démanteler, et a facilité la négociation sur les prix en démantelant une grande partie des MCM négatifs. D'ailleurs, actuellement, les MCM, tant positifs que négatifs, sont, sauf pour la Grèce, d'un montant relativement faible (cf. tableau 1, avant-dernière colonne).

Les nouveaux MCM sont d'application au début de chaque campagne sauf pour la viande ovine où ils ont été mis en application dès la décision du Conseil. Par ailleurs, en ce qui concerne les MCM négatifs créés par l'application du coefficient correcteur dans le secteur de la viande de porc, des œufs et de la volaille, le Conseil a tout d'abord décidé de les suspendre jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 1986. Il a ensuite prorogé cette suspension pendant un mois et l'a enfin décidée à l'aide d'une construction juridique qui refait appel au calcul du MCM à partir du prix de base.

**c) La combinaison des décisions de prix et des décisions agri-monnaïres :** si on traduit les prix communs, exprimés en Ecus, en monnaies nationales et

que l'on pondère ces prix en fonction de la production agricole, on peut calculer une hausse moyenne des prix agricoles en monnaies nationales. Dans ce cas, la baisse de 0,3 % en Ecus se traduit par une hausse de 2,2 % en monnaies nationales, soit une hausse supérieure à celle de 1985/86 (+1,8 %), mais inférieure à celle de 1983/84 (+6,9 %) et de 1984/85 (+3,3 %). L'objectif de la continuité de la pression sur la production par l'instrument des prix est encore atteint, puisque dans tous les Etats membres les taux d'inflation ont été supérieurs aux hausses des prix de soutien agricoles, tandis que l'on n'enregistrait pas de hausse notable de la tendance de la productivité moyenne (cf. tableau 2). Même exprimée en monnaies nationales, la variation des prix de soutien agricole se traduit par une baisse moyenne en termes réels. Au niveau de la Communauté à Dix, cette baisse a été de 1,5 % en 1983/84, de 2,9 % en 1984/85, de 3,8 % en 1985/86 et de 2,8 % en 1986/87. Cette tendance apparaît également au niveau de tous les Etats membres depuis 1984/85. On peut donc affirmer que la Communauté est bien entrée dans une période de prix restrictive.

TABLEAU 2. — Augmentation moyenne des prix agricoles communs par comparaison avec la campagne précédente.

	1983/84			1984/85			1985/86			1986/87		
	Prix communs en ECU (1)	monnaie nationale (2)	Inflation 1983 (3)	Prix communs en ECU (1)	monnaie nationale (2)	Inflation 1984 (3)	Prix communs en ECU (1)	monnaie nationale (2)	Inflation 1985 (3)	Prix communs en ECU (1)	monnaie nationale (2)	Inflation 1986 (3)
Allemagne	4,1	2,0	3,3	-0,6	- 0,6 (5)	1,9	+0,3	+ 0,3	2,1	-0,2	- 0,2	2,7
France	4,0	9,4	9,5	-0,6	+ 5,0	7,3	-0,1	+ 1,7	5,7	-0,3	+ 2,0	4,5
Italie	4,5	8,7	15,0	-0,4	+ 6,4	10,7	-0,2	+ 3,3	8,8	-0,6	+ 4,2	9,1
Pays-Bas	4,0	2,6	1,6	-0,5	- 0,5 (6)	2,6	+0,5	+ 0,5	2,1	-0,0	+ 0,0	0,1
Belgique	4,4	7,7	6,4	-0,6	+ 3,9	5,3	+0,2	+ 0,2	5,3	-0,1	+ 1,7	4,0
Luxembourg	3,9	7,2	8,2	-0,5	+ 4,0	6,6	+0,6	+ 0,6	5,6	-0,1	+ 1,7	6,1
Royaume-Uni	4,1	4,1	5,0	-0,6	- 0,6	4,4	+0,2	+ 0,2	6,1	-0,5	+ 1,9	3,6
Irlande	4,2	9,0	10,4	-0,6	+ 3,9	6,6	+0,4	+ 0,4	6,1	-0,3	+ 2,5	6,1
Danemark	4,0	4,7	8,1	-0,7	+ 1,5	5,8	+0,1	+ 0,1	5,4	-0,7	+ 1,3	4,5
Grèce (4)	5,6	25,8	19,9	+0,4	+ 17,6	19,9	+0,4	+ 13,6	17,1	-0,5	+ 13,5	21,8
EUR 10	4,2	6,9		-0,5	+ 3,3 (7)		+0,1	+ 1,8		-0,3	+ 2,2	
Espagne (4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 1,8	+ 3,3	11,1
Portugal (4)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+ 0,3	+ 1,7	18,1

(1) Prix communs en Ecu (prix d'intervention ou prix équivalents) pondérés en fonction de la production agricole.

(2) Prix communs en Ecu convertis en monnaie nationale au taux vert en tenant compte de tous les ajustements des taux verts inclus dans les décisions de prix ou adoptés depuis les décisions de prix de la campagne précédente.

(3) Taux d'inflation pour l'ensemble de l'économie indiqué par le déflateur du PIB (prix implicite du produit intérieur brut) pour l'année civile en question.

(4) Y compris l'incidence du rapprochement des prix sur les prix communs par suite des accords d'adhésion.

(5) Compte non tenu du démantèlement de cinq points de MCM positifs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985. Ce démantèlement qui fait partie intégrante des décisions sur les prix agricoles pour la campagne 1984/85, a entraîné une baisse supplémentaire des prix de soutien de 5,1 % (5,2 % pour les céréales et le lait). La perte des revenus qui en est dérivée a été toutefois compensée par des aides nationales, avec une participation financière de la Communauté.

(6) Compte non tenu du démantèlement supplémentaire des MCM positifs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985, comme suite aux décisions de prix pour la campagne 1984/85. Ce démantèlement s'est traduit en une baisse des prix de soutien de 0,8 % (0,6 % pour le lait et 0,7 % pour les céréales). Le gouvernement des Pays-Bas a décidé par la suite de compenser la perte de revenu qui en dérive moyennant des mesures nationales structurelles.

(7) Compte non tenu des démantèlements des MCM positifs allemands et néerlandais, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1985, dont les conséquences sur les revenus sont compensées par des mesures nationales, avec une participation financière de la Communauté.

Source : " Prix agricoles 1986/87 ". Notes rapides de l'Europe Verte, n° 37.

## II. — Les mesures connexes

Elles révèlent, comme les prix, la priorité importante accordée par la Commission et le Conseil à la maîtrise de la production. Il est maintenant reconnu par tous les gouvernements qu'il n'est plus possible de continuer dans les directions suivies dans certains secteurs de la production. Fin juin, les stocks de beurre s'élevaient à 1,288 mio t (0,961 en juin 1985), ceux du lait en poudre écrémé à 0,907 mio t (0,379 en juin 1985) et ceux de la viande bovine à 740 000 t (725 000 t en juin 1985). Il a même fallu louer des installations frigorifiques en Autriche et en Suisse, c'est-à-dire en dehors de la Communauté, pour y entreposer de la viande bovine ! Quant aux céréales, la situation n'est guère meilleure ; fin juin il y avait 17 mio t dans les stocks d'intervention. C'est pourquoi le Conseil, sur proposition de la Commission, a décidé d'aménager trois des plus importantes organisations communes de marché, celle des céréales, celle des graines oléagineuses et celle du lait. La Commission proposait également d'aménager celle de la viande bovine et de limiter les droits à replantation des viticulteurs. Le Conseil n'a pas décidé à ce sujet mais est convenu de statuer sur ces points avant la fin de l'année.

**a) L'aménagement de l'organisation commune du marché des céréales :** le 14 novembre 1985, la Commission publiait ses propositions pour l'aménagement de l'organisation commune des marchés des céréales. Ce document se situait bien entendu dans la ligne des orientations déjà dégagées dans le Livre Vert de la Commission qui avait d'ailleurs consacré un chapitre spécial aux céréales. Face aux excédents céréaliers importants et compte tenu de ce que l'Allemagne s'était opposée à une baisse des prix des céréales en Deutsche Mark en 1985, la Commission proposait pour 1986/87 un faisceau de mesures, « modérées en elles-mêmes dont la puissance naîtra de la convergence et de la continuité » (5). Ces mesures étaient groupées selon quatre thèmes : les prix, la qualité, la co-responsabilité et l'intervention. Le Conseil a très largement suivi la Commission dans ses propositions ;

1. *Les prix :* le marché céréalier de la Communauté étant un marché excédentaire, la Commission préconisait à son égard une politique de prix restrictive. Ceci étant posé et compte tenu de l'expérience du refus allemand de diminution des prix pour 1985/86, refus auquel la Commission avait passé outre, le Conseil a décidé des prix des céréales pour 1986/87 selon deux grandes orientations :

— un gel ou une baisse des prix d'intervention : les prix d'intervention du blé panifiable et du maïs sont maintenus, ceux du blé fourrager, de l'orge, du sorgho et du seigle sont diminués de 5,9 % pour le seigle et de 5 % pour les trois autres céréales fourragères. La diminution supérieure du seigle s'explique par le fait que le prix d'intervention du seigle a été aligné sur celui des trois autres céréales dont le prix d'intervention a été

abaissé. Il s'agissait d'une décision dont le principe avait déjà été retenu dans l'esprit de ce que l'on avait appelé « le silo » et qui consistait à établir un seul prix d'intervention pour toutes les céréales avec une *possibilité* d'intervention pour le blé panifiable autour du prix de référence, qualité moyenne. Or, en ce qui concerne le prix d'intervention, il n'y a plus d'unicité. On se dirige vers un prix d'intervention unique pour les céréales panifiables et un prix d'intervention unique pour les céréales fourragères. En effet, le blé panifiable et le seigle panifiable, grâce à une bonification spéciale, ont maintenant le même prix d'intervention. L'orge, le sorgho, le seigle et le blé fourrager, comme suite à une réfaction du prix d'intervention du blé panifiable, ont maintenant le même prix d'intervention, mais ce prix se situe à 5 % en dessous du prix d'intervention des céréales panifiables. Cette volonté de diminuer le prix d'intervention de ces céréales fourragères est dictée essentiellement par deux motifs : d'une part, lutter contre les excédents particulièrement importants dans ce secteur et, d'autre part, diminuer l'écart de compétitivité entre ces céréales et leurs produits de remplacement. Par contre, le prix d'intervention du maïs a été maintenu au niveau du prix d'intervention des céréales panifiables ; on pourrait éventuellement chercher une explication à cette décision dans le fait que la Communauté n'est pas excédentaire en maïs et que, dans ce cas, il faut éviter que les superficies agricoles ne soient occupées par des végétaux dont les productions sont déjà excédentaires.

— un maintien de la préférence communautaire : la préférence communautaire est assurée par le prix indicatif à partir duquel est dérivé le prix de seuil. Or, si pour de nombreuses céréales le prix d'intervention a été abaissé, le prix indicatif, par contre, a été maintenu, ou plutôt n'a été augmenté que de la différence entre les coûts de transport de 1985 et ceux de 1986. En effet, le prix indicatif du blé continue à être appliqué à partir du prix d'intervention du blé panifiable auquel on ajoute l'ancien pourcentage qui déterminait le prix de référence (+16,64 %), l'ancien pourcentage qui représente l'élément de marché (+6,77 %) et les nouveaux coûts de transport (32,76 Ecu/t) (6). Le prix indicatif du blé étant calculé sur le prix d'intervention du blé panifiable et non sur celui du blé fourrager, inférieur de 5 %, la protection extérieure a bien été conservée et même renforcée pour le blé fourrager. Le même raisonnement peut être tenu pour les autres céréales, étant donné que le prix indicatif unique de ces autres céréales a été calculé à partir du maïs qui est la seule céréale fourragère pour laquelle le prix d'intervention n'a pas été baissé (7).

2. *La qualité :* les décisions sur les prix ont été renforcées par des décisions sur les normes de qualité. Le Conseil a en effet décidé d'être beaucoup plus exigeant sur la qualité des céréales qui sont présentées à l'intervention, c'est-à-dire sur les céréales qui bénéficient des fonds publics. L'explication en est simple ; il est difficilement admissible que le marché absorbe les bonnes qualités et que l'Etat doive écouler les mauvaises qualités produites. Bien plus, certains producteurs cultivent des qualités à haut rendement mais à faible valeur marchande et les vendent directement à l'Etat. Là encore, il

(5) Cf. Pierre Baudin : « Les orientations de la Commission en matière de politique céréalière ». Revue du Marché Commun, n° 292, décembre 1985, pp. 600 à 602.

(6) Remarquons qu'un « arrondi abusif » a en fait baissé la protection extérieure de 0,07 Ecu/t ; en effet  $(16,64\% + 6,77\%) = 24,54\%$  et non  $24,5\%$  ainsi que cela a été décidé.

(7) Est-ce une raison supplémentaire pour n'avoir pas abaissé le prix du maïs ?



faut que les producteurs soient plus sensibilisés aux règles du marché, c'est-à-dire qu'ils produisent les qualités qui sont demandées par le marché. C'est pourquoi le Conseil a décidé de renforcer les critères qui déterminent la qualité-type pour laquelle le prix d'intervention est payé à 100 %. A cette fin, le Conseil a renforcé les exigences relatives au taux d'humidité pour l'ensemble des céréales et au poids spécifique pour l'orge et le froment tendre. Par ailleurs, le Conseil a décidé de renforcer les critères technologiques exigés pour l'acceptation du blé tendre à l'intervention (voir détails techniques en annexe II). En ce qui concerne les qualités technologiques pour lesquelles est fixé le prix indicatif, les critères sont plus sévères que pour les qualités technologiques exigées pour le blé tendre présenté à l'intervention.

Cette amélioration très nette des critères physiques et technologiques de la qualité-type pour le blé tendre, du poids spécifique de l'orge et du blé tendre et du taux d'humidité de toutes les céréales va avoir des conséquences non négligeables sur la qualité des blés commercialisés. Le changement est important et c'est pourquoi, en ce qui concerne le taux d'humidité, la Commission a accepté une situation transitoire. Le taux d'humidité maximale pour la qualité-type est fixé à 14 %, mais la Commission a déclaré son intention de fixer la teneur maximale en humidité exigée à l'intervention à l'intérieur d'une fourchette de 14 % à 15 %. Pour la campagne 1986/87, elle autorisera un taux maximal de 15 % pour l'Etat membre qui le demanderait. A partir de la campagne 1987/88, la Commission n'accordera l'autorisation d'un taux maximal de 15 % que si l'Etat qui la demande peut justifier sa demande par des conditions climatiques défavorables.

Quelles sont les sanctions appliquées en cas de dépassement des critères fixés ? Si la céréale présentée à l'intervention ne remplit pas les conditions physiques exigées (humidité, poids spécifique, etc.), elle est acceptée jusqu'à certaines limites des conditions physiques mais le prix d'intervention qui lui est payé est diminué d'un certain pourcentage (réfactions, déjà décidées par règlement). Au-delà de certaines limites physiques, elle est refusée à l'intervention. En ce qui concerne le blé, il doit subir un certain nombre d'épreuves supplémentaires. Il doit d'abord satisfaire à des critères de qualité technologiques : machinabilité, indice de Zélény, indice de chute d'Hagberg et protéines. S'il ne satisfait pas à un des trois premiers critères, il est classé en blé fourrager et le prix d'intervention payé est diminué de 5 % d'un coup ; s'il ne satisfait pas au taux de protéine, le prix d'intervention payé est diminué d'un point de pourcentage jusqu'à 5 %, proportionnellement à la faiblesse du taux protéique. Après ces tests, il doit aussi, évidemment, satisfaire aux critères de qualité physique (grains germés, grains chauffés, impuretés, etc.) qui ont d'ailleurs été fortement renforcés. Si le blé ne répond pas à ces critères, le prix payé est alors diminué de réfactions pouvant aller jusqu'à 5 %.

Mais le Conseil n'a pas voulu encourager les bonnes qualités seulement en sanctionnant les mauvaises ; il a également encouragé les bonnes qualités par des bonifications. C'est ainsi que les blés panifiables qui répondent à des critères technologiques plus élevés que ceux de la qualité-type reçoivent une bonification de 2 % du prix d'intervention, soit 3,59 Ecus/t. De même, le seigle panifiable est payé au prix d'intervention du blé tendre panifiable et non à celui du blé fourrager ; il reçoit donc

une bonification de 8,97 Ecus/t, ce qui porte le prix d'intervention du seigle panifiable au niveau de celui du blé panifiable.

3. *La co-responsabilité* : elle constitue le troisième volet de l'ensemble des mesures destinées à réorienter la politique céréalière de la Communauté. Ce système est connu ; voilà dix ans, le Conseil décidait de l'appliquer au lait, avec le succès que l'on sait. Cependant, si l'application au lait est administrativement compliquée mais relativement aisée puisque la très grande majorité du lait passe par les laiteries, l'application du principe de la co-responsabilité est beaucoup plus difficile dans le cas des céréales. Dès lors, on ne sera pas étonné, d'une part, de la liste des précautions que le Conseil a dû prendre et, d'autre part, du fait qu'il ait renvoyé au Comité de gestion le soin de fixer les modalités pratiques d'application.

Donc, à partir de la campagne de commercialisation 1986/87, les producteurs qui commercialisent leurs céréales paieront un prélèvement de co-responsabilité ; ce prélèvement, sorte d'indicateur pour les producteurs, devrait servir à les « sensibiliser » aux réalités du marché. Le montant du prélèvement servira, après consultation des milieux professionnels, à développer les débouchés céréaliers de la Communauté. Cette sensibilisation des producteurs à la situation du marché céréalier s'exprime dans le mode de calcul du prélèvement. En effet, le montant du prélèvement est calculé sur base des dépenses budgétaires effectuées pour écouler les quantités de céréales qui dépassent un niveau de référence donné. Ce niveau est égal à la consommation non subventionnée de céréales dans la Communauté, augmentée des importations de produits de remplacement des céréales qui entrent dans la Communauté à droits faibles ou nuls. On retrouve ici l'idée selon laquelle les producteurs de la Communauté ne doivent pas accepter des sacrifices pour permettre aux concurrents étrangers d'occuper le marché céréalier de la Communauté. Pour la campagne 1986/87, le prélèvement a été fixé à 5,38 Ecus/t, ce qui représente 3 % du prix d'intervention du blé panifiable. Le prélèvement est perçu lors d'une première transformation des céréales, lors de l'achat des céréales à l'intervention ou lors de l'exportation sous forme de grains. Cependant, quel que soit le moment de la perception, il demeure entendu que c'est le producteur qui doit supporter le prélèvement de co-responsabilité et qu'en aucune manière celui-ci ne peut être répercuté sur le consommateur.

Il est évident que l'ensemble de ces mesures n'est pas sans répercussion sur le revenu des producteurs. Le Conseil, dans un souci d'équité, a donc voulu mettre les petits producteurs à l'abri des conséquences de ce prélèvement de co-responsabilité sans les en exonérer pour autant, car les contrôles en la matière auraient été trop difficiles. C'est pourquoi le Conseil a institué, à leur intention, un régime d'aides directes dont le montant ne peut dépasser le produit total estimé du prélèvement payé par les producteurs commercialisant au plus 25 t de céréales.

On ne peut qu'être frappé par la similitude du système mis en place pour les céréales avec celui mis en place pour le lait, surtout quand on sait que pour 1986/87 le montant global de l'aide aux petits céréaliers a été fixé à 120 millions d'Ecus, ce qui correspond exactement à la somme versée, sous forme d'aides directes, aux petits

producteurs laitiers et qui ne leur est plus versée précisément à partir de 1986/87. Mais il ne s'agit peut-être que d'une coïncidence !

Le système mis en place par le Conseil est très lourd et l'on peut comprendre que certains Etats membres puissent avoir des difficultés particulières d'ordre administratif et technique pour mettre en œuvre les règles prévues pour les petits producteurs. C'est pourquoi le Conseil a autorisé ces Etats membres à appliquer l'aide sous la forme d'une compensation du prélèvement dû par ces petits producteurs. Seuls l'Italie et l'Espagne ont demandé à bénéficier de cette dérogation. Mais il est évident que le montant global de la compensation du prélèvement ne peut dépasser le montant qui aurait été versé à cet Etat membre, si celui-ci n'avait pas sollicité cette dérogation.

Le régime de la taxe de co-responsabilité remplace celui des seuils de garantie mis en place dans le secteur céréalier en 1982/83 et sera d'application pendant cinq campagnes (de 1986/87 à 1990/91).

4. *L'intervention* : elle constitue le quatrième volet de l'ensemble des mesures destinées à réorienter la politique céréalière de la Communauté. Contrairement au prélèvement de co-responsabilité qui est un système connu, la limitation de la période d'intervention est un système moins usité dans la politique agricole commune encore qu'il ait été déjà employé, notamment dans le secteur de la viande bovine. Son but est simple : inciter les producteurs à chercher des débouchés commerciaux au lieu de présenter directement leurs céréales à l'achat public par le canal d'organismes d'intervention. Alors que la campagne de commercialisation débute normalement le 1<sup>er</sup> juillet et se termine le 30 juin de l'année suivante, les producteurs céréaliers ne pourront offrir leurs produits à l'intervention que du 1<sup>er</sup> octobre au 30 avril. Les délais de paiement seront de 90 à 120 jours. Certes les organismes d'intervention pourront accepter des céréales à l'intervention un mois plus tôt, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> septembre, mais, dans ce cas, le délai de paiement est rallongé d'un mois (120 à 150 jours). Pour les céréales produites en Espagne, au Portugal, en Italie et en Grèce où la maturation de la récolte est plus précoce, l'intervention sera ouverte deux mois plus tôt, soit dès le 1<sup>er</sup> août. S'il y a présentation à l'intervention un mois plus tôt, la règle de l'allongement du délai de paiement de 30 jours s'applique également dans ce cas. Toutefois, pour l'Espagne, et à titre transitoire pour 1986/87, le paiement pour les céréales présentées à l'intervention en juillet sera effectué sans délai.

Cette notion de délai de paiement est importante. On se souvient qu'elle avait constitué en 1985/86 une des compensations données en contrepartie de la baisse des prix des céréales. Les délais de paiement pour les petits producteurs avaient ainsi été ramenés à 60 jours. Cette facilité est supprimée pour 1986/87.

Il est évident que cet assouplissement du système de l'intervention peut amener certains désordres sur le marché céréalier étant donné que toutes les céréales risquent d'être présentées sur le marché en juillet et en août. Le Conseil s'est donc réservé un filet de sécurité en admettant que si les prix de marché, dans certaines régions, tombent nettement en dessous des prix d'intervention, des mesures particulières d'intervention pourraient être décidées en dehors des sept mois d'intervention. Les mesures pourraient consister en achat à l'intervention dans la mesure, évidemment, où les céréales ré-

pondent aux critères exigés pour l'intervention. Par ailleurs, il peut aussi être décidé que les quantités acceptées à l'intervention demeurent dans les silos du producteur qui les a vendues à l'intervention. Dans ce cas, le prix d'intervention est diminué des coûts de transport et de sortie que le vendeur aurait supportés s'il avait livré ses céréales dans un autre lieu de stockage.

Tous ces détails, dont on n'a donné ici qu'un résumé succinct, peuvent paraître fastidieux. En fait, ils sont l'expression de la volonté de la Commission de maîtriser l'offre de céréales dans la Communauté et d'orienter la production vers des produits de qualité afin d'améliorer la compétitivité de ces produits. Il a été démontré que la voie de la maîtrise de la production à l'aide des prix a des limites politiques qui semblent avoir été atteintes. D'autres voies sont nécessaires. Le Conseil les a choisies. Il faut espérer que ces voies seront bien perçues comme un signal ultime avant les restrictions quantitatives et que le processus suivi dans le secteur laitier ne conduira pas ici aussi aux quotas.

b) *L'aménagement de l'organisation commune des marchés du colza et du tournesol* : la Commission a retenu la leçon d'avril 1985, également pour le colza et le tournesol. En effet, la délégation allemande s'était opposée à la baisse de 3,8 % pour les céréales, mais également pour le colza. Or, cette baisse dérivait de la mise en œuvre du système de seuil de garantie qui consistait à baisser, la campagne suivante, le prix d'intervention si au cours d'une campagne, la production dépassait une certaine quantité fixée à l'avance et appelée seuil de garantie. Cette quantité représentait la moyenne de la production des trois dernières campagnes. La Commission a donc proposé de modifier ce système de co-responsabilité et de le remplacer par un nouveau régime de limitation de la garantie accordée aux producteurs, analogue au régime appliqué aux producteurs de coton. Pour chaque campagne, le Conseil fixe des quantités maximales pour lesquelles le producteur est certain de percevoir la totalité de l'aide prévue. Si les quantités effectivement produites dépassent les quantités maximales fixées, l'aide est réduite proportionnellement et le prix d'intervention est réduit du même pourcentage. Dans la pratique, le système se déroule ainsi : au début de la campagne, il est octroyé des acomptes sur l'aide, la restitution et le prix d'intervention. Ces acomptes sont calculés sur base du rapport entre la production estimée et la quantité maximale garantie. En fin de campagne, les comptes sont régularisés. La réduction maximale est de 5 % du prix indicatif. Si, en fin de campagne, la production effective est supérieure à la production estimée en début de campagne, la quantité maximale garantie pour la campagne suivante est ajustée pour tenir compte de ce dépassement. L'esprit de ce nouveau régime par rapport à l'ancien consiste donc à rapprocher, dans le temps, la sanction de l'acte qui l'a motivée et à maintenir la dépense budgétaire à l'intérieur d'une enveloppe fermée. On peut se demander s'il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une sorte de quota budgétaire.

c) *L'aménagement de l'organisation commune du marché des produits laitiers* : à partir de la campagne 1984/85, un système de maîtrise de la production à l'aide de quotas avait été mis en place et en 1985/86, ces quotas avaient été réduits. Or, il est évident que les



stocks de beurre et de lait écrémé en poudre ont continué à s'accroître. Que s'est-il donc passé ? Le Conseil a voulu épuiser tous les instruments disponibles avant de se résoudre à utiliser les quotas pour maîtriser l'offre galopante de lait. Dans un premier temps, en 1984, il a d'abord réussi à arrêter l'augmentation du débit de lait en fixant des quotas au niveau approximatif de la production de 1981 + 1 %. Mais ce niveau dépassait de beaucoup les possibilités d'écoulement. Les stocks ont donc continué à croître. En 1985, le Conseil a diminué le débit de lait en diminuant les quotas ; mais ce n'était pas encore suffisant. La branche de l'équation « production + importations » était encore supérieure à la branche « consommation + exportation » de près de 5 mio t de lait. Donc les stocks ont continué à augmenter. Une des solutions aurait pu consister en une nouvelle réduction des quotas. Mais cela aurait été peut-être trop demander aux producteurs de lait, au moment où l'aide directe de 120 mio Ecus aux petits producteurs n'était pas renouvelée. Par ailleurs, une restriction linéaire obligatoire des quotas a quelque chose d'aveugle qui peut être injuste. La Commission a donc proposé un système qui consiste à racheter leurs quotas laitiers aux producteurs qui abandonneraient définitivement la production laitière. Le Conseil l'a suivie et ce système a été mis en place dès le début de la campagne 1986/87, campagne pour laquelle les quotas globaux demeurent inchangés. Mais si les quotas ne sont pas ainsi volontairement réduits, ils devront l'être obligatoirement de 2 % avec effet au 1<sup>er</sup> avril 1987 et de 1 % supplémentaire avec effet au 1<sup>er</sup> avril 1988. Donc, que ce soit par volontariat ou par autoritarisme, les quotas seront, en toute hypothèse, réduits de 3 % d'ici au 1<sup>er</sup> avril 1988. Comme, entretemps, la consommation aura légèrement augmenté, l'équation production/consommation sera en équilibre et les stocks auront cessé d'augmenter. Le marché sera donc enfin maîtrisé. Le régime du rachat des quotas laitiers prévoit l'octroi à tout producteur laitier, et sous réserve de certaines conditions, d'une indemnité à condition qu'il cesse définitivement toute production laitière (voir les détails techniques en annexe II). Le montant maximal de cette indemnité est de 4 Ecus par an et par 100 kg de lait pendant 7 ans. Ces 4 Ecus sont à la charge du budget communautaire ; mais le financement communautaire est limité au rachat des 3 % des quotas laitiers en vigueur en 1986/87. Les Etats membres peuvent, à partir de leurs budgets nationaux, augmenter cette indemnité de 4 Ecus. Ils peuvent également moduler ce supplément d'indemnité en fonction de certaines conditions locales. Si des Etats membres avaient déjà mis en œuvre un régime national de rachat de quotas, ils pourront le poursuivre sous certaines conditions. Les quantités de lait libérées en vertu du système du rachat des quotas de type communautaire, avec ou sans participation financière nationale, ne peuvent être données à d'autres producteurs laitiers. Si, par contre, il existe un système national de rachat avec un financement purement national, la réaffectation des quantités libérées est possible. Mais, quoi qu'il en soit, la diminution des quotas de 2 % en 86/87 et de 1 % en 87/88 doit être atteinte. C'est un impératif absolu pour permettre aux autorités communautaires de reprendre complètement en mains la gestion d'un marché qui s'était emballé. Evidemment, tout n'est pas résolu. Il reste le lancinant problème des stocks ; mais ceux-ci ne pourront être écoulés que progressivement.

Après avoir pris ces très importantes décisions d'aménagement des marchés des céréales, du colza, du tournesol et des produits laitiers, le Conseil n'a pas voulu

décider sur les propositions d'aménagement des marchés de la viande bovine et du vin que lui avait présentées la Commission. Mais il est convenu de prendre une décision en la matière avant le 31 décembre 1986. Les propositions de la Commission sont intéressantes à noter car elles sont indicatives d'une de ses nouvelles orientations en matière de maîtrise des marchés. Le marché de la viande bovine est caractérisé par une surproduction, aggravée par les abattages de vaches laitières suite à la mise en œuvre des quotas et par des régimes différents de soutien (intervention sauf au Royaume-Uni où existe un régime de primes directes). Comme pour les céréales, la Commission « propose de redonner à l'intervention son rôle de filet de sécurité et de la limiter, à partir du 1<sup>er</sup> décembre 1987, à des situations caractérisées par des perturbations graves du marché ». En compensation, la Commission propose d'introduire une prime unique directe à verser aux seuls producteurs spécialisés en viande bovine. Toutes les autres primes seraient supprimées.

En ce qui concerne le vin, les préoccupations de maîtrise de l'offre sont également évidentes, d'autant plus que les perspectives à l'horizon 1992 font apparaître un excédent de 22 mio hl. La Commission est donc « convaincue que les mesures structurelles visant à l'abandon définitif d'environ 10 % de la superficie viticole de la CEE à 12 ne sont pas suffisantes pour amener rapidement la production au niveau des utilisations normales actuelles ». Elle propose un abatement sur les droits de replantation, pour une période de huit ans, variant de 20 à 50 % selon les catégories, avec une indemnité compensatoire pour les détenteurs de droits à replantation. Il appartient maintenant au Conseil de décider.

### III. — Remarques finales

Les orientations de la Commission et du Conseil deviennent de plus en plus claires. Les instances communautaires sont maintenant vraiment décidées à maîtriser les marchés agricoles. La politique restrictive de prix, le prélèvement de co-responsabilité, l'amélioration de la qualité et l'assouplissement de l'intervention sont les instruments privilégiés qui ont été retenus. Il faut espérer que ces instruments soient efficaces. Ils le seront s'ils sont appliqués de façon simultanée et continue. Les excédents sont le résultat d'une certaine politique menée depuis plus de 15 ans ; ils ne pourront pas disparaître du jour au lendemain. La continuité dans l'effort est nécessaire. Si la continuité n'est pas obtenue ou si les divers instruments ne sont pas employés ensemble pour obtenir l'effet maximal, il se pourrait fort que l'on soit amené à en utiliser d'autres plus drastiques, parmi lesquels les quotas. La situation laitière est exemplaire à cet égard. Les décisions en la matière sont arrivées trop tard ; elles ont été appliquées l'une après l'autre ; elles ont été insuffisantes pour maîtriser le marché laitier. Face à cet emballement, il a fallu construire des digues, les renforcer et ainsi diminuer le flot laitier. Le quota a été l'ultima ratio et doit le rester. Si on ne veut pas l'utiliser, il faut alors accepter les autres instruments. Les instances communautaires l'ont compris.

Pour inciter les instances communautaires à plus de sagesse, il est évident que le principe de la discipline budgétaire a été un élément déterminant. D'ailleurs, pour être sûr que les enveloppes budgétaires ne seront pas dépassées, le Conseil a décidé d'en fermer plusieurs. A ce titre, on peut parler de quotas budgétaires qui sont d'application pour les tomates transformées, le coton, le colza et le tournesol. Pour 1986/87, l'impératif budgétaire a été retenu par le Conseil. Il a tout d'abord décidé de réduire le remboursement communautaire aux Etats membres des frais financiers encourus par les organismes d'intervention (7 % au lieu de 8 %) et des frais techniques de stockage (75 % au lieu de 100 %). L'économie escomptée pour le FEOGA est, pour ces deux mesures, d'environ 300 mio Ecus. Mais, surtout, les décisions du Conseil sur les prix agricoles et les mesures connexes ont conduit à une économie pour le budget communautaire de 330 mio Ecus pour l'exercice 1986 et de 457 mio Ecus pour 1987. Cela ne signifie pas que la dépense agricole va diminuer. Il ne faut en effet pas oublier qu'il faut se débarrasser des stocks accumulés et que cela coûtera très cher. Par ailleurs, le Conseil n'a pas pris de décision en matière de viande bovine et de droits à replantation viticole. On ne sait donc pas quelles influences ces décisions, qui doivent être prises avant la fin de 1986, auront sur les budgets 86 et 87.

Il est évident que l'ensemble de ces mesures n'est pas indolore pour l'agriculteur. Les conséquences de ces mesures ont été amorties par un certain nombre de décisions, telles que l'aide directe de 120 mio Ecus aux petits producteurs de céréales ou un certain nombre d'exceptions qui ont été prorogées dans la gestion des quotas laitiers. Mais il est bien évident que nous nous trouvons, en agriculture, confrontés aux problèmes, désormais classiques, des secteurs de l'économie qui sont en voie de mutation. Il faut qu'on le dise ; il faut qu'on le sache. L'agriculture, cependant, contrairement aux autres secteurs en mutation, tels que la sidérurgie ou les chantiers navals, possède 3 atouts majeurs. Le premier est qu'elle a commencé sa mutation bien avant les

autres secteurs ; l'effort qui lui reste à faire est donc moins important. Le deuxième est que l'agriculture peut faire cet effort sans casser l'outil de production. Lorsqu'un effort de rationalisation doit être fait en sidérurgie, c'est un laminoir qui doit s'arrêter ; c'est un haut-fourneau qui doit s'éteindre à jamais, donc c'est tout un pan d'un secteur qui s'écroule brutalement et qui laisse, du jour au lendemain, des ouvriers sans travail. En agriculture, la mutation peut se faire graduellement sans briser l'outil de travail. Le troisième atout de l'agriculture réside, au-delà de sa contribution à l'approvisionnement de la population et à l'équilibre de la balance des paiements de certains Etats membres, dans la nécessité d'un maintien d'un certain pourcentage de population agricole et dans celle de l'entretien de l'espace naturel dans des zones difficiles. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la zone des régions défavorisées a été étendue en Allemagne pour représenter près de la moitié de la superficie agricole utilisée en Allemagne. Rappelons, à cet égard, que près de 52 % de la superficie agricole utilisée dans la Communauté sont classés en zones défavorisées et qu'à ce titre, les agriculteurs qui y sont situés reçoivent, sous certaines conditions, qui ont d'ailleurs été assouplies et étendues, des aides directes compensatrices de revenu.

Il est évident que cet instrument a ses limites et qu'il ne faut pas le dénaturer au risque de le vider de sa substance. Il est aussi évident qu'il faut éviter que, de façon directe ou indirecte, les Etats membres, par des aides nationales, n'esquivent les conséquences des décisions délicates prises en commun à Bruxelles. L'Europe s'est maintenant suffisamment affirmée pour que l'on puisse critiquer et amender certaines dispositions de la politique agricole commune sans que l'on soit suspecté de vouloir remettre en question l'Europe elle-même. Par contre, en maîtrisant un des problèmes économique et social parmi les plus délicats de ceux de notre société, l'Europe pourra faire preuve de sa maturité et de sa maîtrise. C'est un défi qu'elle se doit de relever.



ANNEXE 1

N° 1. — Décisions de prix en Ecus pour les divers produits agricoles  
(révisé en conformité avec l'Acte d'Adhésion).

Produit, catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1985/86		Décisions 1986/87		Espagne			Portugal		
	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Blé tendre 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	254,99*	- 1,6*	256,16	0,5	-	256,16	-	-	-	-
· Prix d'intervention blé panifiable (1)	179,44*	- 1,8*	179,44 (1)	0,0	171,44	172,58 (1)	0,7	-	-	-
· (Prix d'intervention blé fourrager)	179,44	- 1,8	170,47 (2)	- 5,5	-	163,95 (2)	-	-	-	-
Orge 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	232,61*	- 1,6*	233,86	0,5	-	233,86	-	-	-	-
· Prix d'intervention	179,44*	- 1,8*	170,47	- 5,0	162,32	156,53	- 3,57	-	-	-
Maïs 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	232,61*	- 1,6*	233,86	0,5	-	233,86	-	-	-	-
· Prix d'intervention	179,44*	- 1,8*	179,44	0,0	171,44	172,58	0,7	-	-	-
Sorgho 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	232,61*	- 1,6*	233,86	0,5	-	233,86	-	-	-	-
· Prix d'intervention	179,44*	- 1,8*	170,47	- 5,0	162,32	156,53	- 3,57	-	-	-
Seigle 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	234,61*	- 1,6*	233,86	- 0,3	-	233,86	-	-	-	-
· Prix d'intervention	181,23 (3)*	- 1,8	170,47 (4)	- 5,9	167,06	159,05 (4)	0,2	-	-	-
Blé dur 1.7.86-30.6.87										
· Prix indicatif	357,70*	0,0*	357,70	0,0	-	357,70	-	-	-	-
· Prix d'intervention	312,08*	0,0*	299,60	- 4,0	204,48	211,06	3,2	-	-	-
· Aide (a)	101,31*	0,0	113,79	12,3	-	16,26	-	-	-	-
Riz 1.9.86-31.8.87										
· Prix indicatif - riz décortiqué	548,37	1,6	548,37	0,0	-	548,37	-	-	-	-
· Prix d'intervention - riz paddy	314,19	0,0	314,19	0,0	238,00	248,88	4,6	-	-	-
Sucre 1.7.86-30.6.87										
· Prix de base de la betterave	40,89	0,0	40,89	0,0	47,98	47,98	0,0	43,72	43,72	0,0
· Prix d'intervention du sucre blanc	541,80	1,3	541,80	0,0	627,80	627,80	0,0	492,40	501,20	1,8

\* Décision intérimaire de la Commission.

(a) Pour la Grèce l'aide au froment dur était alignée sur le niveau commun pour 1985/86, ce qui a représenté (en Ecus) une augmentation de 13,4 % pour les régions ayant bénéficié d'une aide nationale avant l'adhésion et de 27,8 % pour les autres régions de la Grèce.

**N° 2. — Décisions de prix en Ecus pour les divers produits agricoles  
 (révisé en conformité avec l'Acte d'Adhésion).**

Produit, catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1985/86		Décisions 1986/87		Espagne		Portugal			
	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Huile d'olive 1.11.86-31.10.87										
. Prix indicatif à la production	3225,6	2,0	3225,6	0	3225,6	3225,6	0	3225,6	3225,6	0
. Prix d'intervention	2276,2	0,0	2162,4	-5	1297,1	1346,1	3,8	1981,8	1996,5	0,7
. Aide à la production (b)	709,5	2,0	709,5	0	83,1	145,7	75,3	0	71,0	-
Colza et navette 1.7.86-30.6.87										
. Prix indicatif	464,1*	*- 1,8	464,1	0	402,8	408,9	1,5	464,1	464,1	0
. Prix d'intervention	421,5*	*- 1,8	421,5	0	360,2	366,3	1,7	421,5	421,5	0
Tournesol 1.8.86-31.7.87										
. Prix indicatif	573,5	- 1,5	583,5	0 (2)	401,1	428,3	4,3 (2)	573,5	583,5	0 (2)
. Prix d'intervention	524,7	- 1,5	534,7	0 (2)	352,3	379,5	4,9 (2)	524,7	534,7	0 (2)
Soja 1.9.86-31.8.87										
. Prix d'objectif	575,8	1,0	575,8	0	406,5	423,4	4,2	575,8	575,8	0
. Prix minimum	506,7	1,0	506,7	0	337,4	354,3	5,0	506,7	506,7	0
Fourrages séchés										
. Aide fixe 1.4.86-31.3.87	8,49	1,0	8,49	0	0	1,21	-	0	1,21	-
. Prix d'objectif 1.4.86-31.3.87	178,92	1,0	178,92	0	148,0	152,45	3,0	178,92	178,92	0
Pois, fèves et féveroles (1) 1.7.86-30.6.87										
. Prix de déclenchement	506,4	- 1,2	509,6	0,6	506,4	509,6	0,6	506,4	509,6	0,6
. Prix d'objectif	324,8	- 1,9	328,0	1	324,8	328,0	1,0	324,8	328,0	1
. Prix minimum — pois	283,5	- 1,9	286,3	1	283,5	286,3	1,0	283,5	286,3	1
— fèves et féveroles	273,5	- 5,4	276,2	1	273,5	276,2	1,0	273,5	276,2	1
Lupins 1.7.86-30.6.87										
. Prix de déclenchement	482,5	0,9	485,0	0,5	441,5	449,6	1,8	482,5	485,0	0,5
. Prix minimum	317,9	0,0	321,1	1	292,3	299,0	2,3	317,9	321,1	1
Lin 1.8.86-31.7.87										
. Prix d'orientation (graine)	554,1	1,0	554,1	0	458,5	468,1	2,1	554,1	554,1	0
. Aide fixe (textile) (par ha) (b)	355,09	1,0	355,09	0	-	50,73	-	-	50,73	-
Chanvre 1.8.86-31.7.87										
. Aide fixe (par ha) (b)	322,48	1,0	322,48	0	-	46,07	-	-	46,07	-
Vers 1.4.86-31.3.87										
. Aide par boîte de graines de vers (b)	108,67	1,0	108,67	0	-	15,52	-	-	15,52	-
Coton 1.9.86-31.8.87										
. Prix d'objectif	960,2	2,0	960,2	0	960,2	960,2	0	960,2	960,2	0
. Prix minimum	912,3	2,0	912,3	0	912,3	912,3	0	912,3	912,3	0

\* Décisions intérimaires de la Commission.

(b) Pour la Grèce pour 1985/86 :

- Huile d'olive : l'aide à la production a été alignée au niveau commun (une augmentation en Ecu de 28,9 %).
- Lin : l'aide forfaitaire a été alignée au niveau commun (une augmentation en Ecu de 27,8 %).
- Chanvre : l'aide forfaitaire a été alignée au niveau commun (une augmentation en Ecu de 27,8 %).
- Vers à soie : l'aide a été alignée au niveau commun (une augmentation en Ecu de 13,4 %).

(1) Les réductions en début 1985/86 ont été dues à l'instauration d'un système de majorations mensuelles.

(2) Compte tenu de la modification de la teneur en huile de la qualité type.



**N° 3. — Décisions de prix en Ecus pour les divers produits agricoles  
(révisé en conformité avec l'Acte d'Adhésion).**

Produit, catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1985/86		Décisions 1986/87		Espagne			Portugal		
	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1986/87	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	% d'augm.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Lait 12.5.86-31.3.87										
. Prix indicatif	278,4	1,5	278,4	0,0	-	-	-	-	-	-
Beurre (1)										
. Prix d'intervention	3 132,0	-2,0	3 132,0	0,0	3 525,4	3 480,7	-1,3	-	-	-
Lait écrémé en poudre (1)										
. Prix d'intervention	1 740,4	4,9	1 740,4	0,0	2 438,0	2 378,8	-2,4	-	-	-
Fromage Grana padano 30-60 jours (1)										
. Prix d'intervention	3 889,3	1,9	3 889,3	0,0	-	-	-	-	-	-
Fromage Grana padano 6 mois (1)										
. Prix d'intervention	4 803,3	1,6	4 803,3	0,0	-	-	-	-	-	-
Parmigiano-Reggiano 6 mois (1)										
. Prix d'intervention	5 291,9	1,5	5 291,9	0,0	-	-	-	-	-	-
Viande bovine 12.5.86-1.4.87						(3)				
. Prix d'orientation des gros bovins	2 050,2	0,0	2 050,2	0,0	1 724,9	1 771,3	2,7	-	-	-
. Prix d'intervention des gros bovins	1 845,2	0,0	1 845,2	0,0	1 552,4	1 594,2	2,7	-	-	-
Viande ovine (2) 5.1.87-3.1.88										
. Prix de base (poids abattage)	4 323,2	1,0	4 323,2	0,0	4 323,2	4 323,2	0,0	4 323,2	4 323,2	0,0
Viande porcine 1.11.86-31.10.87										
. Prix de base (poids abattage)	2 033,3	0,0	2 033,3	0,0	2 033,3	2 033,3	0,0	-	-	-

(1) Les ajustements pour les produits laitiers tiennent compte d'une revalorisation des composantes du lait. (La ratio matière grasse : matière azotée reste 48,22:51,78 pour 1986/87).

(2) Il était décidé de laisser inchangé le prix de base pour la campagne transitoire de 1985/86 et d'augmenter le prix de base (1 %) pour la campagne " 1986 " à 4 323,2 Ecus/t poids carcasse.

(3) Comme pour la CEE (10) ces prix s'entendent " poids vif ". Ils correspondent à des prix d'intervention poids carcasses (R3) 2 944,6 pour 1985/86 Ecu/t et 3 023,9 Ecu/t pour 1986/87.

**N° 4. — Décisions de prix en Ecus pour les divers produits agricoles  
 (révisé en conformité avec l'Acte d'Adhésion).**

Produit, catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1985/86		Décisions 1986/87		Espagne			Portugal		
	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	1986/87	% d'augm.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Fruits et légumes prix de base										
. Choux-fleurs 12. 5.86 - 30. 4.87		1,0		1,0*	-	-	-	-	-	-
. Tomates 11. 6.86 - 30.11.86		- 3,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Pêches (a) 01. 6.86 - 30. 9.86		- 1,5		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Citrons 01. 6.86 - 31. 5.87		- 3,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Poires 01. 7.86 - 30. 4.87		0,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Raisins de table 01. 8.86 - 31.10.86		0,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Pommes 01. 8.86 - 31. 5.87		0,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Mandarines (b) 16.11.86 - 28. 2.87		- 3,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Oranges douces (b) 01.12.86 - 31. 5.87		- 3,0		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Abricots 01. 6.86 - 31. 7.87		- 1,5		0,0*	-	-	-	-	-	-
. Aubergines 01. 7.86 - 31. 7.86		1,0		1,0*	-	-	-	-	-	-

(a) Pour la Grèce pour 1985/86 les différences en Ecu ont été de + 3,6 % pour les *tomates*, de + 4,0 % pour les *pêches*, et pour 1986/87 seront de + 6,37 % pour les *tomates* et + 5,28 % pour les *pêches*.

(b) Pour la Grèce en 1985/86 les prix ont été alignés sur les prix communs, c'est-à-dire une augmentation de 0,8 % pour les *mandarines* et de 3,7 % pour les *oranges douces*.

\* Une modification de la relation entre le prix de base et le prix d'achat est décidée dans les mesures connexes.

Vin de table 1. 9.86-31. 8.87										
. Prix d'orientation Type RI	3,42	0,0	3,42	0,0	1,89	2,11	11,6	-	-	-
. Prix d'orientation Type RII	3,42	0,0	3,42	0,0	1,89	2,11	11,6	-	-	-
. Prix d'orientation Type RIII	53,30	0,0	53,30	0,0	29,48	32,88	11,5	-	-	-
. Prix d'orientation Type AII	3,17	0,0	3,17	0,0	1,75	1,95	11,4	-	-	-
. Prix d'orientation Type AIII	71,02	0,0	71,02	0,0	39,20	43,74	11,6	-	-	-
. Prix d'orientation Type AIII	81,11	0,0	81,11	0,0	44,77	49,96	11,6	-	-	-



**N° 5. — Décisions de prix en Ecus pour les divers produits agricoles  
(révisé en conformité avec l'Acte d'Adhésion).**

Produit, catégorie de prix ou de montant (Période d'application)	1985/86		Décisions 1986/87		Espagne			Portugal		
	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t	% d'augm.	Montants en Ecus/t 1985/86	% d'augm.	1986/87	Montants en Ecus/t 1985/86	% d'augm.	1986/87
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Tabac brut (1) - Récolte 1986										
. Forchheimer Havanna, Beneventano, Mavra, Tsebelia	Prix Prime	- 2,5 - 4,0	Prix Prime	- 6 - 6						
. Burley fermenté					Prix Prime		- 6 -	Prix Prime		- 6 -
. Havana Esp.										
. Badischer Geudertheimer, Paraguay, Nijkerk, Missionero, Round-Tip, Xanti-Yaka, Perustitza, Erzegovina, Kaba Koulak (non classic)	Prix Prime	- 1,0 - 1,0	Prix Prime	- 4 - 4						
. Santa Fé					Prix Prime		- 4 -	Prix Prime		- 4 -
. Round Scafati										
. Badischer Burley	Prix Prime	0,0 1,0	Prix Prime	- 2 - 2						
. Burley I, Burley GR, Kaba Koulak (classic) Zichomyrodata, Myrodata Agrinion										
. Burley Esp.					Prix Prime		- 2 -	Prix Prime		- 2 -
. Burley P.										
. Virgin D. Bright, Virginia GR (3), Basmas, Maryland, Katerini, Kentucky	Prix Prime	0,0 1,0	Prix Prime	0 0						
. Virgin. Esp.					Prix Prime		0 -	Prix Prime		0 -
. Virgin P.										
Semences (4)		0								

(1) pour 1985/86 les chiffres pour les variétés grecques ont été augmentés par l'incorporation des quatrièmes (et derniers) 25 % de l'aide nationale.

(2) Pour les variétés espagnoles et portugaises les variations des prix qui figurent dans le tableau sont établies par rapport à la moyenne des prix garantis en Espagne et au Portugal pendant la période 1983/85. La prime pour les variétés espagnoles et portugaises étant fixée pour la première fois pour 1986/87 il n'est pas possible de calculer des taux de variation.

(3) En vue d'accélérer et encourager les efforts de reconversion variétale entrepris en Grèce, le prix d'objectif et le montant de la prime de variété Virginia Gr sont fixés au même niveau que ceux de la variété Tsebelia. Cet alignement est effectué sous réserve que les surfaces plantées en Tsebelia soient réduites substantiellement au cours des trois prochaines années. La Commission procédera à une évaluation chaque année.

(4) Le Conseil a décidé de maintenir les aides inchangées pour les campagnes 1985/86 et 1986/87.

Source de l'Annexe 1 : " Prix agricoles 1986/87 ". Notes rapides de l'Europe Verte, n° 37.

ANNEXE 2

Mesures connexes

Céréales

— L'organisation commune du marché a été réorganisée (se reporter à l'article pour les grandes lignes de cette réorganisation).

— Les frais de transport d'Ormes à Duisburg ont été actualisés à 32,76 Ecus/t contre 31,51 en 85/86.

— Les majorations mensuelles sont maintenues à 2,83 Ecus/t pour le blé dur et abaissées de 2,57 à 2,45 Ecus/t pour les autres céréales. Elles s'appliquent d'août à avril pour le prix d'intervention et jusqu'à la fin juin pour le prix indicatif.

— Les indemnités de fin de campagne n'ont pas été appliquées en 1986.

— La bonification pour le seigle panifiable a été portée de 7,44 à 8,97 Ecus/t ; celle pour le froment tendre panifiable de haute qualité est de 3,59 Ecus/t.

— La campagne de commercialisation commencera le 1<sup>er</sup> juillet et se terminera le 30 juin pour toutes les céréales.

— Pour le maïs et le sorgho, au lieu de fonder le prix de seuil applicable jusqu'au 30 septembre sur le niveau du mois de mai, il faut se baser sur celui du mois de mars ; pour juillet, août et septembre 1986, le prix de seuil de maïs et du sorgho est celui de mars 1986.

— Les délais de paiement pour les achats à l'intervention sont maintenus à 90-120 jours mais les délais de 60 jours pour les petits producteurs sont supprimés. Si les livraisons à l'intervention ont lieu en août ou en septembre, le délai est augmenté de 30 jours.

— Le prélèvement de co-responsabilité est de 5,38 Ecus/t, soit 3 % du prix d'intervention du blé tendre panifiable.

— L'aide directe aux petits producteurs est fixée à 120 mio Ecus.

— La teneur maxima en humidité est fixée entre 14 et 15 % avec autorisation d'un taux de 15 % pour un Etat membre à sa demande. A partir de 87/88, le taux maximal de 15 % devra être justifié par des conditions climatiques défavorables.

— La bonification de 2 % du prix d'intervention n'est octroyée au blé panifiable que s'il a un taux de protéine de 14 %, un indice de Zeleny de 35 et un indice de chute de Hagberg de 240.

— L'intervention s'étend du 1<sup>er</sup> octobre au 30 avril.

— Pour le blé dur, vu la proposition de la Commission d'étendre au blé dur l'indemnité compensatoire accordée aux zones de montagne et aux régions défavorisées, ces territoires ne bénéficient plus de l'aide au blé dur. Les régions bénéficiaires sont donc : a) en Italie : les Abruzzes, la Basilicate, la Calabre, la Campanie, la Lazio, les Marches, la Molise, les Pouilles, la Sardaigne, la Sicile et la Toscane. b) En France : régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon. c) En Grèce : Grèce centrale, Péloponèse, îles Ioniennes, Thessalie, Macédoine et îles de la Mer Egée. d) Espagne : communauté autonome d'Andalousie, provinces de Burgos, de Badajoz et de Zaragoza.

— La Commission s'est engagée à entreprendre d'urgence une étude sur les critères de qualité pouvant être introduits dans cette OCM. Compte tenu des problèmes de fluidité, la Commission étudiera l'éventualité d'une contribution aux frais de transport.

Riz

— Les majorations mensuelles sont maintenues à 3,30 Ecus/t pour le prix d'intervention et à 4,12 pour le prix indicatif.

— Les coûts de transport de Vercelli à Duisburg sont maintenus à 47,30 Ecus/t. Le prix indicatif est donc maintenu.

Sucre

— Reconstitution, pour deux campagnes, de l'autorisation d'octroi d'aides nationales en Italie, avec un maximum de 23,64 % du prix d'intervention et possibilité de dépassement des 23,64 % dans la mesure où cette aide s'insère dans un programme de restructuration de la production.

— Maintien du remboursement mensuel pour frais de stockage à 0,53 Ecu/100 kg.

— La cotisation de stockage a finalement été fixée à 4,25 Ecus/100 kg et non à 3,54 comme il l'avait été envisagé pour 85/86. On peut estimer que la cotisation pour 86/87 sera fixée à 4,00 Ecus/100 kg.

Produits amylacés

— Le prix minimum à verser aux producteurs de pommes de terre pour la quantité de pommes de terre nécessaire à la fabrication d'une tonne de féculé (5 t de pommes de terre) est maintenue à 266,81 Ecus. La prime à la production de féculé de pommes de terre a été maintenue à 18,70 Ecus par tonne de pommes de terre.

— Dans le cadre du nouveau régime applicable aux produits amylacés, il est prévu une dégressivité jusqu'au 30 juin 1989 des restitutions à la production des produits protégés. Les restitutions à la production passent donc de 19,41 Ecus/t de maïs à 15,00, de 27,79 Ecus/t de blé à 20,00, de 23,91 Ecus/t de riz à 18,00 et de 31,25 Ecus/t de féculé de pommes de terre à 24,00. Pour les produits du secteur non protégé, dont la liste a été arrêtée, la restitution pour 86/87 est égale à 50 % de la différence entre la restitution calculée normalement (différence entre prix d'intervention et prix CAF) et les restitutions citées ci-dessus.

Huile d'olive

— Les majorations mensuelles du prix représentatif de marché, du prix d'intervention et du prix de seuil sont maintenues à 1,79 Ecus/100 kg. Elles sont appliquées pendant 7 mois (01.01.87 au 31.07.87).

— En 1985/86, l'aide à la production avait été augmentée de 2 % pour financer des actions visant à améliorer la qualité des huiles en luttant, notamment, contre la mouche de l'olivier. L'aide n'ayant pas été augmentée en 86/87, il n'y a pas de financement de ces actions en 86/87.

Graines oléagineuses et protéagineuses

— Les majorations mensuelles pour colza et navette sont passées de 5,20 Ecus/t (applicables du 01.09.86 au 30.04.87) à 4,96 et celles pour le tournesol de 6,15 Ecus/t (applicables du 01.10.86 au 31.03.87) à 5,91.

— Les quantités maximales garanties sont de 3,5 mio t pour le colza et la navette (plus de 10 000 t pour l'Espagne) et de 1,7 mio t pour le tournesol (plus de 1,2 mio t pour l'Espagne) (pour le nouveau régime de co-responsabilité, voir article).

— Pour le colza 00 à faible teneur en glucosinolates, la bonification à l'intervention a été maintenue à 12,5 Ecus/t.

— Pour les pois, fèves et féveroles, les majorations mensuelles du prix d'objectif et du prix minimal sont de 1,8 Ecu/t et celles du prix de seuil de déclenchement de 4,0 Ecus/t. Application du 01.09.86 au 28.02.87.

Fibres textiles

— La quantité de coton non égrené qui ne donne pas lieu à une diminution de l'aide a été fixée à 752 000 t, y compris Espagne et Portugal.



— La Commission s'engage à accélérer le rapport sur le fonctionnement du régime pour le coton. Ce rapport inclura des propositions sur le niveau de la quantité maximale garantie.

— La retenue en faveur de la promotion du lin textile effectuée sur l'aide a été portée de 22,85 Ecus/ha à 28,41 (Espagne et Portugal : 4,06).

#### Vin

— A la demande de certains Etats membres producteurs (France, Italie et Grèce), l'aide au stockage privé à court terme pour les vins et les moûts pourra être octroyée à charge nationale.

— Les propositions de la Commission sur la limitation des droits de replantation doivent faire l'objet d'une décision avant le 31 décembre 1986 à la lumière de l'examen des propositions socio-structurelles de la Commission suite au Livre Vert.

#### Fruits et légumes

— Les primes de commercialisation pour les oranges (de 8,69 Ecus/100 kg à 15,83 selon les variétés) et les mandarines (12,95 Ecus/100 kg) ont été maintenues à leur niveau de 85/86. Pour les citrons, la prime a été réduite de moitié (1,97 Ecu/100 kg contre 3,93 en 85/86) et elle a été supprimée pour les clémentines.

— L'aide accordée aux transformateurs liés par des contrats d'approvisionnement aux producteurs et visant à contre-balancer la concurrence des produits similaires importés des pays tiers, est désormais accordée avec justification que le produit issu de la transformation a été vendu hors d'Italie pour seulement 40 % des produits communautaires achetés au prix d'achat minimal contre 85 % en 85/86.

— Pour les tomates transformées, la Commission s'engage à ce que la diminution du prix minimum à payer par l'industrie pour les tomates destinées à la transformation soit inférieure à la diminution du prix de retrait applicable aux produits destinés à la consommation en frais.

— Le seuil de garantie pour les raisins secs de Corinthe est porté de 65 000 t à 70 000 t de raisins secs non transformés.

— Compte tenu de la situation du marché de la nectarine, la Commission ne présente pas de proposition pour ce produit.

#### Tabac

— En vue d'accompagner et d'accélérer les efforts de reconversion variétale entrepris en Grèce, le prix d'objectif et le montant de la prime de la variété Virginia GR sont fixés au même niveau que celui de la variété Tsebelia, sous réserve que les surfaces plantées en Tsebelia soient réduites substantiellement au cours des 3 prochaines années.

— La Commission présentera dans les meilleurs délais une étude en vue d'établir des critères objectifs de fixation des prix et des primes pour les différentes variétés de tabac. Une priorité sera donnée aux variétés Burley produites dans les Etats membres de la CEE.

#### Produits laitiers

— Les quotas sont maintenus au même niveau pour 86/87, soit 99,079 mio t pour les livraisons, soit :

Belgique	3,161	Irlande	5,280
Danemark	4,882	Italie	8,798
Allemagne	23,423	Luxembourg	0,265
France	25,494	Pays-Bas	11,979
Grèce	0,467	Royaume-Uni	15,330

Pour l'Espagne, la quantité est de 4,650.

— Pour les ventes directes, les quantités sont également maintenues à 3,334 mio t, soit en milliers de t :

Belgique	450	Irlande	16
Danemark	1	Italie	1 116
Allemagne	130	Luxembourg	1
France	1 014	Pays-Bas	95
Grèce	116	Royaume-Uni	395

Pour l'Espagne le quota est de 750 000 t.

— Les quotas sont diminués de 2 % au 1<sup>er</sup> avril 1987 et de 1 % au 1<sup>er</sup> avril 1988 s'ils ne l'ont pas été sur base volontaire.

— A partir du 1<sup>er</sup> mai 86, introduction d'un schéma communautaire de rachat volontaire. Les Etats membres sont autorisés à verser, à charge du FEOGA, une compensation d'un montant maximum de 4 Ecus par 100 kg, payés pendant 7 ans. Le financement communautaire est limité à un montant égal à la réduction de 3 % des quotas. Si la réduction de 3 % est atteinte sans que les fonds du FEOGA destinés à cette fin ne soient utilisés, le reliquat est utilisé à des fins de restructuration. Cette situation peut apparaître, soit parce que la réduction de 3 % est atteinte sans payer les 4 Ecus, soit parce que le nombre des ayants droit est plus faible que celui nécessaire pour atteindre la réduction de 3 %. Il faut une cessation définitive de la totalité de la production laitière. La référence est celle du quota.

— Les Etats membres peuvent augmenter le niveau de compensation grâce à des fonds nationaux, conformément à des critères communautaires, afin que le schéma de rachat puisse être adapté aux conditions locales. Le niveau du complément national peut varier d'une région à l'autre au sein des Etats membres pour tenir compte des différentes conditions locales. Les quantités de référence libérées en vertu du régime communautaire ne peuvent faire l'objet d'une nouvelle affectation ou allocation.

— Les Etats membres peuvent continuer à appliquer leur régime national de rachat des quotas. Ils peuvent accepter des demandes ne comportant pas l'abandon total de la production laitière dans les cas où le demandeur dispose d'une quantité de référence importante et que la demande porte au moins sur la moitié de la quantité totale. Les modalités d'application de cette mesure seront définies selon la procédure du Comité de gestion. Dans le cas d'un régime entièrement national, il y a possibilité de réallocation des quotas libérés.

— Si les objectifs de rachat ne sont pas atteints, les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les quotas prévus ne soient pas dépassés et que la réduction de 3 % s'effectue avant le 1<sup>er</sup> avril 1986.

— La compensation régionale (allocation des quantités de référence non utilisées à d'autres producteurs) est prorogée pour une 3<sup>e</sup> campagne.

— La dérogation permettant aux Etats membres d'utiliser, pour financer leurs programmes nationaux de rachat, une partie du prélèvement perçu par dépassement individuel sans que la quantité globale ne soit dépassée, est prorogée pour une 3<sup>e</sup> campagne.

— Les Etats membres peuvent décider de percevoir une avance sur le prélèvement après les 6 premiers mois de chaque période de 12 mois.

— La réserve communautaire a été maintenue au même niveau qu'en 85/86 (393 000 t) (mais la répartition entre Etats membres bénéficiaires n'a pas encore été décidée par la Commission).

— Le prélèvement de co-responsabilité est maintenu pour 2 campagnes : 86/87 et 87/88 ; il est maintenu à 2 % pour 86/87.

— L'aide de 120 mio Ecus destinée aux petits producteurs et qui a été décidée pour les campagnes 84/85 et 85/86 n'a pas été prolongée.

— Le rapport matières grasses/matières non grasses est maintenu à 48,22/51,78.

— L'aide pour le lait écrémé sera fixée dans une fourchette de 60 à 90 Ecus/100 kg ; l'aide pour le lait partiellement écrémé n'a pas été reprise pour 86/87.

— Les Etats membres ont été autorisés en 85/86 à octroyer une aide nationale de 50 Ecus/100 kg à la consommation de beurre jusqu'à la fin de la campagne 87/88. Le FEOGA ne participe plus à ce financement.

— La suspension du trafic de perfectionnement actif (TPA) pour le beurre, le butteroil et le lait écrémé en poudre est prorogée. L'exception pour le lactosérum a été supprimée. Toutefois, le recours au TPA reste possible pour un produit en cas d'indisponibilité de ce produit dans la communauté.

— La Commission déclare que la faculté de fixer les restitutions par voie d'adjudication peut être exercée pour certains produits en vrac (beurre, butteroil, lait écrémé en poudre), mais seulement pour des quantités relativement importantes.

— Transfert de 20 000 t de beurre des stocks publics des autres Etats membres vers l'Italie pour écoulement interne.

— Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de permettre le financement d'investissements dans le secteur laitier pour des projets ne concernant pas des produits d'intervention et n'étant pas destinés à accroître les capacités de production.

— Le Conseil a entendu le rapport de la Commission et ses propositions concernant les produits d'imitation dans le secteur laitier. Il a chargé le Comité Spécial Agriculture d'étudier ces propositions et de lui faire rapport dans les meilleurs délais.

#### **Viande bovine**

— La campagne 86/87 correspond à la dernière des 3 étapes de transition pour le passage de l'actuel prix d'achat à l'intervention dans chaque Etat membre au prix d'achat uniforme. Le prix d'intervention est calculé sur le poids carcasse pour la catégorie R3.

— Les propositions de la Commission en matière de réforme de l'organisation commune de marché feront l'objet d'un nouvel examen du Conseil, de sorte que des décisions puissent être prises avant le 31.12.86.

— Le régime de la prime à la naissance des veaux en Grèce, en Italie, en Irlande et en Irlande du Nord est reconduit jusqu'à décision de réforme. Le montant unitaire à la charge du FEOGA

est de 9 Ecus avec autorisation pour la seule Italie d'octroyer une prime nationale complémentaire maximale de 23 Ecus.

— Le régime de la prime variable à l'abattage de certains gros bovins au Royaume-Uni est reconduit jusqu'à décision de réforme (65 Ecus +clawback appliqué aux exportations intra- et extra-CEE du Royaume-Uni).

— Maintien de la prime de 15 Ecus par vache allaitante, financée par le FEOGA et de la prime complémentaire, financée nationalement, pour un maximum de 25 Ecus. Maintien de la prise en charge par le FEOGA de 20 Ecus de ces 25 Ecus dans le cas de l'Irlande et de l'Irlande du Nord.

— L'intervention peut se faire sur toute la gamme des produits et non pas sur les quartiers avant ou sur les quartiers arrière.

— La Commission étudiera le problème de l'écart entre les prix d'intervention pour les bovins et ceux pour les jeunes bovins.

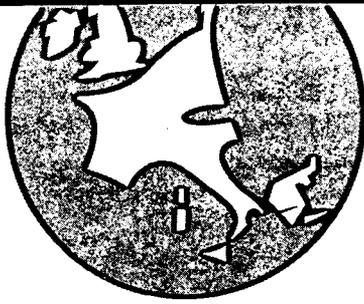
#### **Viande ovine**

— Le Conseil a refusé de regrouper la région Irlande et la région Irlande du Nord, mais a accepté de réexaminer cette question en 1988 dans le cadre du rapport de la Commission sur le fonctionnement de l'organisation commune de marché. Aucune modification ne sera apportée d'ici là.

— Dans ce rapport de 1988, la Commission traitera de l'opportunité de moduler le montant unitaire de la prime calculée pour la région 2 (France) en fonction de la période de mise en marché des agneaux issus de brebis éligibles, afin de tenir compte des variations saisonnières des coûts de production.

— Dans l'intervalle, un calcul distinct sera effectué pour la prime à la brebis dans la région 7 (Espagne, Portugal), mais les producteurs de cette région recevront une bonification représentant la moitié de la différence entre le niveau calculé pour la région 7 et celui payé pour la région 1 (Italie et Grèce), lorsque ce dernier niveau est supérieur. Ces montants s'appliqueront au paiement de la prime pour les campagnes 1987 et 1988.

— Il n'y aura pas de limite maximale pour le nombre d'animaux éligibles par producteur pour la prime à la brebis.



# PREMIÈRES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EN MATIÈRE DE TOURISME

Nicolas MOUSSIS

*Chef du service « Tourisme » de  
la Commission des Communautés Européennes*

L'importance du tourisme n'a fait que s'affirmer ces dernières années dans la Communauté et ce à plusieurs points de vues : sa portée sur les économies de nombreux États membres, dont les nouveaux adhérents, l'Espagne et le Portugal ; son rôle bénéfique pour l'emploi dans une Communauté toujours harassée par les problèmes de chômage ; sa contribution pour une meilleure connaissance et compréhension entre les citoyens des États membres ; et enfin sa place dans le commerce international des services qu'on s'efforce de libéraliser au sein d'enceintes internationales.

En juillet 1982, sous l'impulsion du commissaire Contogeorgis, la Commission a présenté les « Premières orientations pour une politique du tourisme » (1) accueillies favorablement par toutes les institutions communautaires et tous les milieux professionnels. Sur proposition du commissaire Ripa di Meana elle vient de transmettre au Conseil une communication au Conseil concernant l'action communautaire dans le domaine du tourisme (2), dont le contenu est présenté et commenté dans cet article.

## Intérêt du tourisme pour la Communauté

Le tourisme selon la définition actuellement acceptée au niveau international, recouvre tous les voyages à but récréatif, d'affaires, d'études et de santé, d'une durée de plus de 24 heures. Le tourisme ainsi défini est une activité économique très importante dans tous les États membres de la Communauté.

Ainsi qu'il apparaît des données statistiques contenues dans la Communication de la Commission, les recettes et les dépenses du tourisme international des douze États ont plus que sextuplé depuis 1970. Les recettes provenant du tourisme représentent plus de 4 % du produit intérieur brut (P.I.B.) et les dépenses du tourisme représentent plus de 7 % de la consommation finale privée de la C.E.E. Ces chiffres seraient d'ailleurs bien plus élevés si tous les effets multiplicateurs du revenu engendré par le tourisme pouvaient être pris en considération. Ceci vaut également pour l'emploi ; si plus de 5 millions de personnes sont directement employées dans cette industrie dans la Communauté, il semblerait que 2 ou même 3 fois plus y sont employées indirectement. Ces quelques chiffres montrent l'intérêt économique du tourisme pour la Communauté.

Le tourisme s'est révélé plus résistant que beaucoup d'autres secteurs à la récession générale qui s'est installée en 1975 et les prévisions qui le concernent donnent tout lieu d'être optimiste : son taux de croissance au cours des quinze années à venir pourrait se situer en Europe occidentale aux alentours de 5 %, soit plus du double du taux de croissance moyen prévu pour les économies des pays concernés.

Cette estimation est avancée évidemment dans l'hypothèse où toutes les conditions resteraient égales et à condition notamment qu'aucun pays européen ne prenne de

(1) COM (82) 385 final, du 1<sup>er</sup> juillet 1982, voir N. MOUSSIS, « Vers une politique communautaire du tourisme » in *Revue du Marché Commun*, avril 1983.

(2) COM (86) 32 final du 5 février 1986.

mesures protectionnistes susceptibles, par un effet de boule de neige, d'affecter tout le tourisme intra-européen. Ce tourisme est particulièrement important, car plus de 80 % des personnes qui font du tourisme en Europe sont elles-mêmes originaires d'autres pays européens. Il en découle que compte tenu de la situation actuelle de l'emploi dans la Communauté il y a tout intérêt à encourager le tourisme intracommunautaire.

Cet encouragement nécessite et justifie une implication des gouvernements et de la Communauté dans ce domaine. Cette implication qui était plutôt faible, jusqu'à une date récente, prend maintenant de plus en plus d'importance. En premier lieu, la fonction législative et réglementaire de l'État comporte des décisions sur des questions qui affectent le tourisme, comme les congés scolaires, les allocations de devises ou les réglementations douanières. En second lieu, l'État joue un rôle croissant dans la programmation du développement du tourisme du fait que les projets privés tels que les hôtels ou les villages de vacances doivent s'accompagner d'investissements publics pour l'infrastructure, la viabilisation, l'adduction d'eau et d'autres services. En troisième lieu, l'État joue maintenant un rôle majeur dans la promotion du tourisme national auprès de la clientèle étrangère. La dernière raison, mais non la moindre, qui concourt à faire participer l'État au tourisme concerne la gestion des ressources touristiques telles que les plages, les sites, les monuments historiques ou les musées. Ces ressources ne sont pas du ressort du secteur privé, qui n'est d'ailleurs pas en mesure de les gérer convenablement, alors qu'il dépend à la fois de leur quantité et de leur qualité. Ce sont les mesures de programmation et de conservation des pouvoirs publics qui seules peuvent empêcher une détérioration des ressources touristiques préjudiciable à l'industrie touristique européenne. C'est pourquoi la promotion du tourisme intracommunautaire mentionnée plus haut doit aller de pair avec un effort de conservation des ressources touristiques gérées par les pouvoirs publics.

La communication de la Commission de juillet 1982 sur les premières orientations pour une politique communautaire du tourisme a mis l'accent sur l'importance de ce dernier en tant que facteur à la fois de développement économique, de création d'emploi et d'une meilleure entente entre les peuples de la Communauté, et elle a également mis en évidence l'interaction qui existe entre le tourisme et de multiples activités communautaires. Cette communication a été favorablement accueillie par toutes les parties concernées dans les États membres et par les institutions communautaires. Le Comité économique et social dans son avis d'octobre 1983 (3), le Parlement européen dans sa résolution de décembre de la même année (4) et le Conseil dans sa résolution du 10 avril 1984 (5) se sont félicités de l'initiative de la Commission en soulignant la nécessité de donner une place accrue au tourisme dans le processus de décision communautaire et en invitant la Commission à soumettre des propositions dans ce domaine.

Le Conseil européen lui-même, dans sa déclaration de mars 1985 sur l'« Europe des citoyens », a mis l'accent sur l'importance du tourisme pour la Communauté et il a invité les institutions communautaires à adopter des mesures ayant trait notamment à l'étalement des vacances.

(3) J.O. n° C 358 du 31.12.1983.

(4) J.O. n° C 10 du 16.1.1984.

(5) J.O. n° C 115 du 30.4.1984.

Après avoir entendu tous ces encouragements émanant des institutions communautaires, ainsi que les avis des représentants des États membres et du secteur du tourisme, la Commission a, en février 1986, transmis au Conseil une nouvelle communication où elle fixe les objectifs d'une politique communautaire et où elle présente une première série de propositions portant sur des mesures spécifiques. Les mesures proposées visent les objectifs suivants : faciliter le tourisme dans la Communauté ; mieux l'étaler dans le temps et dans l'espace ; mieux orienter les interventions des instruments financiers communautaires ; améliorer le contexte de travail des professions touristiques ; mieux informer et protéger les touristes et enfin, organiser la consultation et la coordination nécessaires en la matière. La suite de cet article examine d'assez près les propositions de la Commission.

## Faciliter le tourisme dans la Communauté

Cela signifie en premier lieu la suppression de tous les obstacles au tourisme intracommunautaire qui existent encore, comme les contrôles aux frontières pour des raisons fiscales et de police. La Commission plaide en faveur de la suppression totale, d'ici 1992, de ces contrôles aux frontières intracommunautaires. Elle s'engage à mettre tout en œuvre pour créer un véritable « marché intérieur du tourisme » c'est-à-dire un marché où régnera une parfaite circulation des services touristiques et dans lequel le citoyen de n'importe quel État membre voyageant dans un autre État membre pourra se sentir comme chez lui.

Mais on peut aussi faciliter le tourisme intracommunautaire au moyen de différentes mesures concrètes. Ainsi les visas exigés séparément par chacun des États membres pour l'entrée sur leur territoire de voyageurs ressortissants des pays tiers constituent une entrave au tourisme intracommunautaire. Celui-ci gagnerait beaucoup — et l'image de la Communauté dans les pays tiers s'en trouverait améliorée — si le visa accordé par les autorités d'un État membre permettrait l'entrée également dans les autres États membres de la Communauté. Pour les nombreux ressortissants d'États tiers en possession d'un permis de séjour dans un État de la Communauté, il faudrait viser à ce que la carte de séjour suffise pour leurs voyages dans les autres États membres, leur évitant la nécessité d'obtention de visas pour l'entrée dans chacun d'eux. La Commission étudiera ces questions et fera les propositions appropriées.

Afin d'encourager le tourisme de certaines catégories de personnes (jeunes, personnes âgées, handicapés) bénéficiant de divers avantages dans plusieurs pays de la Communauté, il conviendrait que les avantages accordés aux nationaux soient également accordés aux visiteurs ressortissants des États membres sur présentation d'une carte (p.e. carte de jeune) obtenue dans leur pays ou, mieux, d'une carte européenne facilement reconnaissable partout. La Commission fera à cet égard des propositions au Conseil.

Un avantage important du tourisme intracommunautaire par rapport au tourisme dans les pays tiers, réside dans le fait que les voyageurs ressortissants des États membres qui sont couverts par un régime de Sécurité sociale dans



leur pays de résidence, bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie, en cas de nécessité immédiate, dans tous les pays de la Communauté. Encore faut-il que les voyageurs se munissent, avant leur départ du formulaire d'attestation du droit aux prestations (E 111), qu'ils connaissent les conditions pour obtenir les soins dans leur lieu de séjour, et que ces conditions soient les plus simples possible. La Commission s'emploiera, d'une part à intensifier l'information des citoyens de la Communauté sur leurs droits en la matière, et d'autre part, à rechercher des possibilités d'améliorer et de simplifier les procédures administratives relatives à l'octroi des prestations.

La Commission étudiera enfin des propositions visant à mettre en place une *carte de santé* pour les touristes appartenant aux catégories à risques (cardiaques, diabétiques...) et à étendre les *avantages juridiques* octroyés aux ressortissants d'un État aux touristes venant des autres États membres (Convention de la Haye de 1980).

---

## Mieux étaler le tourisme dans le temps et dans l'espace

---

Dans les premières orientations pour une politique communautaire du tourisme, la Commission proposait de s'attaquer prioritairement à la question de l'étalement de la période des vacances car à son avis la concentration des vacances en certains lieux pendant une période restreinte de l'année va à l'encontre tant du développement régional que de l'efficacité de l'industrie touristique, et entraîne des niveaux de prix élevés en haute saison et un encombrement désagréable pour les touristes.

Encouragée sur ce point par le Comité économique et social, le Parlement européen et tous les milieux intéressés, la Commission offre son support administratif pour la coordination des efforts des États membres visant une meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme et propose au Conseil une résolution à cet effet.

La *résolution proposée* invite les États membres à mesurer la capacité de charge dans les zones d'accueil et de transit touristiques afin d'évaluer les risques et les effets de saturation durant certaines périodes de l'année. Ces études d'impact, feront ressortir les zones qui présentent un haut risque de saturation pendant une certaine période de l'année. Par la résolution proposée, les États membres se déclareront prêts à interrompre l'incitation au développement et à la promotion touristique de ces zones et à encourager des mesures de gestion et de décentralisation, atténuant ainsi les facteurs de dépassement de charge. Ils déclareront en même temps leur volonté d'accroître l'incitation aux investissements et la promotion touristique concernant les zones et sites dont le risque de saturation est bas et concernant des types de « produits touristiques » diversifiant la demande et la saisonnalité. De tels « produits » étant notamment ceux concernant le tourisme social, rural et culturel, la Commission se propose de leur accorder une attention particulière.

Le *tourisme social* est une notion très vaste qui couvre toute « aide à la pierre » (aides de différents organismes publics ou parapublics à la construction d'installations touristiques gérées par des coopératives ou autres associations sans but lucratif) et toute « aide à la personne » (aides

directes de sponsors publics ou privés et/ou réductions tarifaires facilitant le départ en vacances des couches défavorisées de la population). Sous l'une ou l'autre forme, ces aides peuvent servir deux objectifs à la fois : le départ en vacances d'un maximum de citoyens de la Communauté et la meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme. Encore faut-il que les installations touristiques à caractère social soient bien connues et ouvertes aux catégories sociales intéressées (familles nombreuses, jeunes, personnes âgées) de tous les États membres, que les aides à la personne permettent les voyages partout dans la Communauté, et que les mêmes réductions tarifaires (transports publics, musées, loisirs...) soient accordées aux nationaux et aux citoyens des autres États membres.

La Commission œuvrera tout d'abord à la réalisation de la première condition, à savoir, faire mieux connaître les installations et prestations touristiques à caractère social existant dans les différents États membres. Avec le concours des administrations nationales et des organismes intéressés des États membres, elle compte réaliser un inventaire des installations et des prestations touristiques à caractère social dans les États membres avec comme objectif final l'édition d'un guide du tourisme social dans la Communauté, visant à mieux équilibrer, tant du point de vue géographique que saisonnier, l'offre et la demande de ce type de tourisme. Concernant les deux autres conditions d'une meilleure répartition géographique et saisonnière du tourisme social, la Commission, a l'intention d'étudier les possibilités existantes surtout grâce à l'inventaire réalisé avec le concours des experts des États membres, et de faire les propositions appropriées.

Le *tourisme rural* est également une notion vaste qui couvre non seulement le tourisme à la ferme ou agriturismo (c'est-à-dire l'hébergement offert par un agriculteur) mais également toute activité touristique en espace rural. Ce type de tourisme, de plus en plus recherché par le citoyen en quête de vacances reposantes à la campagne, pourrait, s'il était mieux connu, prendre son élan, et servir ainsi l'objectif d'une meilleure répartition du tourisme dans l'espace, mais aussi dans le temps (étant donné qu'il est moins dépendant du beau temps que le tourisme de masse). Afin de mieux faire connaître ce type de tourisme au grand public, la Commission a l'intention de dresser, avec l'aide des administrations et organismes compétents des États membres, un inventaire pouvant aboutir à l'édition d'un guide de tourisme rural pour toute la Communauté ou pour chaque pays séparément.

Le moment venu, la Commission a aussi l'intention de faire une proposition concernant la standardisation de l'information pour l'hébergement en espace rural pouvant aboutir à une standardisation du « produit touristique rural ». En même temps, la Commission se dit prête à étudier avec les experts des États membres, d'autres actions d'encouragement du tourisme rural : la meilleure publicité des animations culturelles traditionnelles en milieu rural, l'étude de faisabilité de la restauration, de l'amélioration et de la réutilisation de l'habitat rural à des fins touristiques ; l'étude de faisabilité d'une signalisation routière standardisée concernant l'hébergement en milieu rural ; la publicité par affichage de tourisme rural à l'occasion des foires de l'agriculture et du tourisme ; etc.

Enfin, le *tourisme culturel* ayant pour objet la connaissance de l'histoire, de l'art et des modes de vie, est très intéressant pour la Communauté à plusieurs égards : il attire vers cette région du monde très riche en culture qu'est l'Europe, des touristes des pays tiers ; il met nos citoyens devant l'évidence de leur héritage commun ; moins lié au soleil et à la mer que le tourisme « vacancier »,

il peut jouer un rôle important dans la meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme, à condition, bien sûr, que soit garantie dans les zones d'accueil, une animation culturelle (ouverture des musées, manifestations folkloriques...) bien répartie dans l'année. Afin de remplir cette condition, la Commission se dit prête à collaborer avec les organismes intéressés des États membres et avec le Conseil de l'Europe, pour organiser des actions communes axées autour des dénominateurs communs (styles architecturaux, écoles d'art...) de la production culturelle européenne à travers les siècles : itinéraires culturels, brochures illustrées, films documentaires, troupes folkloriques multinationales itinérantes...

Si de telles actions communes pourraient être assez facilement organisées et financées grâce à une coopération de la Commission avec les organismes publics et privés intéressés des États membres, une autre action importante pour le tourisme culturel demanderait sans doute, plus de préparation et d'efforts communs. Il s'agit de la conservation, réhabilitation ou reconversion du patrimoine architectural, urbain et rural. La Commission se propose d'étudier le sujet, de se concerter avec le Conseil de l'Europe, qui a une expérience en la matière, et de faire les propositions appropriées, le cas échéant pour un élargissement du Fonds européen des monuments et des sites, dont les ressources actuelles sont trop modestes pour la poursuite d'un tel objectif.

## Mieux orienter les interventions des instruments financiers communautaires

Ces instruments financiers (FEDER, Fonds social, FEOGA, PIM, NIC...) interviennent d'ores et déjà à des degrés divers en faveur de projets et programmes proposés par les États membres concernant le secteur du tourisme. Sans vouloir privilégier ce secteur par rapport à d'autres, la Commission se propose d'informer les opérateurs économiques publics et privés concernés, sur les modalités d'intervention des instruments financiers de la Communauté en faveur de ce secteur.

Ensuite la Commission se propose, en collaboration avec les États membres, de mieux orienter les interventions des instruments financiers communautaires en faveur d'une meilleure répartition géographique et saisonnière du tourisme et donc aussi en faveur de l'encouragement du tourisme social, rural et culturel. Après avoir étudié l'impact du tourisme sur le développement régional, elle se propose sur la base de cette analyse, de mieux préciser, le cas échéant, les objectifs spécifiques que le FEDER pourrait, quant à lui, incorporer dans ses choix de politique régionale au titre des financements de projets ou de programmes ou même au titre d'un programme communautaire.

Les Programmes intégrés méditerranéens offrent, pour les régions concernées, encore plus de possibilités à cet égard, puisque dans leur cadre, la Communauté peut financer non seulement la construction ou l'aménagement d'hôtels, de gîtes ruraux et d'autres équipements et infrastructures liés au développement du tourisme, mais encore des actions de promotion et d'animation touristique.

Par l'encouragement qu'il peut donner aux agriculteurs pour développer des activités touristiques à côté de leurs activités principales, le FEOGA est déjà bien adapté pour la poursuite de l'objectif d'une meilleure répartition géographique du tourisme. Encore faut-il que les États membres utilisent pleinement les possibilités qui leur sont offertes en la matière, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Commission se propose d'étudier avec les organisations agricoles membres du COPA et du COGECA, comment améliorer la situation.

Le Fonds social, enfin, peut, lui aussi, jouer un rôle pour une meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme, notamment, grâce au financement de programmes de formation professionnelle d'opérateurs et animateurs en tourisme social, rural et culturel présentés par les États membres.

## Améliorer le contexte de travail des professions touristiques

Le principal problème dénoncé à la Commission par ces professions, est la haute concentration touristique en certains lieux pendant une très courte période de l'année et la mauvaise occupation des équipements et des effectifs pendant le reste de l'année. La Commission est dès lors convaincue que l'amélioration du contexte de travail des professions du secteur, passe par la meilleure répartition saisonnière et géographique du tourisme et donc par les actions prévues sous ce titre.

La nature même du secteur voyages-tourisme oblige les personnes y employées à une grande mobilité. Le traité de Rome permet, certes, le libre établissement et la libre prestation des services de ces personnes partout dans la Communauté. Cependant, certains problèmes subsistent concernant notamment les professions de guides touristiques et de « guides » accompagnateurs. Les difficultés sembleraient provenir, pour les guides touristiques, des disparités existant entre États membres, certains réglementant l'exercice de cette profession et prévoyant une formation professionnelle spécifique sanctionnée par des diplômes, d'autres pas. Il faut ajouter à cela, la confusion parfois faite du rôle et des prestations de « guide » accompagnateur de convois de touristes, par rapport à ceux des guides touristiques. La Commission étudiera ces problèmes et suggérera les solutions appropriées aux États membres.

La formation, notamment l'apprentissage des langues, est particulièrement importante pour les professions du secteur qui sont en contact quotidien avec une clientèle appartenant à différentes nationalités. Les concours du Fonds social européen sollicités pour la formation professionnelle dans de très nombreux secteurs économiques, ne suffisent pas pour couvrir tous les besoins du secteur tourisme. Cependant une occasion existe dans ce secteur, que la Commission compte saisir. Il s'agit de l'intérêt de la profession hôtelière à participer au coût de stages de formation à l'étranger des étudiants en métiers touristiques. La Commission avec le concours de l'Office de coopération en éducation de la Communauté compte organiser à cet effet la coopération des institutions d'éducation en matière de tourisme des États membres, entre elles, et avec l'industrie touristique.



Étant donné la saisonnalité de nombreux emplois dans le secteur du tourisme, mais aussi le fait qu'il est très difficile de distinguer les prestations offertes à des voyageurs de prestations offertes à des résidents (par exemple concernant les transports ou la restauration) une grande incertitude règne concernant les emplois directs dans le secteur du tourisme des États membres. Afin d'amorcer l'éclaircissement de la situation, la Commission envisage de financer une *étude concernant l'emploi* dans les sous-secteurs des hôtels, restaurants et cafés.

Le secteur voyages-tourisme (compagnies aériennes, chemins de fer, agences de voyages, hôtels) utilisera de plus en plus l'*informatique-télématique*, ce qui permettra d'offrir une organisation meilleure et plus rapide des voyages (sélection, réservation, confirmation). Les systèmes de télécommunication et de vidéocommunication seront certainement mis en place par le secteur privé. Au niveau de la Communauté, il conviendrait toutefois de s'assurer de la standardisation du langage utilisé et de l'accessibilité des banques de données par tous les usagers des États membres. La Commission financera une étude à cet effet.

En ce qui concerne les *questions fiscales* la Commission a été invitée dans le passé par certaines branches du secteur du tourisme à étudier la possibilité d'un rapprochement des taux de TVA applicables à ce secteur. Tout en maintenant le point de vue suivant lequel il n'est pas approprié de proposer un rapprochement partiel de ces taux, la Commission a déjà indiqué qu'elle envisage une réduction du nombre de taux de TVA qui pourraient toutefois différer d'un État membre à l'autre à l'intérieur de « fourchettes » convenues. Dans le but de la disparition complète des barrières fiscales et donc des contrôles aux frontières, la Commission, ainsi qu'elle le dit dans son livre blanc sur l'« Achèvement du marché intérieur », est d'avis qu'un rapprochement des taux non seulement de la TVA, mais aussi des droits d'accises, sera nécessaire.

## Mieux informer et protéger les touristes

Dans un « marché commun touristique », le voyageur potentiel devrait être en mesure de réunir avant son départ un maximum d'informations précises sur les régions qui l'intéressent et sur leurs possibilités d'hébergement. Le matériel promotionnel est certes abondant pour pratiquement toutes les régions de la Communauté et très souvent de bonne qualité. Ce qui manque plutôt au public est une information pratique et facilement accessible pour ses voyages partout dans la Communauté.

A cet effet la Commission se propose d'élaborer, en collaboration étroite avec les organismes publics et privés intéressés des États membres, un *guide pratique du voyageur* (vade-mecum) donnant aux touristes un maximum d'informations utiles leur facilitant le voyage et le séjour dans tous les pays de la Communauté. Cette brochure se composera d'un tronc commun sur certains détails pratiques et dispositions communautaires susceptibles d'intéresser les voyageurs (franchises voyageurs, formulaire d'assurance maladie-accident E111...), et d'informations utiles sur chacun des États membres (principales fêtes et festivals, heures d'ouverture des musées, magasins, banques...). La diffusion de cette brochure assurée par les organismes des États membres qui auraient pris part à son édition et par

les services de la Commission, pourrait être très large et avoir un impact réel sur l'Europe des citoyens.

En ce qui concerne plus particulièrement les modes d'hébergement, la Commission, en consultation avec le Comité de l'industrie hôtelière et des restaurants dans la Communauté (HOTREC), a élaboré une proposition de *Recommandation sur la standardisation des informations concernant les hôtels*. Cette proposition part de l'idée que, vue les différences de climats et d'habitudes entre les États membres, il est très difficile à l'heure actuelle d'arriver à une classification genre « étoiles » homogène pour tous les hôtels dans la Communauté. Le système d'information standardisée (SIS), par contre, est objectif, pratique et facile à appliquer. Il aidera le voyageur à mieux juger le rapport qualité/prix qui lui est offert pour un type déterminé de logement et pourra ultérieurement être adapté à un système de réservation informatisé. La Commission propose donc que tous les guides d'hôtels dans la Communauté, comportent une introduction expliquant le mode d'emploi du guide dans la langue du pays et dans deux autres langues. Elle propose également que les noms des hôtels figurant dans le guide soient accompagnés d'informations standardisées telles que périodes d'ouverture, prix, réductions et symboles harmonisés pour les facilités disponibles et services offerts. Selon la proposition, la mise en œuvre du système d'information standardisée sera confiée aux organisations nationales de tourisme ou autres administrations compétentes, en collaboration avec les associations hôtelières.

En ce qui concerne la protection du touriste, la Commission a déjà proposé une Recommandation du Conseil concernant la *sécurité des hôtels* existants contre les risques d'incendie (1). Étant donné que certains États membres ne possèdent pas de réglementation spécifique à cet égard, la Commission estime important pour l'encouragement du tourisme intracommunautaire que le Conseil adopte au plus tôt cette recommandation.

Afin d'assurer la protection des touristes, la Commission s'est ensuite penchée, comme elle l'avait annoncé dans les Premières orientations pour une politique communautaire du tourisme, sur le secteur des *voyages à forfait*. Cette formule comprenant plusieurs prestations (voyage, logement, repas, services auxiliaires), elle présente un risque de mécontentement du client qui, ayant payé la totalité du forfait, n'a plus une grande marge de manœuvre lorsqu'il arrive à destination, il réalise que les informations qui lui avaient été données étaient inexactes ou que les termes du contrat ne sont pas respectés. Selon une étude financée par la Commission, le nombre de personnes mécontentes se situe, selon les pays d'origine, entre un quart (RFA, France, Italie) et presque la moitié (Royaume-Uni) des personnes ayant pris des vacances à forfait à l'étranger en 1982 et 1983. Bien sûr, le nombre de vacanciers à forfait mécontents qui portent plainte devant les tribunaux est bien moindre (1 % à 5 %, selon les pays). Et c'est précisément là que se situe le problème, car le citoyen ordinaire répugne très souvent à se lancer dans une procédure lente et onéreuse devant les tribunaux et décide plutôt souvent, de ne plus renouveler l'expérience des voyages à forfait. Donc, le plus grand inconvénient de la plupart des lois nationales qui couvrent la matière, dont certaines récentes et spécifiques, est précisément l'absence d'une procédure hors tribunaux efficace et peut coûteuse pour examiner les griefs des voyageurs à forfait.

Pour combler cette lacune la Commission envisage de proposer une directive du Conseil dont les objectifs seraient les suivants : assurer à tous les citoyens des États membres une protection contre la mauvaise qualité de l'infor-

mation en matière de voyages à forfait ; définir la responsabilité des agents de voyages (détailants) et des tours opérateurs vis-à-vis du voyageur ; établir une procédure simple pour résoudre les problèmes et, le cas échéant, pour enregistrer les plaintes dans les lieux de vacances ou ailleurs.

## Organiser la coopération en matière de tourisme

Dans sa résolution du 10 avril 1984 le Conseil souligne la nécessité d'une consultation entre les États membres et la Commission en matière de tourisme. En effet, plusieurs problèmes du tourisme — tels que la saisonnalité ou la standardisation des informations touristiques — étant communs dans les États membres, il y a intérêt à ce que ces derniers se concertent entre eux et avec la Commission afin de les résoudre.

La Commission propose une *procédure souple* à cet effet. Cette procédure vise tout d'abord à instaurer un échange d'information entre les États membres et la Commission en matière de tourisme. Cet échange d'informations permettra à tous les États membres et à la Commission de bénéficier des expériences des uns et des autres dans le domaine du tourisme. La procédure proposée permettra ensuite à la demande d'un État membre ou de la Commission, un échange de points de vue sur les mesures envisagées par un État membre. Il s'agira, lors de ces consultations, d'établir en commun si les questions visées posent des problèmes d'intérêt commun, de dégager toute orientation utile à leur égard et de faciliter le cas échéant, la coordination des actions des États membres, en vue de la poursuite d'objectifs communs.

L'organisation de la coopération en matière de tourisme passe également par un *appareil statistique fiable et harmonisé*. Les statistiques dont nous disposons actuellement au niveau communautaire présentent de nombreuses lacunes, des différences de définition et des divergences entre les méthodes de collecte des données, à un point tel que les comparaisons entre les États membres sont très difficiles, voire impossibles. C'est pourquoi la Commission envisage de réunir les fonctionnaires responsables du tourisme dans les États membres et leurs homologues responsables des statistiques de manière à définir les besoins des uns et les possibilités des autres, pour mieux cerner les objectifs d'une directive concernant l'harmonisation des statistiques du tourisme.

Afin de mieux organiser la coopération entre les États membres et faciliter la planification des investissements des opérateurs économiques du secteur, il conviendrait d'harmoniser également les *enquêtes* effectuées par les États membres dans le domaine du tourisme. Certes, tous

les États membres procèdent à des enquêtes sur les habitudes de vacances de résidents, et parfois même des touristes étrangers, mais la fréquence de ces enquêtes, leur méthodologie, l'étendue et la spécificité des questionnaires diffèrent considérablement. De surcroît, leurs résultats ne sont que rarement disponibles en dehors du pays analysé. C'est pourquoi la Commission envisage de réaliser une enquête, au moyen d'un questionnaire unique, sur les préférences en matière de vacances des habitants des pays membres et d'en publier simultanément les résultats dans toutes les langues communautaires.

## Conclusions

En juillet 1982, la Commission a présenté une communication au Conseil sur les « Premières orientations pour une politique communautaire du tourisme » pour attirer notamment son attention sur l'importance de ce secteur pour les économies des États membres et pour l'intégration européenne. Dans sa résolution du 10 avril 1984 concernant une politique communautaire du tourisme, le Conseil a favorablement accueilli l'initiative de la Commission, a souligné la nécessité d'une prise en considération accrue de la dimension du tourisme dans le processus décisionnel de la Communauté et a invité la Commission à lui faire des propositions dans le domaine du tourisme fondées sur des consultations avec les États membres.

Comme invitée par le Conseil, la Commission a consulté sur les actions envisagées par elle, tant les experts des administrations nationales responsables du tourisme que les représentants des associations professionnelles au niveau communautaire. Les propositions contenues dans la communication de février 1986 et examinées ci-dessus rencontrent donc un large consensus auprès des administrations nationales et des représentants des professions touristiques.

Il faut préciser qu'il s'agit d'une première série d'actions, modestes mais utiles. Certaines d'entre elles relèvent de la responsabilité de la Commission, tandis que d'autres devront être appliquées par les États membres et leur régions et que d'autres encore devront l'être par le secteur du tourisme lui-même. Une collaboration étroite entre tous ceux qui sont appelés à prendre des décisions aux différents niveaux pourrait donner une impulsion nouvelle au secteur du tourisme, qui est actuellement l'un des rares créateurs d'emploi dans la Communauté.

La réalisation de ces premières mesures pourrait faire la démonstration aux États membres de l'utilité de l'action communautaire dans le secteur du tourisme, et les inciter à donner à la Communauté les moyens qui lui font encore défaut pour développer une politique du tourisme d'une envergure correspondant à l'importance croissante de ce secteur.

## BIBLIOGRAPHIE

□ **La integración de España en las Comunidades europeas y las competencias de las Comunidades autónomas** (L'intégration de l'Espagne dans les Communautés européennes et les compétences des communautés autonomes) par Victoria Abellan, Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Patronat Català Pro Europa, 1985, 421 pages.

L'Europe des régions, les tendances régionalisantes et l'intégration européenne : thèmes sous-jacents de toujours, mais qui ont repris de l'actualité au cours des dernières années. En Espagne, ils sont plus importants encore qu'ailleurs, tant par le caractère récent (dans ce pays) des phénomènes d'intégration européenne et aussi ceux de régionalisation, que du fait qu'en Espagne chaque communauté autonome constitue un cas spécial. On comprend dès lors que l'Association espagnole pour l'étude du droit européen ait organisé en 1983 un colloque à Barcelone, sous le patronage du département de la Justice de la Generalitat de Catalogne et du très actif « patronat catala pro Europa ». Tous les aspects de l'intégration sont étudiés, dans leurs rapports avec la régionalisation : libre circulation de personnes, politique régionale, politique fiscale, territoires à régime spécial, politique de protection des consommateurs, pêche, politique agricole, commerce, politique industrielle et énergétique, politique de l'environnement. S'y ajoute une intéressante série de « communications », notamment sur les relations dans le travail et le droit communautaire ; la législation de la CEE sur les aides aux Etats ; la réserve d'ordre public dans le libre établissement ; les compétences internationales des comités autonomes ; le droit d'initiative des communautés autonomes.

Un volume très riche et fort bien documenté.

R.P.

□ **Il tramonto del « coccodrillo » e la fine di una strategia federalista** (Déclin du « crocodile » et la fin d'une stratégie fédéraliste), « Considérations posthumes d'un européen déçu après le sommet de Milan », par Andréa Chiti-Batelli, Rome, Lacaïta, 1985, 217 pages.

M. Chiti-Batelli entend dans le présent ouvrage poursuivre la démonstration de sa thèse suivant laquelle la stratégie fédéraliste doit être soumise à une « révision déchirante ». Il rappelle l'absence d'une force capable de soutenir le projet du « crocodile », et émet un jugement négatif sur le sommet de Milan, ainsi que des considérations critiques sur certains dossiers européens et l'attitude des partis à leur égard ; il rappelle son soutien aux théories d'Olivetti sur les « ordini politici ».

R.P.

# DROIT SOCIAL

Direction : Jean-Jacques Dupeyroux

NUMÉRO SPÉCIAL

## Les alternatives aux licenciements

N° 9-10 SEPTEMBRE-OCTOBRE 1985

Raymond SOUBIE : Quelques observations sur les accords  
« donnant-donnant ».

\*  
\* \*

Jean-Marc BERAUD : La procédure de la réduction d'horaire.

Jean-Marc SPORTOUCH : Le contenu de la décision de réduction de temps du  
travail.

Laurent BALART : Les réformes du chômage partiel (1984-1985).

Henry BLAISE : Les droits individuels des salariés face à une réduction de  
temps de travail.

\*  
\* \*

Gérard COUTURIER : Le plan social : aspects juridiques.

Jean-Yves HOCQUET : Les conventions du fonds national de l'emploi.

Antoine LYON-CAEN : Analyse juridique des congés de conversion.

Rose-Marie VAN LERBERGHE : Le nouveau dispositif des congés de conversion.

Marie-Hélène DEBART et Gérard MOREAU : Le retour et la réinsertion des  
travailleurs étrangers aux pays d'origine.

\*  
\* \*

Jean SAVATIER : La résiliation amiable du contrat de travail.

\*  
\* \*

Alain BANCAUD : L'idéal juridique réalisé : les colloques de la revue *Droit  
social*.

DROIT SOCIAL - 3, rue Soufflot  
75005 Paris  
(1) 46.34.10.30

# Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

## INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

## PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

## DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* »

## TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 . — 224 pages . — PRIX 99 F

Editions techniques et économiques

3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30