

CK
BS

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



Amérique centrale : aide-toi, l'Europe t'aidera, V. HIRSCH. — En lisant les documents communautaires... Des perspectives économiques 1987 plutôt maussades, P. MAILLET. — Evolutions techniques de l'outil de production sidérurgique dans la Communauté européenne, A. CANEVALI et A. LOMMEL. — Le pollueur-payeur. L'application et l'avenir du principe, J. DUREN. — La fixation à un niveau trop élevé du prix des céréales et ses conséquences. Rétrospective d'un quart de siècle de politique allemande pratiquée au sein de la Communauté, U. WEINSTOCK. — Un exemple de concertation réussie : le règlement n° 3972/86 du Conseil, C. BERGER. — La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire, D. SIMON et A. BARAV.

N° 305 MARS 1987

REVUE DE **L'ÉNERGIE**

NUMÉRO SPÉCIAL

MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES UNE PREMIÈRE COMPARAISON INTERNATIONALE FRANCE — ÉTATS-UNIS

sommaire

Préface, par André GIRAUD, directeur du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières, ancien ministre.

Présentation, par Mme BERLIOZ-HOUIN, administrateur de l'université de Paris-Dauphine.

Ouverture, par Albert ROBIN, directeur général adjoint d'Électricité de France.

Comparaison des programmes nucléaires France-États-Unis : présentation de l'étude et du colloque, par Pierre ZALESKI, directeur adjoint du Centre de Géopolitique de l'énergie et des matières premières.

U.S. Electricity needs VS planned capacity additions, par Dr. Chauncey STARR, vice-président du conseil d'administration de l'EPRI (Electric Power Institut), et Milon F. SEARL.

Les performances économiques du programme nucléaire français, par G. MOYNET, chef adjoint de département (EdF) et J.-C. SOL, ingénieur (EdF).

Les expériences américaines de construction des centrales nucléaires et les coûts du kWh installé, par John CROWLEY, manager of Technical Service (United Engineers and Constructors Inc).

Coûts du kWh électrique des centrales fonctionnant « en base », par Lucien GOUNI, directeur adjoint (EdF).

Comparative Review of U.S. and French Power Plant Construction Projects, par Chaim BRAUN, technical manager (EPRI).

Quelques réflexions suggérées par la comparaison des expériences françaises et américaines, par Pierre BACHER, directeur adjoint, direction de l'équipement, EdF.

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

Revue de l'Énergie, 3 rue Soufflot 75005 Paris — Tél. : (1) 46.34.10.30



sommaire

problèmes du jour

- 129 Amérique centrale : aide-toi, l'Europe t'aidera, par Valérie HIRSCH

chronique économique communautaire

- 131 En lisant les documents communautaires... Des perspectives économiques 1987 plutôt maussades, par Pierre MAILLET

l'économie et le social dans le marché commun

- 139 Evolutions techniques de l'outil de production sidérurgique dans la Communauté européenne, par Dott. Alberto CANEVALI et Dr. Ing. André LOMMEL
- 144 Le pollueur-payeur. L'application et l'avenir du principe, par Jean DUREN, chef de division des Affaires sociales, de l'Environnement et de la Santé publique au Parlement européen
- 150 La fixation à un niveau trop élevé du prix des céréales et ses conséquences. Rétrospective d'un quart de siècle de politique allemande pratiquée au sein de la Communauté, par Ulrich WEINSTOCK, directeur général auprès du Conseil des Communautés européennes

problèmes juridiques et institutionnels

- 161 Un exemple de concertation réussie : le règlement n° 3972/86 du Conseil, par Claude BERGER
- 165 La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire, par Denys SIMON, professeur à la Faculté de Droit et de Sciences politiques de Strasbourg et au Collège d'Europe de Bruges et Ami BARAV, Reader in Law, université d'Essex

actualités et documents

- 175 Communautés européennes

© 1987 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
Editions Techniques et Economiques
☐ Virement CCP 10 737 10 Paris

NOM :

ADRESSE :

Date :

Signature :

(*) Tarif au 1.05.1986.

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

AMÉRIQUE CENTRALE : AIDE-TOI, L'EUROPE T'AIDERA

Valérie HIRSCH

Quel rôle l'Europe peut-elle jouer en Amérique centrale ? Quel rôle doit-elle y jouer ? Après la troisième conférence ministérielle qui a réuni à la ville de Guatemala, du 9 au 10 février, les Douze, les pays de l'isthme centre-américain (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador) ainsi que ceux du groupe de Contadora (Colombie, Mexique, Panama et Venezuela), la question reste ouverte. Si l'Amérique centrale ne représente pas de réel attrait pour la CEE, celle-ci ne pouvait pas rester insensible aux conflits dans cette région où deux familles politiques de tradition européenne — la démocratie chrétienne et la social-démocratie — sont fortement implantées. Cependant, les ambitions européennes sont restées jusqu'à présent dépourvues d'une réelle détermination politique. Il est vrai que les pays concernés ne semblent eux-même vouloir s'unir que le temps d'une conférence, surtout soucieux de conserver l'aide économique de la CEE. A cet égard, la dernière réunion au Guatemala les aura au moins incités à renouer un dialogue rompu depuis des mois.

Succès au Guatemala

L'absence des ministres européens des Affaires étrangères les plus importants — seuls ceux de Belgique, présidente en exercice du Conseil, Danemark, Pays-Bas et Espagne avaient fait le déplacement — augurait mal de l'issue de cette conférence. Celle-ci n'a pourtant pas été l'échec total que l'on craignait en raison du blocage des négociations de paix en Amérique centrale menées sous l'égide du groupe de Contadora auxquelles la CEE s'était associée depuis deux ans. A la veille de la rencontre, le Costa Rica avait d'ailleurs proposé un nouveau plan de paix inspiré par Washington, qui excluait le Nicaragua de la négociation et qui devait être examiné par les trois autres pays de l'isthme, le 18 février à San José. Depuis l'échec de la dernière réunion, en mai 86, des ministres de la région, le Costa Rica et le Honduras refusaient aussi tout contact avec les sandinistes, tant que ces derniers ne retireraient pas leur plainte devant la Cour internationale de Justice contre ces deux pays qui abritent des bases de la « contra ».

On peut s'imaginer dans quelle atmosphère difficile s'est ouverte la conférence avec la Communauté européenne. Pourtant, au-delà des polémiques inévitables — le ministre nicaraguayen Miguel d'Escoto accusant ses voisins d'être « des complices de l'impérialisme américain » et ces derniers dénonçant l'absence de pluralisme du régime sandiniste — le dialogue a été relativement « serein », selon un représentant de la Commission européenne présent à la réunion. Le communiqué final a réaffirmé que l'initiative de Contadora « continue à être actuellement le seul moyen viable pour atteindre une solution pacifique et négociée en Amérique centrale » et il a aussi donné son appui à la proposition du président guatémaltèque Vinicio Cerezo de créer un Parlement centre-américain élu selon « des bases communes, qui encouragent un



véritable pluralisme idéologique et garantissent la plus large participation de tous les secteurs ».

La conférence ministérielle aura donc au moins permis de renouer le dialogue entre les cinq pays de l'isthme qui ont décidé de se retrouver, au cours des trois prochains mois à Esquipulas (Guatemala) pour réexaminer le plan de Contadora. Ce succès remporté par la CEE, même s'il est loin d'être évident qu'il se confirme par la suite, ne doit pas masquer l'absence d'une réelle influence européenne dans la région.

Une politique ambiguë

L'Europe se contente de prôner le dialogue mais « elle n'a rien à proposer » confiait le commissaire européen Claude Cheysson à un groupe de journalistes, à l'issue de la conférence. « Il est cependant remarquable que les Européens soient encore ensemble dans cette affaire » alors que « certains préféreraient manifestement qu'on ne leur parle plus de l'Amérique centrale ».

Le ton désabusé du commissaire est sans doute à la mesure des espoirs qu'il avait investis comme principal initiateur d'une politique européenne dans la région. Déjà, lorsqu'il était ministre des Affaires étrangères, il avait été le premier européen à osé faire une brèche dans la sacro-sainte « doctrine de Monroe » proclamée par les États-Unis au début du siècle — « l'Amérique aux Américains » — en présentant devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, en 1981, une déclaration avec le Mexique reconnaissant l'opposition armée au Salvador comme une « force politique représentative » et en concluant peu après un accord de livraison d'armes avec le Nicaragua. Le ministre ouest-allemand et libéral Hans-Dietrich Genscher joua aussi un rôle décisif, inquiet qu'une aggravation des conflits en Amérique centrale ne renforce les tendances aux États-Unis à délaisser la défense de l'Europe occidentale.

Cependant, la philosophie de la première rencontre ministérielle CEE-Amérique centrale, qui eut lieu à San José en septembre 1984, n'était pas clairement établie. S'agissait-il d'aider les pays à diversifier leur dépendance à l'égard des États-Unis et, dans le cas nicaraguayen, à l'égard du bloc de l'Est, en présentant l'Europe comme une troisième force ? Ou fallait-il au nom

de la solidarité atlantique apporter une caution européenne à la politique américaine, même s'il n'était pas question de souscrire à l'analyse de l'administration Reagan ramenant tout à un grand complot soviétique ?

Paradoxalement, c'est le secrétaire d'État américain George Schultz qui a apporté le meilleur appui à la France, l'Espagne et l'Italie, favorables à une aide non discriminatoire pour tous les pays de la région. En envoyant une lettre aux chancelleries européennes pour que le Nicaragua soit exclu de l'assistance de la CEE, lettre qui a été rendue publique, il a sapé la position de ceux, notamment le Royaume-Uni et la RFA, qui voulaient rendre l'aide conditionnelle « au respect des libertés démocratiques ».

Un an plus tard, à Luxembourg, la deuxième conférence débouchait sur la signature d'un accord institutionnalisant le dialogue politique et d'un accord de coopération régionale, du même type que celui qui lie la CEE aux pays de l'ASEAN. Les Européens se contentèrent de promettre une augmentation « substantielle » de leur aide, qui a effectivement doublé entre 1984 et 1987 pour atteindre 80 millions d'ECU. Mais ils refusèrent aussi bien d'ouvrir plus que nécessaire leurs frontières aux produits centre-américains que de discuter avec eux d'un système « Stabex » (compensation des pertes à l'exportation sur les produits de base agricoles) tel qu'il existe pour les pays ACP ou de faire intervenir la Banque européenne d'Investissement dans la région.

Quant au dialogue politique, il est resté singulièrement limité, la CEE n'ayant jamais eu une réelle volonté de faire pression sur les États-Unis pour qu'ils acceptent l'initiative de Contadora. Vis-à-vis du Nicaragua, les Douze se sont d'ailleurs de plus en plus alignés sur la position américaine, surtout après le changement de gouvernement en France. Alors que ce pays avait reçu la moitié de l'aide financière consacrée par la CEE aux cinq pays de la région entre 1980 et 82, sa part est tombée à 5 % en 1985. Les Nicaraguayens ont seulement bénéficié d'une aide alimentaire importante (15,7 millions d'écus en 85) et de l'aide pour les programmes régionaux au cours des deux dernières années. Et cette tendance n'est pas prête de se renverser : la France, la RFA et les Pays-Bas ont ainsi fait savoir lors de la conférence qu'ils comptaient réorienter leur aide bilatérale en faveur des autres pays de la région. Quoi qu'on puisse ergoter à l'infini sur le sens et le contenu de la « démocratie » dans un pays en guerre, il est singulier que l'Europe enlève son soutien au seul État vraiment demandeur d'une intervention des Douze qui aille au-delà de l'aide économique.

EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES

DES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES 1987 PLUTÔT MAUSSADES

Pierre MAILLET

Esquissée dans le rapport économique 1984-1985, la stratégie communautaire de coopération pour l'emploi a été présentée de façon très complète dans le rapport 1985-1986 et approuvée par le Conseil en décembre 1985. Mais, comme souvent dans les affaires communautaires, il y a loin de la coupe aux lèvres et la pratique des divers pays membres est encore assez loin de cette politique économique coordonnée qui seule peut, en retournant la situation, faire cesser la dégradation de l'emploi. Le rapport 1986-1987 aide à comprendre les insuffisances actuelles de la coordination communautaire et à préciser les infléchissements souhaitables dans les politiques économiques des divers pays membres (1).

I. — L'évolution de 1986 au regard de la stratégie de coopération

Tableau 1. — Évolution des grands agrégats économiques de la Communauté

	1961-73	1974-80	1981-84	1985	1986	1986 ⁽²⁾ oct.	1987 févr.
PIB en volume	4,8	2,2	0,9	2,4	2,5	2,8	2,3
Déflateur du PIB	5,1	12,1	9,1	6,0	6,2 ⁽¹⁾	3,5	3,9
Déflateur de la consommation privée	4,6	12,1	9,5	5,8	3,7 ⁽¹⁾	3,0	3,2
FBCF	5,6	0,5	-1,2	2,4	4,2	5,1	
Productivité	4,5	2,2	1,7	2,0	1,8	2,0	
Emploi	0,3	0,0	-0,7	0,4	0,8	0,8	
Taux de chômage	2,2	4,7	9,5	11,1	11,0	10,8	11,8
Solde des opérations courantes en % du PIB			-0,3	0,5	1,2	0,9	
Déficit des administrations	0,6	3,8	5,5	5,1	4,7	4,1	4,3

⁽¹⁾ L'écart important observé pour 1986 entre les deux indices de prix tient à la forte modification des termes de l'échange qui a eu lieu au cours de cette année.

⁽²⁾ Respectivement prévisions faites en octobre 1986 et février 1987.

Depuis le milieu de 1985, l'économie mondiale a connu trois événements importants : la baisse de près de moitié du prix du pétrole en dollars, une atténuation de la surévaluation du dollar et la baisse des taux d'intérêt. L'impact combiné de ces trois éléments, s'ils se perpétuent, devrait favoriser une croissance plus stable et plus soutenue à moyen terme de l'économie occidentale. Toutefois, cet effet favorable tarde quel-

(1) Rapport économique annuel 1986-87. « Réduire le chômage dans une économie européenne plus dynamique. Pour une mise en œuvre effective de la stratégie communautaire de coopération ». Économie européenne, N° 30, novembre 1986.



que peu à se manifester : sur la base des évaluations actuelles, la croissance de l'OCDE dans son ensemble devrait atteindre environ 2,5 % en 1986 et 1987, soit un peu moins qu'en 1985. Que s'est-il passé pour que la stimulation escomptable ne se soit pas manifestée ?

La baisse du prix du pétrole, forte en dollars (40 %), encore plus forte en écus (plus de la moitié) a indiscutablement réduit la facture pétrolière des pays occidentaux : pour la CEE à 12, cette réduction peut être évaluée pour 1986 à 60 milliards d'écus, soit environ 1,5 % du PIB. Mais elle a évidemment, en sens inverse, réduit les capacités d'achat des pays exportateurs de pétrole, et donc les exportations de l'OCDE vers ces pays.

Si la CEE a indiscutablement gagné par le jeu des termes de l'échange (le baril de pétrole coûte deux fois moins cher en termes réels, c'est-à-dire en volume de produits à exporter pour le payer), elle n'a pas vu ses débouchés extérieurs augmenter.

La dévaluation de fait (puisqu'il s'agit de taux flottants) du dollar n'a pas entraîné le rééquilibrage de la balance extérieure américaine ; il n'y a pas lieu de s'en étonner outre mesure, c'est très probablement une manifestation de la classique courbe en J (augmentation des exportations décalée dans le temps) ; il n'y a pas non plus eu de réduction massive du déficit public américain, malgré les rodомontades de la loi Gramm-Rudman, mais il n'y a plus eu de stimulation budgétaire ; aussi la croissance a-t-elle été modique - 2,8 % en 1985 et 1986, contre 6,5 en 1984 : la politique de l'offre, claironnée, n'a pas pris le relais de la stimulation keynésienne, inavouée, mais réelle. On a toutefois vu une sensible baisse des taux d'intérêt, grâce à un net assouplissement de la politique monétaire.

Néanmoins celle-ci n'a pas suffi à améliorer nettement la situation des PVD très endettés, qui ont de plus souffert d'une nouvelle détérioration de leurs termes de l'échange et d'une baisse de leurs revenus d'exportation.

Enfin l'excédent commercial du Japon a continué à augmenter fortement, du fait à la fois de la sous-évaluation du yen et des obstacles de fait aux importations, que la CEE et les USA dénoncent régulièrement, mais sans effet sensible.

L'évolution extérieure s'est donc traduite, pour les pays de la CEE, par une amélioration des termes de l'échange, mais aussi par l'absence d'une stimulation à l'activité économique par les exportations vers les pays tiers. C'est donc sur elle-même que la Communauté a dû compter.

Les résultats de l'année 1986 ne sont pas négligeables :

- l'inflation a continué à diminuer, atteignant avec 3,7 % un niveau qui n'avait pas été connu depuis 1970 ;

- la croissance du PIB en volume a repris un niveau (2,5 %) qui certes reste loin des réalisations de la décennie 60, mais contraste avec la stagnation autour des années 1980 ;

- tout en maintenant une hausse appréciable de la productivité, la croissance a été suffisante pour permettre une légère progression de l'emploi ;

- enfin — on y reviendra plus loin — la convergence des évolutions économiques des pays membres s'améliore.

Toutefois :

- la hausse de la population désirant un emploi demeure appréciable, si bien que le taux de chômage, s'il est stabilisé, ne diminue pas ;

- le déficit des administrations publiques, s'il baisse un peu, demeure à un niveau excessif, et le rapport au PIB de la dette publique continue à augmenter.

La progression de l'activité économique, on l'a déjà dit, a été tirée essentiellement par la demande intérieure : consommation privée, mais surtout investissement, qui manifeste une reprise substantielle (+ 4,2 %) ; toutefois, celle-ci succède à des années déprimées, si bien qu'on ne fait que dépasser à peine en 1986 le volume de 1980 ; l'effet en est évidemment une création encore insuffisante de postes de travail pour amorcer une nette résorption du chômage.

Au total, *un bilan nuancé* : succès sur le front des prix, reprise de l'investissement, pas d'amélioration en ce qui concerne le chômage. Pouvait-on faire mieux ?

Une réponse synthétique à cette question tient en deux phrases :

- Chaque pays a fait des efforts dans le bon sens, qui ont tous été couronnés de succès.

- Une meilleure coordination de ces efforts, leur mise plus systématique au service d'un projet commun, la valorisation des synergies possibles, auraient vraisemblablement permis d'obtenir de meilleurs résultats.

Cette réponse peut être explicitée par un regard successif sur les différentes composantes d'une stratégie de croissance pour l'emploi, politiques monétaires et budgétaires, amélioration des marchés, attitude des investisseurs.

Les *règles à suivre en politique monétaire* sont clairement exprimées dans le Rapport annuel. « L'un des premiers objectifs de la politique monétaire est d'atteindre et de maintenir un haut degré de stabilité monétaire, ce qui est entièrement dans la ligne de la stratégie de coopération. La stabilité monétaire commande la réalisation des autres objectifs de la politique économique. Réductrice des incertitudes pesant sur le pouvoir d'achat futur de la monnaie, elle crée des conditions favorables à un comportement coopératif des agents économiques et réduit en particulier la

(2) Le Rapport annuel 86-87 donne le résumé suivant : « Cette stratégie a pour objectif une réduction significative et durable du chômage sur une période de plusieurs années. Le chômage qui sévit en Europe est la conséquence de graves déséquilibres économiques et sociaux, et ne saurait donc être éliminé par des mesures ponctuelles qui ne traitent que les symptômes. La stratégie communautaire s'attaque aux causes profondes du chômage par une approche intégrée des aspects macro- et micro-économiques et de la dimension sociale du problème. Sur le plan macro-économique, elle demande que l'accroissement modéré des salaires réels soit maintenu encore un certain temps, tout en assurant, simultanément, une évolution appropriée de la demande conforme aux exigences de la stabilité. C'est cette combinaison qui renforce la rentabilité, l'investissement et l'emploi. Au niveau micro-économique, il importe d'améliorer l'adaptabilité des marchés des biens, des services, des capitaux et du travail en tenant compte des aspects sociaux, et il importe de promouvoir, en particulier, la création de nouvelles entreprises, la formation professionnelle et la mise en œuvre des nouvelles technologies. Une telle action facilite l'indispensable mutation structurelle, donne une nouvelle dynamique à l'économie et permet d'améliorer la compétitivité de l'économie européenne en tirant parti des avantages du grand marché intérieur européen ».

Pour un exposé synthétique plus détaillé, cf. notre résumé du Rapport annuel 1985-86, Revue du Marché Commun, décembre 1985, pp. 603-610.

justification de mécanismes d'indexation. Elle améliore ainsi les conditions de l'ajustement des prix relatifs et contribue, par là-même, à une affectation efficace des facteurs de production.

Une élaboration de la politique monétaire dans une perspective de moyenne période permet d'orienter durablement les anticipations dans le sens souhaité sans remettre en cause les succès acquis dans la lutte contre l'inflation.

Cependant, la politique monétaire doit tenir correctement compte de la marge de croissance réelle possible ».

« Toutefois, dans un régime de taux de change flexibles, la politique monétaire peut être confrontée à un conflit entre les exigences internes et externes. La politique monétaire pourrait donc exiger une gestion flexible en fonction des évolutions des taux de change à l'extérieur de la Communauté afin d'éviter des perturbations réelles, sources de distorsion et qui finissent d'ailleurs par mettre en péril l'objectif prioritaire de la stabilité monétaire. Une réaction de cet ordre ne devrait pas remettre en cause fondamentalement les orientations choisies ».

« Une plus grande intégration monétaire requiert une meilleure coordination. C'est vrai pour la politique monétaire de chaque pays participant au SME, mais ce l'est également pour la concertation au niveau national sur les instruments de la politique économique générale ».

« Une action coordonnée dans le domaine de la politique monétaire n'est toutefois pas synonyme d'uniformité des politiques pour tous les pays. Chaque pays connaît en effet des problèmes différents et il faut, en particulier, des méthodes différentes pour venir à bout du manque grave de convergence des politiques budgétaires et des divergences concomitantes qui subsistent sur les anticipations inflationnistes. Chaque pays doit, dans les limites de ses possibilités, rechercher le dosage de politiques qui lui permettra le mieux de se conformer au but commun d'une croissance durable, non inflationniste et plus génératrice d'emplois ».

Dans l'ensemble, les pays se sont inspirés de ces règles : cela s'est traduit à la fois par une décélération et une meilleure convergence de la croissance de la masse monétaire ; on peut toutefois se demander si, dans les pays où le taux d'inflation et les anticipations inflationnistes se sont déjà stabilisées à un faible niveau, la rigueur monétaire ne mérite pas d'être un peu atténuée. On comprend qu'une Banque Centrale demeure inlassablement préoccupée par la stabilité des prix — surtout quand cette tâche lui est confiée par la Constitution elle-même —, mais, lorsque l'inflation a quasiment disparue, un léger desserrement serait peut-être favorable à une accélération de la croissance, tant dans le pays que, par ricochet, chez les partenaires. Le lecteur aura compris que, plus explicite que le Rapport annuel, nous pensons ici à la RFA. Il faut d'ailleurs remarquer que, en fait, en 1986 la croissance de la masse monétaire allemande a été plus forte que prévue et surtout que l'attitude prudente de la Bundesbank est actuellement motivée principalement par le fonctionnement du marché des changes international ; c'est l'éventualité d'une conversion massive de dollars en DM, avec l'effet corrélatif inflationniste, qui inquiète le plus les autorités de Francfort.

La *norme budgétaire sous-jacente au Rapport* est approximativement que les déficits budgétaires restent à un niveau qui permette au rapport de la dette publique au PIB de ne pas croître à moyen terme (sauf raisons conjoncturelles), voire de diminuer s'il a atteint un niveau qui entraîne une place excessive des charges d'intérêt dans les dépenses publiques. « Les déficits budgétaires qui se traduisent par un endettement public élevé ont deux conséquences macro-économiques importantes. D'abord, les agents économiques ne seront disposés à placer une fraction croissante de leurs avoirs en titres publics qu'en contrepartie de taux d'intérêts réels toujours plus élevés. Ensuite, de tels déficits budgétaires augmentent les risques d'une reprise inflationniste de l'expansion monétaire, ce qui entraîne une augmentation additionnelle des taux d'intérêt réels, assimilable à une prime de risque. Du fait du niveau élevé des taux d'intérêts réels, l'investissement privé subit un effet d'éviction avec ses conséquences négatives pour la croissance à moyen terme ».

Toutefois, lorsque le risque d'instabilité financière est limité et que le rapport de la dette publique au PIB est en baisse, apparaissent des effets négatifs de la contraction budgétaire sur la demande globale. « Le choix d'une stratégie de politique budgétaire doit toujours tenir compte de l'offre et de la demande. Dans la situation actuelle, il existe de bonnes raisons d'opter pour un renforcement tant de l'offre que de la demande ». En 1986, pour la CEE, le déficit des administrations publiques a été ramené de 5,1 à 4,7 % du PIB, chiffre encore excessif, mais très différent en fait d'un pays à l'autre.

« Si elle constitue indiscutablement une priorité pour au moins la moitié des Etats membres, la réduction des déficits budgétaires ne constitue pas un objectif en soi lorsque les finances publiques sont suffisamment saines ». « Une réduction importante du déficit budgétaire en pourcentage du PIB devrait rester un objectif prioritaire en Belgique, en Espagne, en Grèce, en Irlande, en Italie et au Portugal ». Par contre, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni ont pratiquement stabilisé la dette publique.

En ce qui concerne les *salaires*, « la stratégie de coopération propose que les partenaires sociaux s'accordent sur une évolution des coûts salariaux compatible avec une augmentation significative de l'emploi. Le scénario illustrant la stratégie de coopération prévoit à cet égard que les salaires, dans une définition sans doute proche de celle en général retenue dans les négociations salariales, c'est-à-dire nets des charges sociales supportées par les employeurs, s'accroîtront, en termes réels, en moyenne des années 1986-1990, à un rythme modéré, proche de 1,1 % par an. Aux effets de cet accroissement modéré s'ajouteront ceux d'une certaine baisse des contributions sociales à la charge des salariés. L'augmentation de la productivité moyenne par tête serait, durant la même période, de 2,3 % ; une telle évolution relative devrait permettre une augmentation des ressources d'autofinancement des entreprises, favorable à une reprise de l'investissement créateur d'emplois. De ce point de vue, l'évolution de 1986 est satisfaisante ; en effet, pour la Communauté dans son ensemble, le rapport

coût salarial par tête

productivité



est revenu au niveau 98, par référence à un niveau 100 correspondant à la période 1961-73 considérée comme satisfaisante en termes de créations d'emploi, et cette baisse s'observe dans tous les pays.

Parmi les lignes d'action de la stratégie de coopération, l'amélioration de la *capacité d'adaptation des marchés* constitue un élément essentiel du processus de redressement de la compétitivité des entreprises et de leur performance, notamment en matière d'emploi. La progression dans la voie de l'achèvement du marché intérieur est un instrument privilégié, et on se souvient qu'en décembre 1985, par l'adoption de l'Acte unique, le Conseil avait exprimé son accord de principe sur le programme contenu dans le Livre Blanc de juin 1985 et devant aboutir à la réalisation intégrale du marché intérieur en 1992.

L'ampleur de la tâche est grande et on ne peut que regretter qu'en 1986, sous les présidences néerlandaises et britannique, on n'ait pas progressé plus ; sans qu'on puisse dire véritablement qu'on a pris du retard, il ne faut pas oublier que plus on progressera, plus les progrès deviendront difficiles et ne seront possibles que si les gouvernements se décident, plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à maintenant, à cesser d'être obnubilés par les intérêts nationaux à court terme et partiels. Il ne faut donc pas ralentir l'effort.

Comment ces diverses mesures de politique économique ont-elles infléchi l'évolution de l'investissement, en définitive chaînon décisif de toute amélioration de l'emploi ? On a vu qu'il y a eu une certaine reprise de l'investissement (4,2 %, contre 3,6 pour la demande interne et 2,5 % pour le PIB), mais le rapport au PIB de la formation brute de capital fixe n'atteint que 18,5 %, niveau médiocre si on le compare aux 22,7 de 1970. L'amélioration de la rentabilité du capital, indiscutable puisqu'elle passe de 68 en 1985 à 78 en 1986 (indice 100 pour la période 1961-73), n'a pas suffi à stimuler fortement l'investissement, selon toute vraisemblance par suite d'une vision insuffisamment optimiste sur l'évolution des débouchés, et cela parce que la demande globale n'a été que modérément soutenue.

En fait, la stratégie de croissance pour l'emploi repose macro-économiquement sur deux moteurs : l'augmentation des profits grâce à une modération salariale et une certaine stimulation de la demande, tout particulièrement dans les pays qui disposent de marges de manœuvre et dont l'expansion autonome pourrait se propager à l'ensemble des partenaires. Faute d'un des moteurs, l'ensemble reste cahotant. On peut ainsi résumer l'appréciation sur 1986 : des évolutions et des politiques allant généralement dans le bon sens, mais trop timorées, notamment dans ceux des pays-membres ayant le plus de marges de manœuvre : la critique atteint notamment trois pays : la RFA, la France, le Royaume-Uni, mais tout particulièrement le premier d'entre eux. Faute d'audace, on a insuffisamment exploité les atouts apportés par la réduction du prix du pétrole et du cours du dollar ; comme ces atouts sont apparus une fois, mais ne réapparaîtront pas chaque année, la carence est grave.

Peut-on faire mieux en 1987 ? Avant de répondre à cette question, il est utile de situer la position relative des divers pays membres.

II. — Qui fait quoi, qui peut quoi ?

La vision brossée ci-dessus pour l'ensemble de la Communauté masque en fait une profonde diversité d'évolutions, de situations, et donc de marges de manœuvre. Si une certaine tendance à la cohérence s'observe, il demeure néanmoins de fortes disparités entre pays.

Les années ayant suivi la crise pétrolière de 1973 ont vu l'éparpillement des rythmes d'évolution des principales variables économiques des pays membres, le record étant tenu par les taux d'inflation (en 1975, on a observé ainsi un taux de 27,2 au Royaume-Uni, contre 5,9 en RFA). De ce fait, on a été à la veille de l'éclatement de facto du marché commun et c'est pour l'éviter qu'on s'est finalement mis d'accord sur le SME, cadre favorable — voire même contraignant — pour des politiques économiques plus cohérentes au service d'évolutions convergentes.

Tableau 2. — Écart moyen (dispersion) par rapport à la moyenne

	Croissance de la masse monétaire		Prix à la consommation privée	
	1980	1986	1980	1986
EUR 12	4,1	4,2	4,5	2,7
SME	3,4	1,5	5,0	2,0

L'alerte fut suffisamment chaude pour que les divers pays fassent un effort pour réduire leurs taux d'inflation et mieux tenir compte des comportements de leurs partenaires. Le résultat en a été, on l'a vu, une inflation plus faible et un rapprochement des évolutions. Le tableau 2, où on a seulement les chiffres pour 1980 et 1986, montre ainsi un net rapprochement des rythmes de croissance de la masse monétaire et du niveau des prix à la consommation privée, notamment pour les pays adhérents au SME.

Le rapport résume ainsi cette constatation de convergence : « la Communauté a, ces derniers temps, accompli des progrès sensibles vers une convergence nominale. La gestion de la politique économique globale et le fonctionnement du SME ont permis une baisse des taux d'inflation dans la plupart des pays ces dernières années. La correction des déséquilibres externes est également en bonne voie ».

Meilleure convergence ne signifie pas toutefois que tous les pays soient dans une situation analogue par rapport aux indicateurs fondamentaux, croissance des prix, balance extérieure, déficit public, dont les valeurs commandent en fait la possibilité de mener une politique de croissance favorable à la résorption progressive du chômage : une telle politique ne peut en effet être menée que si le niveau des prix est suffisamment stabilisé pour que le risque d'une reprise de l'inflation soit faible, si la balance extérieure est en excédent et permet donc d'envisager une hausse des importations temporairement plus forte que celle des exportations

Tableau 3. — La situation économique des pays membres en 1986

	Déficit public en % du PIB	Dettes publique	Croissance du PIB en volume en %	Croissance du prix du PIB en %	Taux de chômage en %	Prix à la consommation privée Tx de crois.	Balance des opérations courantes en % du PIB	Croissance de la FBCF en %
B	8,0	122	2,0	4,6	12,9	1,3	3,5	5,3
DK	- 2,8	62	2,9	4,8	7,6	3,3	- 4,1	9,8
D	- 0,9	42	3,1	3,9	8,1	0,0	3,2	3,5
GR	- 10,6	58	0,5	22,6	7,6	22,5	- 5,8	- 3,0
E	- 4,9	49	2,9	11,8	21,7	8,6	3,5	7,2
F	- 2,9	34	2,2	4,6	10,5	2,5	0,1	5,3
IRL	- 10,7	119	1,8	5,6	18,4	3,7	- 1,3	- 1,6
I	- 12,7	106	2,8	9,7	13,4	6,2	1,2	4,6
L	3,7	14	2,4	5,4	1,3	0,5	(1)	3,0
NL	- 5,5	76	1,6	0,4	12,0	0,0	3,9	5,4
P	- 8,0	81	3,8	19,2	8,6	11,8	5,4	7,8
UK	- 2,9	58	2,3	3,9	12,0	4,0	- 0,1	1,9
EUR 12	- 4,7	60	2,5	6,2	11,9	3,7	1,2	4,2

(1) chiffre pour le Luxembourg cumulé avec celui pour la Belgique.

(ce qui est le cas général en cas de stimulation de l'activité économique), enfin si le déficit public (et la dette publique) ne vient pas peser excessivement sur les ressources de financement (l'épargne) de l'économie.

Sur la base des chiffres du tableau 3, on peut esquisser un classement des pays (tableau 4). Un tel classement ne doit évidemment être regardé qu'avec circonspection, néanmoins il va nous aider à mieux cerner la *marge de manœuvre actuelle* des divers pays membres.

Tableau 4. — Classement des pays selon les constituants des marges de manœuvre

Niveau d'inflation en 1986	Ancienneté de la stabilité (sur 3 ans)	Balance extérieure moyenne 85-86	Déficit public en 1986	Dettes publique en 1986	Croissance du PIB en volume en 1986
D	D	NL	L	L	P
NL	NL	P	DK	F	D
L	B	D	D	D	DK
B	L	B-L	F	E	E
F	DK	E	UK	UK	I
DK	F	EUR	EUR	GR	L
IRL	UK	UK	E	EUR	UK
EUR	EUR	I	NL	DK	F
UK	IRL		B	NL	B
I	I	F	P	P	IRL
E	E	IRL	GR	I	NL
P	GR	DK	IRL	IRL	GR
GR	P	GR	I	B	

Certains pays ont une situation suffisamment faible eu égard à la plupart des indicateurs pour que leur politique économique doive être menée avec beaucoup de prudence, et en continuant à faire un effort tout particulier de lutte contre l'inflation : il s'agit de la Grèce, du Portugal, de l'Irlande, mais aussi de l'Espagne et de l'Italie. Si on laisse de côté le Luxembourg, dans l'ensemble fort bien placé, mais de poids infime, il reste six pays à examiner à fond comme étant susceptibles d'aider à une action communautaire, par ordre alphabétique, B, D, DK, F, NL, UK. La Belgique a réussi correctement sa lutte contre l'inflation et a une

situation extérieure satisfaisante, mais l'ampleur de son déficit public et encore plus le montant de la dette publique (dont le seul service absorbe plus du quart du budget de l'État) empêchent de mener une politique budgétaire de stimulation, tellement il est prioritaire de stopper la croissance, puis de réduire le montant, de la dette.

Le Danemark a brillamment réussi la réduction de son déficit public (passé de 9,3 % du PIB en 1982 à un excédent en 1986), sans que cela l'empêche de maintenir la croissance de son PIB ; mais sa balance extérieure est nettement défavorable (et son poids économique dans la Communauté faible, malgré un PIB par tête qui le classe en seconde position immédiatement après le Luxembourg).

Les Pays-Bas ont une position forte en ce qui concerne la stabilité des prix et la balance extérieure, mais le déficit public constitue un handicap sérieux.

La France est en bonne posture en ce qui concerne sa gestion budgétaire, mais sa situation extérieure est traditionnellement fragile et sa victoire récente contre l'inflation est encore mal consolidée.

Le Royaume-Uni est à tous égards dans une position intermédiaire qui devrait lui permettre certaines audaces, mais d'une ampleur mesurée.

Reste la RFA qu'on trouve dans le peloton de tête pour tous les classements : très faible hausse des prix, et ceci depuis plusieurs années, excédent extérieur qui permet d'affronter sans risque notable une hausse des importations, modicité du déficit public, qui rend envisageable une certaine stimulation d'origine budgétaire.

III. — Les perspectives 1987

Sur la base des politiques économiques annoncées ou probables des divers pays membres, le Rapport annuel dresse des perspectives d'évolution pour 1987, qui sont récapitulées à la dernière colonne du tableau 1 :

— poursuite de la réduction de l'inflation ;



- légère hausse de la croissance du PIB et des investissements et de l'emploi, mais insuffisante pour résorber sensiblement le chômage ;

- poursuite de la réduction des déficits publics.

Les calculs sous-jacents à la définition de la stratégie de croissance pour l'emploi estimaient que, pour pouvoir amorcer une décrue sérieuse du chômage et ramener celui-ci à 7,1 % en 1990, il faudrait avoir une hausse annuelle du PIB en volume de 3,5 % et une croissance de l'investissement de 6,8 % par an. La comparaison de ces chiffres avec les précédents montre que, sur la base des prévisions actuelles pour 1987, on est assez loin du compte, c'est-à-dire qu'on continuerait à prendre du retard, avec deux inconvénients essentiels :

- la résorption du chômage ne s'amorce pas vraiment ;

- dans ces conditions, la modération salariale, observée en 1985-86 et escomptée pour 1987, a peu de chances de durer (3).

Il faudrait donc faire quelque chose de plus que ce qui est prévu. Quoi ? Ici, malheureusement, le rapport annuel devient discret. Il dit bien : « en examinant l'évolution de l'emploi au cours des dernières années, la conclusion s'impose qu'une action vigoureuse est nécessaire dans tous les états membres pour réduire sensiblement le niveau du chômage, à l'exception du Luxembourg où celui-ci reste bas ». Il continue : « il va sans dire que, comme l'avait déjà souligné le Rapport économique annuel 1985-86, la mise en œuvre isolée de mesures visant à améliorer l'emploi est très difficile, sinon impossible, et que le succès de toute action de ce type suppose, en outre, le renforcement du dialogue social, non seulement au niveau de la Communauté, mais aussi dans chaque état membre. L'interaction tant des initiatives des gouvernements que des partenaires sociaux sera une condition essentielle pour le succès de toute action de redressement de l'emploi » et il ajoute « on peut prévoir au cours de l'année 1987 que la marge de manœuvre d'un nombre croissant de pays s'élargira et que les possibilités d'action, dans les pays où une telle marge existe déjà, deviendront plus « évidentes ». Mais dans les chapitres par pays sont exposées des politiques dont la somme mène aux chiffres 1987 reproduits au tableau 1, c'est-à-dire insatisfaisants. Peut-on faire mieux ? Si oui, que faudrait-il faire ? Il faut bien chercher pour trouver des éléments de réponse.

Une lecture très minutieuse entre les lignes, une attention très forte à ce qui est en filigrane, enfin des discours de certains membres de la Commission donnent à penser que celle-ci (mais est-elle unanime ?)

(3) Le 6 novembre 1986, les partenaires sociaux (UNICE, CEEP ET CES) ont adopté un avis commun concernant la stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi (reproduit dans *Économie Européenne* N° 30, pp. 115-116). On y lit notamment : « 8) dans le cadre de la stratégie de coopération, l'accroissement modéré des coûts salariaux réels par tête devrait être maintenu en dessous des gains de productivité encore pour un certain temps dans les pays où il est déjà pratiqué et être appliqué dans les autres pays. Mais les autres éléments de la stratégie devront être mis en œuvre simultanément. Il s'agit là d'une contribution importante pour améliorer la rentabilité et la compétitivité des entreprises et pour accélérer la réalisation des investissements créateurs d'emplois ». On y voit un effort appréciable de la part des syndicats, mais aussi l'annonce que cet effort ne pourra être soutenu durablement que s'il donne des résultats en termes d'emplois, grâce à une mise en œuvre suffisante des autres éléments de la stratégie.

estime qu'un effort plus poussé de stimulation économique devrait être le fait des trois plus grands pays (qui ont tous, on l'a vu, certaines marges de manœuvre) et notamment de la RFA ; toutefois, ceci ne transparaît pas nettement dans les chapitres par pays.

Pour le Royaume-Uni, deux conseils apparaissent assez clairement : l'un concerne l'évolution salariale, l'autre le budget. « C'est dans le domaine d'une modération de l'accroissement des salaires qu'il importe de réaliser les progrès les plus rapides. La conclusion d'accords comportant des hausses moins fortes ralentirait l'inflation, améliorerait la compétitivité de l'économie, renforcerait encore la rentabilité des entreprises, et permettrait d'abaisser les taux d'intérêt tant nominaux que réels. Les investissements d'extension deviendraient plus attrayants et la croissance générerait davantage d'emplois. Or, en dépit du niveau élevé du chômage, le fonctionnement actuel du marché du travail est tel qu'on ne constate guère de ralentissement des hausses salariales... Compte tenu de l'objectif affiché des pouvoirs publics de veiller à prévenir toute déficience de la demande dans l'économie britannique, des contacts entre le gouvernement et les représentants des travailleurs et des employeurs peuvent favoriser une plus grande prise de conscience, parmi les parties intéressées, de l'importance de la modération salariale pour la création d'emplois ». D'autre part, « le gouvernement s'est engagé à utiliser, au moins en partie, la marge de manœuvre budgétaire pour procéder à un nouvel allègement de l'impôt personnel sur le revenu à des fins d'incitation et d'augmentation du revenu disponible. Étant donné toutefois que le revenu réel des ménages continuera à s'accroître fortement en 1987, une croissance plus équilibrée pourrait être obtenue si l'on utilisait une partie de cette marge pour soutenir d'autres composantes de la demande que la consommation privée. Il conviendrait d'examiner l'éventualité d'investissements d'infrastructure publique supplémentaires offrant un niveau de rentabilité acceptable, qui pourraient avoir à court terme une incidence sur l'emploi plus forte que des allègements d'impôts, en même temps qu'ils tendraient, comme ces derniers, à renforcer le potentiel de production ». Si on prend le premier élément pour ce qu'il est, à savoir la reprise d'une vieille antienne, vœu pieux, au moins à court terme, il reste l'idée que le budget pourrait être utilisé de façon plus dynamique, mais probablement sans effet immédiat. Par contre, on ne trouve pas mention de l'entrée britannique dans le SME, susceptible cependant d'aider à renforcer la cohérence des politiques.

Le chapitre sur la France est dans l'ensemble une présentation neutre des mesures prises ou annoncées depuis mars 1986, considérées comme « visant à créer un climat plus propice à l'initiative des entreprises en les mettant en état de s'adapter plus aisément aux tendances des marchés ». A noter une mise en garde importante « en matière salariale, la politique suivie dans le secteur public ainsi que les comportements du secteur privé devraient restés placés sous le signe d'une grande modération, n'impliquant encore qu'une hausse limitée du pouvoir d'achat des rémunérations ».

C'est probablement la crainte d'un dérapage sur ce terrain qui dissuade aussi bien le gouvernement français que la Commission d'envisager une politique plus expansionniste.

Tableau 5. — Prévisions d'activité en 1987
des trois grands pays

	PIB		Déflateur		Prix à la	
	en volume		du PIB		consommation	
	1986	1987	1986	1987	1986	1987
RFA	3,1	3,2	3,9	1,4	0,0	1,1
France	2,2	2,5	4,6	2,7	2,5	2,3
Royaume-Uni	2,3	2,7	3,9	4,2	4,0	3,9
Eur 12	2,5	2,8	6,2	3,5	5,8	3,7

L'analyse consacrée à l'Allemagne peut se résumer ainsi : « dans l'ensemble les efforts des politiques monétaires, budgétaire et salariale en vue de créer un environnement propice à une croissance génératrice d'un plus haut niveau d'emploi ont commencé à porter leurs fruits ». « Toutefois, compte tenu de la dissipation progressive des effets du contre-choc pétrolier, la future politique économique devra, à nouveau, apporter la preuve qu'elle est capable d'assurer une croissance continue et suffisante ». « Compte tenu, notamment, des risques que pourraient comporter l'évolution extérieure pour l'activité économique, la politique budgétaire devrait néanmoins être en mesure de réagir rapidement à tout affaiblissement sensible de la demande globale ». Mise en garde, donc, contre un risque de ralentissement de la croissance, mais mise en garde discrète et surtout, aucune proposition nette en faveur d'une politique plus dynamique.

Au total, face à un taux de croissance jugé nécessaire de 3,5 % par an pour la période 1987-90, ce n'est que dans deux pays (I : 3,6 ; P : 3,5) qu'on escompte un taux égal ou supérieur.

On est donc loin du compte (4)...

IV. — Remarques terminales

Rapport annuel riche par son contenu analytique — on en a présenté des éléments importants — mais décevant pour les perspectives qu'il dessine, et frustrant par son manque de propositions hardies valorisant les aspects communautaires.

Sur le fond, une lecture approfondie donne l'impression que les perspectives demeurent maussades pour une double raison :

— échaudés par la décennie d'inflation que nous avons connue, les gouvernements ou les institutions monétaires accordent à la stabilité des prix une importance toute particulière. Certes, tout le monde est d'accord pour penser que la résorption du chômage ne pourra s'obtenir qu'avec une croissance plus forte, mais les rigidités de nos économies sont telles qu'une croissance plus forte risque fort de redéclencher l'inflation ; quand à la réduction des rigidités et à une meilleure adaptabilité des marchés, il s'agit là d'une œuvre de longue haleine, ne semblant pas en mesure de donner des résultats rapides. D'où des politiques

macro-économiques prudentes, et ce d'autant plus que les anticipations de chaque pays sur l'évolution des autres ne sont que modérément encourageantes. Manifestement l'élaboration d'une stratégie dynamique commune laisse encore à désirer : manque de conviction sur la possibilité d'un « jeu à somme positive » (et le Rapport annuel n'apporte guère de pièces à conviction sur ce point), méfiance — ou insuffisante confiance — vis-à-vis des « partenaires » ;

— les entreprises n'ont pas retrouvé une pleine confiance dans les perspectives de croissance et demeurent donc relativement prudentes dans leurs investissements. Là aussi, la lecture du rapport annuel — si elles s'y livrent — risque de les conforter dans leur circonspection, au lieu de leur montrer clairement et concrètement la possibilité d'une reprise soutenue et durable.

Un mot supplémentaire sur l'Allemagne : aussi bien les États-Unis que les autres pays européens demandent à la RFA d'avoir une politique plus dynamique, quitte à accepter l'éventualité (car ce n'est même pas une certitude) d'une légère poussée inflationniste ; viser un taux de hausse des prix inférieur à 1,5 % paraît excessif à beaucoup. En fait, la stratégie économique allemande peut rendre service à la Communauté de deux façons : d'un côté en jouant un rôle moteur pour l'ensemble de l'économie européenne (d'où les demandes réitérées de politique plus stimulatrice), de l'autre côté en poussant à une lutte vigoureuse contre l'inflation et en montrant par l'exemple qu'il est possible de se débarrasser durablement de ce fléau. On comprend ainsi (même si compréhension n'implique pas automatiquement approbation) que les autorités économiques allemandes — au premier rang desquelles la Bundesbank (5) — puissent privilégier le second souci, et que les services de la Commission ne défendent pas une position très différente.

A vrai dire, un sujet d'étonnement — et de déception — découle de l'absence quasi-totale d'une mise en lumière des gains potentiels à tirer de la synergie des économies des pays membres. Le tableau 6 illustre l'interdépendance substantielle de ces économies : par le biais de ses ventes aux voisins, chaque économie peut être stimulée par une expansion des autres, et cette stimulation peut aider à assurer tant l'équilibre extérieur (par l'augmentation des exportations) que celui des finances publiques (par l'accroissement des recettes générée par le surcroît d'activité). Cet effet positif potentiel du jeu des interdépendances est une des bases du raisonnement sous-jacent à la stratégie communautaire ; néanmoins, il ne réapparaît guère (et aucunement de façon chiffrée) dans le rapport annuel ... qui ne justifie guère la dernière partie de son sous-titre.

Une première explication est que les auteurs, tout en demeurant convaincus de ces effets synergétiques mécaniques, n'estiment pas utile de les rappeler à temps et à contre-temps et surtout pensent que l'élément essentiel de la stratégie de croissance devrait

(4) D'autant plus que, dans le rapport trimestriel au Conseil qui sera présenté en mars, plusieurs chiffres sont révisés à la baisse.

(5) On doit toutefois noter que, le 18 décembre, le Conseil Central de la Bundesbank a fixé la fourchette de croissance de la quantité de monnaie banque centrale à 3-6 %, contre 3,5-5,5 pour la période antérieure. Cette ouverture de la fourchette inquiète la Frankfurter Allgemeine Zeitung, mais réjouit Die Welt...



résider dans la création d'un consensus sur l'idée même d'une croissance pour l'emploi : synergie psychologique plus encore qu'économique.

Par ailleurs, l'insuffisance de propositions hardies résulte de l'ambiguïté institutionnelle du document : c'est un rapport préparé par la Commission, qui peut donc a priori exprimer ses idées ; mais c'est en même temps un texte qu'elle essaie de faire approuver par le Conseil, et qui doit pour cela plaire (ou au moins ne pas déplaire) à chaque gouvernement (6). On retrouve un élément de tension inhérent à la plupart des documents de la Commission, qui devraient pouvoir constituer des textes pédagogiques à destination de l'ensemble de acteurs de la Communauté, mais qui doivent en même temps constituer des points de départ pour une discussion devant déboucher sur des décisions du Conseil. Comme la vérité ne plait pas toujours..., un compromis s'impose et il serait injuste de tirer sur le pianiste, qui fait ce qu'il peut dans le contexte politico-institutionnel où il se trouve (7).

Tableau 6. — Échanges commerciaux entre pays de la C.E.E en 1958

(en % du P.I.B. du pays vendeur)

Vendeur Acheteur	B	DK	D	GR	F	IRL	I	NL	UK	EUR 12
B	—	0,4	1,2	0,1	0,9	0,2	0,3	7,1	0,4	1,0
DK	0,6	—	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2	0,5	0,4
D	4,4	6,5	—	1,9	1,6	0,7	2,0	9,0	0,9	1,5
GR	0,3	0,1	0,3	—	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,2
F	4,0	0,9	1,4	1,2	—	0,2	0,7	2,3	0,5	0,9
IRL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	—	0,1	0,2	0,7	0,2
I	0,9	1,7	0,9	0,5	0,5	0,1	—	1,3	0,4	0,6
NL	7,9	0,7	1,5	0,2	0,3	0,1	0,3	—	0,6	1,0
UK	2,2	8,3	0,7	0,7	0,7	25,0	0,9	5,7	—	1,0
EUR 10	20,5	11,0	6,7	4,6	4,3	26,6	4,8	27,4	4,3	6,9

Source : calculs personnels à partir des tableaux 26 et 35 de Économie Européenne, N° 29, juillet 1986.

V. — Complément de dernière heure

Dans son examen annuel de mars de la situation économique, prévu par la décision de 1974 relative à la convergence (8), la Commission fait état de perspectives

(6) Dans l'étude intitulée Bilan économique annuel 1986-87, publiée dans Économie Européenne, N° 29 juillet 1986, qui compare les perspectives 1987 avec le scénario coopératif de croissance, les auteurs écrivent : « à moyen terme, le développement d'une stratégie plus volontariste de croissance et d'emploi reste pleinement nécessaire », mais malheureusement n'expliquent pas non plus avec précision en quoi pourrait consister cette modification de stratégie.

(7) Paradoxalement, un organisme comme l'OCDE, qui est beaucoup moins intégré dans le processus décisionnel, dispose de plus de liberté d'expression.

pour 1987 sensiblement moins bonnes que celles qui figuraient dans le Rapport annuel. Ainsi, le taux de croissance du PIB en volume est ramené de 2,8 à 2,3, celui de la demande interne de 3,5 à 3,2. Malgré cela le déflateur du PIB augmenterait un peu plus, le déficit des administrations serait plus élevé, le chômage augmenterait (cf. les chiffres de la dernière colonne du tableau 1).

Pourquoi cette vision plus sombre ? « La dévaluation plus rapide que prévue du dollar et le ralentissement du commerce mondial freinent les exportations de la Communauté. L'activité d'investissement s'en trouve aussi affectée. L'effet favorable de l'amélioration des termes de l'échange intervenue depuis un an s'avère insuffisant pour réaliser en 1987 le taux de croissance de 2,8 % prévu dans le dernier rapport économique annuel : selon les prévisions actuelles celui-ci ne serait que de 2,3 % et même cette prévision peut être considérée comme optimiste, des risques importants pesant encore sur l'environnement international. La Communauté resterait ainsi sur un sentier de croissance au mieux insuffisant pour stabiliser le taux de chômage à un niveau acceptable, proche de 12 % de la population active, sans que la réduction visée à moyen terme de celui-ci ne se dessine de quelque manière que ce soit ».

Pour améliorer la situation, la Commission insiste sur plusieurs points.

Le « Communiqué du Louvre » du 22/2/87 prévoit de parvenir à une pause dans les modifications des taux de change. « Pour la Communauté il importe qu'elle puisse parler d'une seule voix dans les rencontres internationales des prochains mois. Ceci vaut non seulement pour la politique commerciale et les problèmes d'endettement des PVD mais aussi pour le domaine de la coopération économique et monétaire entre les grandes zones industrialisées ».

Il faut d'autre part améliorer les conditions internes de la croissance, en s'appuyant sur les grandes options de la stratégie de coopération communautaire : adaptabilité accrue des marchés, développement des investissements des entreprises, intensification du dialogue social.

Enfin, par pays « en République Fédérale d'Allemagne, les marges de manœuvre disponibles sont grandes et différents moyens, qui pourraient le cas échéant se compléter, s'offrent au gouvernement fédéral pour renforcer les déterminants de la croissance (avancement de la réforme fiscale décidée pour le 1^{er} janvier 1988, mise en œuvre de certaines mesures fiscales ou concernant les investissements publics au titre de la « Loi sur la Stabilité » de 1967, accélération de la grande réforme fiscale prévue pour la fin de cette législature). En France et au Royaume-Uni, la situation budgétaire et la contrainte extérieure imposent encore une grande prudence. Dans le cas où la concertation au niveau européen permettrait de renforcer la croissance des échanges intra-communautaires, ces deux pays pourraient néanmoins envisager certaines actions améliorant leur potentiel de production ce qui pourrait conduire à un ralentissement dans la réduction de leurs déficits budgétaires. Dans la plupart des autres pays, l'assainissement des finances publiques reste un objectif prioritaire qui, dans un contexte communautaire plus dynamique, pourrait être réalisé à un niveau d'activité et d'emploi plus élevé ».

Conseils qui semblent pertinents, mais dont la mise en œuvre ne semble pas garantie...

(8) Situation économique et problèmes de coordination des politiques dans la Communauté COM(87) 77 du 26.2.1987.

ÉVOLUTIONS TECHNIQUES DE L'OUTIL DE PRODUCTION SIDÉRURGIQUE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Dott. Alberto CANEVALI
et Dr. Ing. André LOMMEL *

** Commission des Communautés européennes,
Direction de l'Acier.*

Les vues exprimées dans cet article n'ont évidemment aucun caractère officiel et n'engagent que ses auteurs.

1. Introduction

A la fin de la restructuration intensive menée sous le régime du Code des Aides 1981-1985, la sidérurgie de la Communauté Européenne dispose d'un outil de production plus performant. Cependant, l'évolution des paramètres économiques exogènes — principalement l'appréciation des monnaies européennes face au dollar US — est caractérisée à la fois par une baisse des prix de vente et par une détérioration du solde du commerce extérieur d'acier de la Communauté Européenne.

Dans ce contexte mondial le maintien, voire le regain de la compétitivité de la sidérurgie européenne devrait rester désormais une préoccupation permanente. L'adaptation des capacités de production à la demande prévisible sera impérative afin d'assurer des taux d'utilisation suffisants. Par contre, la recherche et le développement techniques constituent sans doute des atouts de poids aux mains de l'industrie européenne du fait de la position de pointe qu'elle occupe dans ce domaine.

Par la suite nous allons tracer et analyser les évolutions récentes et prévues sous peu dans les aciéries, les coulées continues et les laminoirs tout en évaluant les tendances qui se dessinent au niveau de la structure des usines, qu'elles soient intégrées ou pas.

Avant d'aborder en détail les nouveautés spécifiques à chaque stade de production, il convient de rappeler les motivations communes et les objectifs poursuivis qui en découlent.

Du souci de produire les quantités et les qualités d'acier demandées par le marché le plus économiquement possible résultent des objectifs de travail souvent interconnectés :

- augmentation de la productivité ;
- automatisation ;
- réduction de la consommation de matières premières et d'énergie ;
- optimisation du flux des matières ;
- diminution ou suppression de manutention et de stockage intermédiaire ;
- flexibilisation de l'outil de production en vue de s'adapter à des conditions de marché changeantes.

2. Développements techniques par stade de production

2.1. Élaboration de l'acier

Les techniques d'élaboration de l'acier ont connu récemment des essors importants, tant du côté des aciéries pneumatiques avec l'application du soufflage combiné par le haut et par le bas que du côté des aciéries électriques dont la productivité a été multipliée grâce à une série de développements tels l'injection d'oxygène, l'augmentation de la puissance électrique spécifique, le préchauffage de la ferraille, le refroidissement du four, le trou de coulée au fond, etc. [1] [2].



En outre, on assiste à une séparation des différentes réactions métallurgiques et leur déplacement en dehors de l'aggrégat de fusion proprement dit. La fonte est affinée (dé-P, dé-Si, dé-S) avant enfournement, alors que tout le travail métallurgique de l'acier se fait en poche voire en four-poche (mise à nuance, dé-P, dé-S, dégazage) [3] [4]. Les tendances ont été doublées d'une augmentation du degré d'automatisation. C'est d'ailleurs, hormis la généralisation des technologies de pointe éprouvées dans les dernières années, le domaine englobant le plus grand potentiel de développement pour le proche avenir. Ainsi la robotisation des opérations de fusion et de mise à nuance existe déjà en tant que projet de la part des constructeurs (melting robot de Danieli) [5]. Beaucoup d'efforts de recherche sont déployés pour mettre au point des systèmes de mesure en continu de la température ainsi que des principaux éléments d'alliage et d'accompagnement du fer [6].

Reste encore à signaler la tendance vers la flexibilisation des procédés d'aciéries tant pour le fer (relations fonte/ferraille variables sur une large plage) que pour l'énergie utilisée (injection de charbon dans les convertisseurs et dans les fours électriques) [7] et qui est bien illustrée par le four EOF (Energy Optimizing Furnace) de Korf [8].

Sur le plan de la production de la fonte notons enfin qu'on peut prévoir une augmentation du taux d'injection de charbon dans le haut-fourneau aussi bien que le développement de procédés nouveaux pouvant se passer de coke métallurgique.

Pour ce qui concerne les capacités unitaires des différents outils de production, il semble que les ordres de grandeur actuellement atteints ne seront pas dépassés (du moins pas sensiblement) à l'avenir.

2.2. Coulée de l'acier

L'introduction de la coulée continue de l'acier a pendant les deux dernières décennies fondamentalement changé les usines sidérurgiques. La réduction des coûts de production résultant de la suppression des trains à demi-produits ainsi que l'allègement de l'investissement qui en résultait ont favorisé son introduction pratiquement générale aussi bien pour les brames (pour produits plats) que pour les blooms et billettes (pour produits longs) [9].

Actuellement, les efforts se concentrent sur l'augmentation de la flexibilité (changement de format), de la productivité (coulée rapide) et du degré d'automatisation mais aussi sur la coulée d'un produit de ou près de la dimension finale (« near net shape casting ») [6] [10].

Dans le domaine des produits longs, la roue de coulée (Hitachi, Korf) pour épaisseurs « classiques » semble la technique la plus avancée [11]. Par contre, la coulée continue horizontale n'aurait guère de fortes chances de développement (sauf éventuellement pour aciers spéciaux) car une nouvelle technologie, la coulée inclinée à hauteur réduite, pourrait offrir presque les mêmes avantages tout en évitant les désavantages.

En ce qui concerne la coulée continue de produits minces, on distingue trois directions de recherche suivant l'épaisseur coulée : [12]

- les petites brames ou bramettes, d'une épaisseur minimum de 25 mm qui permettraient la suppression des étapes de dégrossissage dans les trains à bandes et, éventuellement, la conception de finisseurs simplifiés par rapports aux finisseurs actuels, mais conservant fondamentalement une étape de laminage à chaud ;

- une catégorie intermédiaire de produits, située entre 5 et 25 mm d'épaisseur, qui conduirait à un laminier simplifié pour le finissage, de conception probablement nouvelle, mais moins onéreux et moins gros que les trains à bandes actuels, c'est-à-dire une solution qui conduit à concevoir des usines à produits plats moins gigantesques que les usines actuelles ;

- une gamme de produits, dont l'épaisseur serait inférieure à 5 mm, et qui serait susceptible de laminage à froid, directement, sans passer par l'étape du laminage à chaud.

Un constructeur (SMS Schloeman Siemag) commercialise actuellement une machine de coulée continue pour bramettes (1) [13] (épaisseur 30-50 mm). La qualité des bramettes produites est susceptible d'être au moins équivalente aux brames actuelles. Un autre constructeur (Danieli) espère terminer le développement d'une technologie similaire dans 1 à 2 ans.

On reviendra plus tard sur les répercussions de ces développements sur la conception d'usines.

Pour les autres catégories, qui offrent des potentiels de gains plus élevés, on n'a pas pu obtenir de pareils résultats. Certains estiment par ailleurs ces voies comme irréalistes étant donné les difficultés liées à l'obtention des tolérances dimensionnelles requises.

Pour les produits longs, une évolution vers des formats intermédiaires entre les billettes et les blooms (2) (150 mm □) semble se dessiner. Ceci entraînera probablement à terme la non-compétitivité des coulées continues à blooms avec laminage en billettes.

2.3. Les laminiers

2.3.1. Laminiers à produits longs [14] [15] [16] [17]

L'évolution technologique récente des trains à fil machine a été caractérisée — grâce au contrôle par ordinateur des vitesses de laminage de chaque cage — par l'introduction des groupes compacts de cages et par le remplacement des cylindres des cages finisseuses par des disques en carbures, ce qui a permis une augmentation considérable des vitesses de laminage jusqu'à 120 m/s, voire plus (pour Ø 5,5 mm).

(1) Une première installation industrielle a été vendue à la NUCOR Corp. (États-Unis). Le démarrage de la production est prévu pour le début de 1989.

(2) Le format sera aussi petit que possible tout en permettant de produire des bobines de fil machine d'un poids suffisant, soit 2 à 3 t.

Il apparaît cependant qu'on approche des limites technologiques étant donné qu'un accroissement au-delà des 140 m/s entraînerait la fusion de l'acier au cœur du fil, le refroidissement entre les cages ne pouvant plus compenser l'augmentation de température produite par la déformation.

En outre, ces développements ont incorporé des systèmes de changement rapide des cylindres/disques réduisant au minimum les temps morts pour changement de programme, et permettant une flexibilité accrue de l'outil de production.

Parallèlement, le poids maximal de bobines de fil machine a été relevé jusqu'à 3 t, nécessitant l'accroissement du poids des billettes et de la prise de fer, qui est passé typiquement de \square 80 mm à \square 150 mm.

Après le contrôle par ordinateur de la synchronisation des vitesses de laminage des différentes cages dans le but d'aboutir à une traction intercages minimale dans le produit, on essaie actuellement d'utiliser des ordinateurs pour le suivi de l'usure des différentes composantes mécaniques. Aussi, le contrôle dimensionnel est en train d'être lié à un système de « feed-back » pour rectification automatique et en temps réel du positionnement des cylindres.

Toutes ces techniques sont, souvent avec un certain retard, transposées sur les trains à aciers marchands et profilés.

Le développement des systèmes de refroidissement contrôlé dans la chaude de laminage a permis de supprimer certains traitements thermiques postérieurs. Cette tendance se poursuivra. Ainsi on cherche à transférer la trempe superficielle suivie d'un revenu par la chaleur restante au cœur du produit — pratique courante chez les ronds à béton — vers des produits de section non symétrique (procédé QST pour rails, poutrelles, etc.) [18].

D'autre part, la configuration des trains a tendance à changer :

- les trains à fil machine à veines multiples sont remplacés par une veine unique ;
- les trains à aciers marchands tendent vers une disposition des cages en continu de la partie finisseuse ;
- des architectures particulières avec un nombre réduit de cages (par ex. 5 cages pour aciers marchands) sont développées pour comprimer les coûts d'investissement ;
- les trains combinés fil machine et aciers marchands sont une solution adoptée de plus en plus souvent.

2.3.2. Laminaires à produits plats

Après quelques décennies, le développement des caractéristiques quantitatives des trains à larges bandes (largeur de table, poids spécifique des bobines, productivité, etc.) a culminé pour être relayé par la recherche de la maîtrise qualitative et rationnelle du procédé. En effet, on ne peut déceler un besoin réel ni pour des bobines plus lourdes que 45 t (transport, équipement des clients) ou des bandes plus larges

(pas de percée de marché des tubes soudés en spirale, largeur moyenne stable entre 1 200 et 1 300 mm) ni pour des unités de production capables de produire plus que 6 millions de t par an [17] [19].

La nouvelle tendance se traduit par la mise en œuvre de mesures et contrôles en temps réel par ordinateur d'une série de paramètres de laminage tels que vitesse de laminage et réduction d'épaisseur par cage, tension de la bande entre les cages, températures de laminage et de bobinage [20]. Parallèlement, des moyens techniques destinés à influencer les caractéristiques dimensionnelles par la forme des cylindres (bombage, col de bouteille système CVC) et leur déplacement latéral (« schedule free rolling ») ou par des cages verticales (« edgers ») ont permis d'ajuster les tolérances dimensionnelles (profil, planéité, largeur) tout en supprimant la contrainte de suivre un programme de laminage imposé par l'usure des cylindres. Ainsi il est également devenu possible de laminier à chaud des larges bandes d'une épaisseur avoisinant un millimètre.

En outre, d'autres contrôles qualitatifs portent notamment sur la structure interne, l'épaisseur de grain, la texture, les défauts de surface...

Pour l'avenir, on peut s'attendre à une application plus générale des nouveaux développements à des trains existants par le biais de modernisations régulières, alors que des nouvelles constructions — probablement limitées aux pays en voie d'industrialisation — vont bénéficier en plus d'une architecture moins rigide par l'installation de cages réversibles pour les dégrossisseurs au lieu d'être entièrement continues. Il est à prévoir, et nous y reviendrons dans le prochain chapitre, qu'en plus de l'optimisation du flux des matières, de la consommation d'énergie et des besoins de main-d'œuvre, on assistera à l'apparition d'un nouveau type de laminoir assez simple, d'une capacité réduite, mais pouvant couvrir certains créneaux rémunérateurs.

Pour les trains à feuillards, aucun développement spécifique n'est prévisible. D'ailleurs on y procédera au mieux à des modernisations orientées sur celles des trains à larges bandes.

En ce qui concerne les tôleries, la course à l'élargissement des tables des cages semble avoir atteint son maximum avec 5,5 m en raison des contraintes mécaniques engendrées dans les roulements et dans d'autres pièces de la cage suite aux forces de laminage supérieures à 100 MN [21]. Cependant la gestion intégrale de la production et de la qualité métallurgique et dimensionnelle par ordinateur est recherchée.

Du côté du laminage à froid, où on a utilisé pour la première fois la technique CVC pour le contrôle de la planéité, la technique des laminoirs paraît être acquise [22] [23] [24]. Des efforts importants sont dès lors déployés dans l'objectif d'une intégration complète avec les stades amont (décapage) et aval (recuit continu et skin pass). Une opération tout à fait continue qui procure des gains importants au niveau de la manutention et des stocks intermédiaires est prévue dans les prochaines années, après résolution des problèmes liés aux arrêts prolongés et aux contrôles de qualité en ligne [9].



3. Conclusions pour les concepts d'usines sidérurgiques

3.1. Les mini-usines [25]

Le concept de mini-usine a vu le jour dans la région de Brescia après la dernière guerre mondiale. Les mini-usines sont caractérisées par des installations de production simples et de petite taille (four électrique, coulée continue, laminoir léger) qui approvisionnent une région déficitaire en ronds à béton mais ayant des disponibilités de ferrailles excédentaires ainsi que par une gestion très souple engendrant une flexibilité remarquable face aux fluctuations du marché.

Au fil des années, ce type d'entreprise a évolué tant par l'accroissement de sa taille que par l'extension du programme de fabrication successivement aux aciers marchands, aux profilés légers, au fil machine et aux aciers spéciaux et l'orientation vers des marchés dépassant le cadre régional [26] [27] [28].

Actuellement, des usines d'une capacité de l'ordre de 800 000 t à 1 million de t par an au lieu des 100 000 à 400 000 t traditionnelles sont en projet resp. en construction (par ex. NUCOR Corp. aux États-Unis), les produits visés étant les profilés lourds, mais — nouveauté révolutionnaire — également les produits plats [12].

Le développement de la coulée continue de produits minces proches de la dimension finale permettra ce pas grâce à un seuil de rentabilité atteint avec des capacités réduites. La concentration sur certains créneaux, sans tenter de couvrir le spectre complet des dimensions et qualités possibles, permettra d'utiliser des laminoirs simplifiés (seulement 4 cages au lieu de 7, moins d'accessoires, construction plus compacte...) contribuant ainsi à limiter les frais d'investissement et de fonctionnement.

Du côté aciérie et coulée continue, qui seront placées en tête du laminoir pour permettre le laminage direct à chaud, on assistera à une intégration des différents procédés pour aboutir probablement à une seule unité fusion-coulée (cfr. CONSTEEL et melting robot de Danieli) [5] [25]. Un accouplement du laminoir à la coulée continue qui permettrait le laminage de bandes ininterrompu ne semble guère avoir des chances d'aboutir en raison de la trop grande disparité des vitesses technologiques (assez rigides) considérées.

3.2. Les usines intégrées classiques

La filière classique de production sidérurgique comprend les installations suivantes : cokeries - hauts-fourneaux - convertisseurs à oxygène - coulée continue - laminoirs. Cette chaîne de production implique des investissements très lourds d'autant plus que les capacités optimales se situent à des niveaux élevés (5 à 6 millions de t pour les bandes à chaud).

La crise sidérurgique persistante a mis en évidence la nécessité pour ces usines de devenir plus flexibles face aux fluctuations du marché. Bien que l'introduction des nouvelles techniques de gestion combinée à des progrès techniques a permis certains progrès dans cette direction, la forte intensité capitaliste limite sensiblement la marge de manœuvre des intégrés.

Une évolution nouvelle, l'adoption par les intégrés de technologies développées pour les mini-usines, apparaît : les fours-poches initialement destinés à épauler les fours électriques sont introduits dans les usines intégrées.

Cette tendance pourrait se confirmer avec les nouvelles coulées continues de brames. D'ailleurs ces développements sont susceptibles de contribuer à une plus grande flexibilité des usines intégrées, notamment grâce à un certain « scaling down ». Ceci pourrait également se traduire par une certaine régionalisation des marchés et le maintien d'activités de production mais avec des capacités réduites dans des régions autrement condamnées à l'abandon à terme.

BIBLIOGRAPHIE

1. AMELING D., HEINEN K.H., KREUTZER H.W., SCHNEIDER A., STROHSCHNEIDER H. — Metallurgy and process technology of electric steelmaking-development and present significance. *Stahl u. Eisen*, 1986, 106, N° 1.
2. KREUTZER H.W., SALOMON P.J. — Electric Furnace Development and Technology Overview presented at the 2nd European Electric Steel Congress, Florence, Italy 29.09-01.10.1986.
3. MILLBANK P. — Steady growth, but no room for complacency. *Metal Bulletin Monthly*, December 1986.
4. Know-how and Steelmaking Plants, Danieli, Buttrio, Italy, 1983.
5. GARZITTO V. — New Concepts in EAF Steelmaking — The melting Robot, Danieli, Symposium on steel production technology, Kaoshiung, Taiwan, 2-5 november 1986.
6. Commission des Communautés Européennes : CECA - Recherche Acier, Rapports annuels.
7. WEBER R., IKOSA, ROLLINGER B. — Three years of EOF operation at the Companhia Siderurgica Pains (CSP), United Nations, Seminar on the requirements of steel industries in ECE countries developing from the economic point of view, Ismir/Cesme (Turkey), 5-9 May 1986.
8. GOEDERT J., KLEIN H., HENRION R., LIESCH J.-F. — The ALCI-process ARBED lance coal injection, *Revue Technique Luxembourgeoise*, n° 3, juillet-septembre 1986.
9. Nuova Italsider, Relazioni e Bilancio, Esercizio 1985, Genova, 30 aprile 1986.
10. SCHWERDTFEGGER K. — Neue Stranggießverfahren für Stahl : Verfahren mit mitlaufender Kokille und Möglichkeiten für das endabmessungsnahe Gießen, *Stahl u. Eisen*, 1986, 106, N° 2.
11. HORNICH H. — Planning, installation and start-up of a rotary wheel caster, *Iron and Steel Engineer*, May 1986.

12. ROEDERER Ch. — Exposé sur les travaux du groupe de travail coulée continue de produits minces, Bruxelles 1986.
13. HÖFFKEN E., KAPPES P. und LAX H. — Die Erzeugung von Vorband auf der Versuchsgießanlage Buschhütten, *Stahl und Eisen*, 1986, 106, N° 23.
14. BONAUD M. — Les trains modernes à barres et à fil, *Revue de Métallurgie*, CIT, août-septembre 1986.
15. BATTISTETTI G. — Développements récents et tendances actuelles des trains de laminoirs à barres et à fil machine, *Revue de Métallurgie*, CIT, août-septembre 1986.
16. AMMERLING J., HAASE K. — Dernières tendances dans la conception des trains à barres modernes, *Revue de Métallurgie*, CIT, Mai 1986.
17. Process control of flat and long product rolling, report of MEFOS conference, Lulea, Steel Times, November 1986.
18. DELAHAMETTE J. — Improvements in quality and productivity by advanced process for long products, symposium on steel production technology, Kaoshiung, Taiwan, 2-5 november 1986.
19. LEDERER A. — Planning of wide hot strip mills, Mannesmann Demag Sack GmbH, Düsseldorf.
20. MOMMERTZ K.H. — Automatisierung in Walzwerken, *Stahl und Eisen*, 1986, 106, N° 6.
21. WILMS W. — Modern developments in plate rolling, Lecture at the meeting of the Lincolnshire Iron and Steel Institute, 09.12.1986.
22. MARTEN H.F. — Neue Wege in der Anlagentechnik zur Steigerung von Qualität und Produktivität, *Stahl und Eisen*, 1986, 106, N° 6.
23. Combination of tension and screwdown AGC for cold reversing mills, Steel Times, November 1986.
24. DORFER J.G. — Modernization of cold rolling mills, Iron and Steel Engineer, October 1986.
25. ASTIER J. — L'évolution des mini-usines, *Revue de Métallurgie*, CIT, Mai 1983.
26. McMANUS G. — Get less mini and more maxi, Iron Age, November 1986.
27. GARZITTO V. — Danieli mini-market mills, United Nations, Seminar Izmir, May 1986 (cf. reference 7).
28. GENEVAZ P. — Mini-mills in Europe and the USA : Different conditions, contrasting results, *Metal Bulletin's fourth mini-mill conference*, London, 14-16 Mai 1986.



LE POLLUEUR-PAYEUR

L'application et l'avenir du principe

Jean DUREN

*Chef de division des Affaires sociales,
de l'Environnement et de la Santé publique
au Parlement européen*

Introduction

Le principe du pollueur-payeur répond à l'idée de responsabilité : celui qui est l'auteur d'une pollution doit en supporter les conséquences traduites en termes de coûts. Réclamer l'application de ce principe revient à dire que souvent les responsables d'une pollution n'assument pas les conséquences de leurs actes, c'est-à-dire qu'au bilan de l'entreprise certains coûts sont assez imprécis, assez diffus pour ne pas avoir été imputés à charge de l'entreprise.

En poursuivant le raisonnement, on entrevoit que certains bénéfices, apparus au bilan, auraient pour origine une sorte d'« enrichissement sans cause ». Ces bénéfices indus proviennent du fait que l'entreprise n'a pas tenu compte des dommages causés soit à la collectivité, soit à des individus qui n'ont pas eu les moyens juridiques ou l'opportunité leur permettant de réclamer des dommages-intérêts. Ainsi apparaît la notion d'un bénéfice « malhonnête » par opposition aux bénéfices provenant du travail, de l'ingéniosité et de la bonne gestion.

Voilà donc une situation bien gênante à laquelle d'ailleurs le principe du pollueur-payeur n'apporte pas nécessairement une solution.

L'application du principe du pollueur-payeur suscite en effet des difficultés nombreuses. Vouloir imputer le coût de la pollution à son auteur et à lui seul impliquerait qu'il ne puisse pas recourir aux services d'une assurance, cette dernière ayant pour objet essentiel de répartir les risques financiers sur les épaules d'un grand nombre de personnes. Une telle attitude pourrait bien se retourner contre les victimes de la pollution qui ne pourraient pas être dédommagées ou qui ne le seraient que partiellement, du fait de l'impécuniosité du pollueur. En outre, toute redevance ou indemnité mise à charge d'une entreprise doit nécessairement se répercuter au niveau de l'acheteur, si l'on veut préserver l'avenir financier de l'entreprise. Ici également le coût de la non-pollution ne sera pas toujours supporté par l'entreprise. Il convient de rappeler enfin que patrons et travailleurs, voire même les consommateurs, peuvent devenir des complices « objectifs » dès qu'il s'agit de maintenir l'activité industrielle, de sauvegarder l'emploi et le pouvoir d'achat, même au détriment de l'environnement.

Et cependant le principe du pollueur-payeur revient à l'avant-plan de l'actualité, tout particulièrement par l'insertion aux articles 130 R à 130 T du traité CEE, des dispositions qui visent à y ancrer la politique de l'environnement.

Le projet de traité instituant l'Union européenne, préparé par le Parlement et adopté par lui le 14 février 1984, comporte un article 59 qui dispose : « Dans le domaine de l'environnement, l'Union vise à assurer la prévention et, en tenant compte autant que possible du principe du pollueur-payeur, la réparation des dommages qui dépassent le cadre d'un État membre en appelant une solution collective... » Pour sa part, le rapport au Conseil européen, établi les 29-30 mars 1985 par le comité ad hoc pour les questions institutionnelles (Comité Dooge) s'est montré moins précis.

Le présent article n'engage que son auteur et pas l'Institution à laquelle il appartient.

Il s'est prononcé pour la promotion des valeurs communes de civilisation et envisage, entre autres, à cette fin, la protection de l'environnement, dans les termes suivants : « La pollution, sous la plupart de ses formes, ne connaît pas de frontière et constitue une menace grandissante pour l'environnement et la santé des personnes tant dans la Communauté qu'en dehors de celle-ci. Il importe d'accorder une haute priorité à la protection de l'environnement ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail et de la sécurité sur les lieux de travail ».

L'attitude des gouvernements est diversifiée. La politique de l'environnement est évoquée dans le mémorandum français présenté à la presse le 27 juin 1985, par M. Vauzelle, porte-parole de l'Élysée. Ce document se borne à mettre en lumière que la protection de l'environnement ne peut se limiter à combattre la pollution, mais doit viser à sauvegarder et à améliorer l'ensemble du patrimoine environnemental.

En octobre 1985, le gouvernement danois a proposé qu'un chapitre nouveau soit inséré dans le traité CEE en vue de :

- réaliser le principe du pollueur-payeur ;
- tenir compte des nécessités de l'environnement lors de l'examen de propositions dans les différents secteurs de l'économie (industrie, commerce, agriculture et pêche, transport et énergie) ;
- inviter la Commission à inclure dans son rapport annuel un aperçu des effets pratiques qu'ont eus les actes de la Communauté dans le domaine de l'environnement.

Enfin dans le cadre de la Conférence intergouvernementale qui a ouvert ses travaux le 9 septembre 1985 à Luxembourg, la Commission a présenté successivement en septembre et en octobre 1985 une proposition et un texte largement révisé, comportant quatre articles consacrés à l'environnement. Dans sa proposition initiale, on pouvait lire : « Il appartient en principe à celui qui fait courir un risque de pollution ou qui provoque une pollution de supporter des coûts de la prévention ou de la réparation ». Le texte révisé ne fait plus que citer le principe du pollueur-payeur comme l'une des bases de l'action de la Communauté en matière d'environnement.

I. — Le principe et son interprétation

Le 7 février 1983, le Conseil a adopté une résolution concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action pour une période quinquennale qui s'achèvera à la fin de l'année 1986. Le principe du « pollueur-payeur » est traité dans le chapitre sur le « développement d'une stratégie globale », et plus particulièrement à la section se rapportant à la meilleure allocation des ressources (1). De l'avis du

Conseil, le principe du pollueur-payeur devrait jouer un rôle décisif en vue d'un meilleur usage des ressources en incitant les pollueurs à réduire la pollution dont leurs activités sont la cause et à rechercher des produits ou des technologies moins polluants. Le principe du pollueur-payeur n'est donc plus un instrument juridique obligeant des responsables à assumer les conséquences de leurs actes, mais bien un moyen commode de freiner les pollutions grâce à des impositions et à des redevances, ou encore, en sens inverse, à des aides visant à faciliter l'introduction de nouvelles réglementations qui pourraient assurer une protection adéquate de l'environnement. Suivent alors quelques développements sur les technologies les plus aptes à ne pas mettre en péril l'activité économique et l'emploi, ainsi que les règles d'une saine concurrence.

On en arrive ainsi à la conception qu'une activité polluante non seulement ne devrait pas nécessairement être sanctionnée pour les dommages reconnus qu'elle fait subir à d'autres personnes, mais qu'il peut être utile de lui octroyer des subsides en vue de réduire les effets préjudiciables à l'environnement (2). De la même façon, les redevances sont préconisées non comme une pénalité mais comme une incitation particulière à la réalisation de mesures anti-pollution. Il est recommandé toutefois que, dans leur application pratique, « ces redevances n'équivalent pas à des autorisations de polluer ». Cette conception peut être expliquée par le fait que la pollution est, dans la plupart des cas, très difficile à identifier et à mesurer dans ses causes et ses effets, que les victimes de la pollution n'ont pas les moyens de se défendre, tant elles sont souvent inconscientes des dommages qu'elles ont à subir. De ce fait, plutôt que de sanctionner les pollueurs, il convient surtout d'organiser la prévention de la pollution et au moins d'en limiter les effets.

À la lecture des commentaires sur le Principe du Pollueur-Payeur — le PPP (3), tel est le sigle utilisé par la « House of Lords » — il apparaît que le PPP peut être appliqué à trois niveaux :

— la première réaction vis-à-vis des dommages causés par la pollution a consisté à lui faire supporter le coût des dégâts commis. Ainsi, dans l'affaire de la pollution du Rhin, la firme Sandoz a admis sa responsabilité et a offert d'indemniser les victimes. Il s'agit d'un remboursement *a posteriori* pour des dégâts identifiés relevant d'une faute commise par le pollueur. Un tel remboursement peut faire l'objet d'une action civile, et non pénale, pour des dommages causés à des personnes bien déterminées. L'action ne couvre pas des dommages causés à l'environnement, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent être identifiés et mesurés. Peut-on évaluer et sanctionner ces dommages autrement que par une amende de caractère pénal ?

— la deuxième réaction consiste à faire supporter *a priori* par le pollueur potentiel une taxe, ou de façon plus générale, une charge. L'automobiliste est autorisé à polluer l'atmosphère s'il verse, par exemple, une contribution sous forme de taxe supplémentaire sur les carburants. Il ne s'agit donc plus de remboursement

(1) Le 3 mars 1975, le Conseil a adopté une recommandation relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement. Cette recommandation souligne notamment les fonctions d'incitation et de participation aux charges que peuvent remplir les redevances imposées aux pollueurs.

(2) On notera toutefois que le programme 1982-1986 ne prévoit l'octroi d'aides que pour une période se terminant en 1987.

(3) "The Polluter pays principle" Select Committee of the European Communities, session 1982-1983 (131) 29 March 1983.



des dommages, mais d'une mesure financière, qui peut avoir malheureusement pour effet de cautionner une attitude défavorable à l'environnement. La taxe ne peut dispenser le pollueur de sa responsabilité pour des dommages précis, causés à des personnes déterminées ;

— la troisième attitude, qui est évidemment la meilleure, consiste à éviter *au départ* que l'activité humaine ne cause des préjudices à l'environnement. Elle se heurte le plus souvent à une résistance de la part des entreprises qui se voient imposer des coûts supplémentaires par rapport à des concurrents de pays étrangers à la Communauté. La prévention est positive dans ses effets et mérite d'être soutenue, au besoin par des aides publiques. Elle fait généralement l'objet de mesures réglementaires imposant des normes d'émission ou des valeurs limites qui n'empêchent pas nécessairement toute pollution. Il convient en effet de tenir compte de l'état d'avancement des techniques et de l'idée que l'opinion publique se fait de la protection de l'environnement.

Il va de soi que le pollueur peut difficilement être tenu à plusieurs de ces trois attitudes de compensation ou de prévention. S'il est soumis au paiement d'une taxe a priori, il ne peut être obligé à prendre des mesures préventives. Peut-on imposer à l'automobiliste d'équiper sa voiture d'un pot catalytique s'il paie déjà sur l'essence une taxe forfaitaire de pollution ?

Dans les trois cas vraisemblablement, le pollueur ne supportera pas le coût exact de la pollution ou de la prévention :

— les dommages-intérêts a posteriori ne seront accordés que si le recours aboutit. En toute hypothèse, ils ne couvriront pas les dommages causés à l'environnement, conçu comme distinct de la propriété privée et que personne n'est fondé à défendre. Peut-on en déduire qu'aucun dommage n'a été causé ?

— les taxes perçues a priori revêtent un caractère de forfait, qui par définition ne constituent pas l'équivalent du dommage réel.

— la prévention fait l'objet de mesures prises par l'autorité publique en fonction de critères multiples et, notamment, des possibilités technologiques. La défense du bien-être écologique est un concept évolutif qui admet des atteintes plus ou moins importantes à l'environnement.

II. — L'application du principe dans les textes communautaires

Depuis 1972, date à laquelle la Communauté s'est donné pour tâche de développer une politique de l'environnement, le principe du pollueur-payeur ne se retrouve, au sens strict du terme, que dans les directives concernant l'élimination et le traitement des déchets. Le principe n'est guère évoqué en matière de pollution de l'air ou de l'eau, encore moins lorsqu'il

s'agit des additifs aussi nombreux que variés incorporés dans les denrées alimentaires ou lorsqu'il s'agit de produits pharmaceutiques ou de drogues diverses.

a) La première directive du Conseil relative aux déchets mentionne expressément, dans les considérants et dans le dispositif, le principe du pollueur-payeur. A l'article 11, il est indiqué : « Conformément au principe du pollueur-payeur, le coût de l'élimination des déchets, déduction faite de leur valorisation éventuelle, doit être supporté par :

— le détenteur qui remet des déchets à un ramasseur ou à une entreprise visée à l'article 8,

— et/ou les détenteurs antérieurs ou le producteur du produit générateur de déchets. »

A l'article 8 de cette directive, il est prévu que le traitement, le stockage ou le dépôt de déchets pour compte d'autrui doit faire l'objet d'une autorisation.

b) La directive du Conseil du 28 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux comporte un article 11, reprenant au premier paragraphe les mêmes dispositions. Au deuxième paragraphe de cet article il est prévu :

« Dans la mesure où les États membres appliquent des taxes sur les montants destinés à couvrir les coûts visés au paragraphe 1, le produit de ces taxes peut notamment être utilisé aux fins suivantes :

— financement des mesures de contrôle relatives aux déchets toxiques et dangereux,

— financement de la recherche sur l'élimination des déchets toxiques et dangereux. »

Ce texte laisse entendre que le pollueur pourrait supporter un débours (la taxe) supérieur à celui qui est nécessaire pour éliminer les déchets, c'est-à-dire pour ne pas polluer. La taxe pourrait également couvrir des mesures de contrôle et de recherche.

c) La directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées prévoit que les entreprises de collecte et/ou d'élimination des huiles usagées peuvent bénéficier d'indemnités pour les services rendus. A l'article 14 de cette directive, il est indiqué : « Les indemnités peuvent être financées, entre autres, par une redevance perçue sur les produits qui après utilisation sont transformés en huiles usagées ou sur les huiles usagées. » Le financement des indemnités doit être conforme au principe du « pollueur-payeur ».

Comme dans les précédentes directives, le principe du pollueur-payeur est appliqué à un stade préventif de telle sorte que l'utilisateur participe, peut être même à son insu, au financement de l'élimination des déchets. Les effets de cette directive ne sont toutefois pas entièrement concluants. Dans une récente proposition de directive (janvier 1985), la Commission a proposé que les États membres prévoient des « sanctions » envers les responsables de déversement intentionnel d'huiles usagées dans l'environnement ou de combustion non autorisée de ces huiles.

d) Le dioxyde de titane a fait l'objet de plusieurs directives, dont la première remonte au 20 février 1978. Cette directive vise à la réduction « progressive » de la pollution dans le cas des établissements industriels anciens. Elle montre que les autorités responsables sont bien plus préoccupées à réduire les pollutions

existantes que de faire jouer le principe du pollueur-payeur. Ce faisant, elle apparaît comme une exception, provisoirement inéluctable, au principe du pollueur-payeur.

e) La directive « Seveso » du 24 juin 1982, concerne les risques d'accidents majeurs. Le cas particulièrement grave de la dioxine de Seveso s'est prolongé dans l'affaire du transport des fûts à travers différents pays de la Communauté européenne. C'est ainsi que le Conseil a adopté, le 6 décembre 1984, une directive complémentaire — dite directive post-Seveso —, relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux. Cette directive tend à préciser les responsabilités respectives des agents économiques intervenant dans le transfert transfrontalier de déchets dangereux :

— le détenteur des déchets — qui peut être effectivement le producteur —, est tenu de notifier le transit aux autorités compétentes des États membres concernés qui doivent, au préalable, accuser réception de cette notification. Ces obligations sont précisées aux articles 3 à 9 de la directive. Par rapport à ces obligations, l'article 10 rappelle le principe du pollueur-payeur, pour mettre le coût de la notification et de la surveillance — y compris les analyses et les contrôles nécessaires — à la charge du « détenteur et/ou du producteur des déchets ». Une limite est toutefois prévue : le coût doit être comparable à celui qu'entraîneraient les mêmes opérations dans le cas d'un transport entièrement interne à l'État membre concerné.

— l'élimination des déchets reste de la responsabilité du producteur de ces déchets (article 11). A ce sujet, le Conseil s'est proposé de déterminer au plus tard le 30 septembre 1988, les conditions de mise en œuvre de la responsabilité civile du producteur en cas de dommages ou de celle de toute autre personne susceptible de répondre desdits dommages, et de fixer également un régime d'assurances. Dans le cas d'un accident majeur, les dommages et les responsabilités sont moins difficiles à préciser qu'à l'occasion d'une pollution diffuse. Le législateur revient donc à la notion du « pollueur-payeur » équivalant à responsabilité, tout en faisant jouer le principe de l'assurance — qui dilue la responsabilité, au lieu de la concentrer sur la personne du pollueur, mais qui garantit aux victimes un certain dédommagement.

f) La proposition de la Commission sur la limitation des émissions de polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion, représente un cas-type de mesures préventives comportant l'obligation de respecter des valeurs limites d'émission pour le dioxyde de soufre, les poussières et les oxydes d'azote. Le respect des valeurs limites est considéré comme une mesure préventive suffisante. Les réactions du Parlement, dans le sens d'une plus grande sévérité, montrent bien le caractère arbitraire des mesures préventives, qui doivent tenir compte des coûts, de l'état des techniques et de l'opinion publique.

III. — L'attitude de l'industrie

Un pot d'échappement d'une voiture automobile et une cheminée d'usine ont essentiellement tous deux une fonction identique : il s'agit d'évacuer des résidus de combustion.

Si l'on peut placer, du point de vue technique, un catalyseur sur un pot d'échappement, pourquoi un dispositif, ayant le même objectif, ne pourrait-il pas être ajouté à la cheminée d'usine ?

Sur le plan économique, les choses sont plus compliquées. Chaque fois qu'il s'agit d'imposer une obligation à l'utilisateur final, l'industrie ne peut que se réjouir des effets de consommation supplémentaire qui se répercuteront à son profit. Le besoin de l'automobile est ressenti de façon telle que le coût supplémentaire ne se traduit pas par une réduction de la demande dans le même secteur. La création d'un besoin nouveau a pour effet de déplacer et/ou de créer des emplois. Les effets diffus provoqués par la renonciation éventuelle à d'autres produits ne sont pas ressentis immédiatement de façon aussi nette.

En revanche, lorsque l'obligation pèse sur le producteur qui se voit contraint de recourir à des techniques nouvelles et de réviser ses coûts à la hausse, il se produit aussitôt dans la compétition économique, une modification qui est ressentie d'autant plus vivement que des concurrents dans la Communauté, et surtout en dehors de la Communauté, ne seraient pas soumis à des exigences aussi sévères. Il n'est pas toujours évident que le responsable industriel pense à tenir compte du fait que le coût nouveau qui lui est imposé vise à supprimer une pollution et qu'il a sans doute profité indûment, pendant plusieurs années, d'une situation où un coût a été supporté sous forme d'une pollution par d'autres agents économiques, en l'occurrence des consommateurs.

Un éditorial publié en avril 1985 par la Fédération des entreprises de Belgique — assez proche des milieux communautaires — est significatif à cet égard. Tout d'abord, l'industrie se déclare favorable à l'effort qui est développé actuellement dans la Communauté au profit de la protection de l'environnement. Elle reconnaît que « toutes les activités humaines ont une incidence sur l'environnement et que chaque composante de la société — individu, collectivités, pouvoirs publics, industrie, agriculture — doit prendre en charge la part qui lui revient dans la lutte pour sa protection et son amélioration, ce qui implique une répartition équitable des efforts à fournir, ainsi que des charges à supporter ». Elle accepte en conséquence le principe du pollueur-payeur, selon lequel les coûts industriels entraînés par l'observation des réglementations en matière d'environnement sont pris en charge par ceux qui sont responsables des pollutions ou nuisances provoquées par leurs activités.

Mais elle tient à lier toute politique en matière d'environnement et l'application du principe du « pollueur-payeur » à une série de conditions essentielles :

— « Il faut se limiter aux problèmes essentiels et renoncer à ce qui est simplement souhaitable, sans fondement scientifique, ou basé sur des appréciations



de valeurs variables, tels les cas d'espèce ou les éléments émotionnels ;

- il convient d'établir des listes de priorité à moyen et à long terme et d'associer, dès le stade initial de la conception des réglementations, les milieux industriels concernés ; à cet effet, il faut instituer des mécanismes en vue d'améliorer la coopération entre l'industrie et les pouvoirs publics ;

- il faut considérer la politique de l'environnement à la lumière des autres politiques (économique, énergétique, recherche...) pour ne pas mettre en place des réglementations contradictoires ;

- il convient de développer l'utilisation systématique de techniques telles que l'analyse économique des coûts et avantages des réglementations envisagées (4) ;

- il faut renforcer la connaissance scientifique des effets réels d'une réglementation sur l'environnement, afin de prendre en compte les résultats ainsi obtenus dans les processus décisionnels ;

- la base statistique d'informations nécessaires à l'industrie et au gouvernement pour pouvoir faire face aux problèmes de l'environnement doit être clairement définie ;

- il paraît nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'utilisation d'instruments économiques appropriés (incitation et dissuasion) ;

- il faut éviter le recours, par trop facile, aux mesures de taxation ou de parafiscalité à charge des entreprises dans la mesure où ces charges risquent de perturber sérieusement le système économique et social dans son ensemble ; en effet, un tel système impose inévitablement des coûts économiques supplémentaires qui sont répercutés sur les consommateurs, qui affectent la compétitivité des entreprises et occasionnent inévitablement des entraves au commerce ;

- la dimension internationale de la protection de l'environnement (pollution transfrontalière) rend nécessaire une harmonisation des mesures prises dans les différents pays, si l'on veut éviter les distorsions de concurrence et la création de barrières non tarifaires ».

IV. — Un fait nouveau : l'Acte unique européen

En matière d'environnement, l'Acte unique européen du 28 février 1986, insère trois articles nouveaux dans le traité CEE — à l'exclusion des deux autres traités fondant la Communauté européenne (CECA et Euratom) —. L'article 130 R, paragraphe 2 nouveau, cite le principe du pollueur-payeur comme un moyen de réaliser l'action de la Communauté en matière d'environnement.

(4) On peut rappeler, à cet égard, que la résolution du Conseil du 7 février 1983 sur le programme d'action, invite la Commission à évaluer, dans la mesure du possible, le coût et le bénéfice des actions envisagées.

Jusqu'à présent, la plupart des directives dans ce domaine étaient fondées sur l'article 100 relatif au rapprochement des législations, et sur l'article 235 CEE visant à pallier les lacunes du traité. Désormais, la base juridique change. La tentation est grande d'y voir, outre cette modification de la base juridique, une modification de la politique même de l'environnement, selon le triple objectif du nouvel article 130 R, paragraphe 1, à savoir la qualité de l'environnement, la santé des personnes et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Par comparaison avec les nouveaux articles du traité en matière de recherche et de cohésion économique et sociale, ce n'est pas parce que l'action en matière d'environnement est désormais expressément prévue dans le traité, qu'il faut en changer le contenu. Ne risquerait-on pas d'ailleurs de créer une discordance entre les nouvelles dispositions à prendre, et celles qui ont déjà été prises ?

Il convient de souligner néanmoins les dispositions importantes introduites par l'Acte unique, telles que le principe de la subsidiarité, la possibilité d'un financement communautaire, ou encore les modalités de négociation avec les pays tiers et les organisations internationales. Elles pourraient générer un certain changement dans l'orientation et les moyens de l'action communautaire, qui apparaîtrait, à la longue, dans la mise en œuvre des nouvelles mesures.

Plus particulièrement, en ce qui concerne le principe du pollueur-payeur, les nouvelles dispositions du traité semblent distinguer la notion de pollueur-payeur de celles de prévention ou de correction des atteintes à l'environnement, alors que, jusqu'à présent, la prévention et la correction apparaissaient comme des variantes dans l'application du principe.

Il convient de souligner enfin la règle de l'article 130 R, paragraphe 2 nouveau, selon lequel « les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ». Selon cette règle le principe du pollueur-payeur devient une règle impérative applicable non seulement à l'industrie, mais également à l'agriculture et aux transports, et cela dans les trois cas envisagés d'atteinte à l'environnement, de protection de la santé des personnes et de l'utilisation des ressources naturelles.

Le débat sur le nouveau programme d'action en matière d'environnement pourrait être l'occasion d'une discussion sur les bases juridiques et intellectuelles de la politique communautaire de l'environnement, et notamment du rôle à attribuer au principe du pollueur-payeur.

Conclusions

Le principe du pollueur-payeur a été inscrit dès le début, en 1973, comme un élément fondamental de la politique de l'environnement.

Très rapidement cependant la Commission s'est rendu compte que ce principe, au sens étroit, n'a guère de signification, si ce n'est celle d'un slogan pour

lancer une politique nouvelle. Le principe reste valable tout au plus pour fonder la réparation des dommages. Mais il est beaucoup plus efficace de prévenir la pollution, que d'en réparer les dégâts.

La réalisation du principe rencontre, en outre, un certain nombre de difficultés :

- il n'est applicable que dans les cas où le dommage est délimité et où la victime est identifiable. Il ne prend pas en compte les dommages indéterminés causés à l'environnement, qui apparaît encore souvent comme une notion au contenu mal défini ;

- on ne peut faire porter la responsabilité sur le pollueur seul, sans rendre aléatoire le dédommagement des victimes par le jeu des assurances ; la responsabilité civile, avec assurance, pourrait dans certains cas se doubler d'une responsabilité pénale personnalisée ;

- en général les pollutions sont diffuses et sont admises tant par les consommateurs que par les travailleurs, qui, de ce fait, assument une certaine « complicité » en acceptant de fabriquer et de consommer les marchandises polluantes ou issues d'une industrie polluante.

On ne saurait toutefois abandonner le principe du pollueur-payeur, ne fût-ce que parce qu'il répond à une règle de droit civil sur la réparation des dommages, et qu'il constitue un dernier rempart contre la pollution. Peut-être serait-il même opportun de faciliter les re-

cours des citoyens pour obtenir la réparation des dommages causés tant par des privés que par l'autorité publique.

L'année 1987 est celle de l'environnement. Ce sera l'occasion de redéfinir le programme d'action de la Communauté en matière d'environnement, d'apprécier les conséquences de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, de revoir la recommandation de 1975 sur l'imputation des coûts et l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement, et de préciser dans quelle mesure les aides financières publiques pourront encore jouer un rôle dans la politique de l'environnement. Dans cette perspective, la contribution de l'industrie à la poursuite d'une politique de l'environnement, pourrait consister, comme le suggérait la Commission, dans ses propositions de révision du traité CEE :

- à développer l'action préventive ;
- à corriger les atteintes à l'environnement par priorité à la source ;
- à analyser les coûts et bénéfices de l'action ou de l'absence d'action.

L'industrie peut apporter une contribution déterminante à la réalisation de ces objectifs par le développement des nouvelles technologies. Sans elle la politique de l'environnement ne resterait que peu de choses.



LA FIXATION À UN NIVEAU TROP ÉLEVÉ DU PRIX DES CÉRÉALES ET SES CONSÉQUENCES

Rétrospective d'un quart
de siècle de politique
allemande pratiquée au sein
de la Communauté*

Ulrich WEINSTOCK

*Directeur général auprès du Conseil
des Communautés européennes.*

I. — Les trois blocages des années 60

Avec le recul du temps, nous embellissons bien des aspects des débuts de la Communauté et notamment des années 60. Karl Carstens (1) a récemment qualifié de « frappant » le ralentissement du progrès que l'on constate aujourd'hui par rapport à la phase initiale ; et il a raison en cela si l'on s'en tient aux exemples qu'il donne. Il est incontestable que, dans l'ensemble, on a réalisé des choses tout à fait étonnantes pendant cette difficile phase initiale de la Communauté ; mais en même temps la Communauté s'est trouvée confrontée dans les trois domaines si vigoureusement controversés — élargissement, décisions à la majorité, prix agricoles — à des tentatives d'obstruction sans précédent qui ont véritablement menacé son existence. Et ces trois hypothèses ont dépassé en gravité toutes les autres épreuves de force traversées par la Communauté, puisqu'elles ont précocement et durablement, chacune à sa manière, pesé jusqu'à ce jour sur son développement :

1. Le refus catégorique, signifié par le Président de Gaulle le 14 janvier 1963, d'accepter l'élargissement de la Communauté à la Grande Bretagne, et par la même occasion à d'autres candidats, précipita la Communauté dans la première crise qui menaça son existence. Beaucoup d'énergie fut gaspillée, des antagonismes estompés furent douloureusement ravivés. Le chancelier fédéral Willy Brandt réussit, lors de la Conférence de La Haye des 1^{er} et 2 décembre 1969, à vaincre définitivement la résistance française opposée par le Président Pompidou, il est vrai après que le Président de Gaulle eut, dans ses entretiens avec Sir Christopher Soames, ambassadeur du Royaume-Uni à Paris, déjà abandonné sa politique intransigeante du veto en février 1969. Ainsi, la Communauté put s'élargir en 1973, en 1981 et de nouveau en 1986 et donc doubler en fin de compte le nombre de ses membres qui est de douze actuellement ; aujourd'hui qu'elle englobe la moitié du continent, elle devrait avoir trouvé sa forme définitive, du moins jusqu'à la fin de notre millénaire.

Ce qui est étonnant, c'est que la Communauté n'ait pas été d'abord élargie, puis développée pas plus qu'elle n'a été — conformément au triptyque : achever, élargir, approfondir — d'abord achevée et approfondie au point que l'adhésion ne restât pas subjectivement souhaitable à tout prix ou objectivement possible pour un pays candidat.

On peut donc affirmer que — d'un point de vue historique — le veto de de Gaulle se révéla même plutôt contre-productif, puisqu'il introduisit au contraire dans la Communauté à Six des facteurs qui en retardaient le développement interne, donnant ainsi l'exemple d'une politique qui, de par l'attitude adoptée, provoque précisément les conséquences redoutées qui sont à éviter. La question du caractère et de l'orien-

(*) Le présent article a été terminé le 30 janvier 1987 ; il représente une contribution au recueil qui paraîtra en été 1987 au Nomos-Verlag, Baden-Baden, sous le titre « Landwirtschaft, Umwelt und ländlicher Raum. Herausforderungen für Europa », édité par Winfried von Urff, à l'occasion du 80^e anniversaire de Hermann Priebe. Les vues exprimées dans cet article n'ont aucun caractère officiel et n'engagent que leur auteur.

(1) Karl Carstens, « Einigung mit langsamen Schritten. Politische Überlegungen zur Europa », in « Europäische Zeitung », décembre 1986, p. 3. Robert Marjolin parle, il est vrai à propos de la seule période de 1958 à 1962, de « lune de miel ». Cf. Robert Marjolin « Le travail d'une vie ». Mémoires 1911-1986, Paris 1986, p. 304 et suiv. Il oppose à cela « Le temps des crises - le double échec (1963-1967) », p. 322 et suiv.

tation intérieure et extérieure à donner à la Communauté, sous-jacente au problème de l'élargissement, fut posée, mais ne reçut pas de réponse concluante. La CEE ne devint ni une confédération ni une fédération, elle ne prit une orientation ni européenne ni atlantique ; elle dut s'accommoder de ces conflits d'objectifs et des attitudes divergentes qui en découlaient et qui évoluèrent bien entendu, au cours du temps, au gré des circonstances et des hommes politiques.

2. Le 30 juin 1965, la politique de la « chaise vide » qui fut appliquée elle aussi pour la première fois par le Président de Gaulle à propos du financement de l'agriculture et visait à affaiblir sensiblement le caractère supranational de la Communauté, et donc en particulier le rôle moteur de la Commission, en empêchant les futures décisions à la majorité, atteignit plus nettement encore sans doute le centre vital de la Communauté et cela de manière durable et peut-être irréparable. Du moins la transformation ainsi amorcée a-t-elle conduit la Communauté à s'écarter de l'objectif d'un État fédéral pour se rapprocher de la conception d'un concert de nations classique.

La Commission avait présenté au Conseil de ministres le 31 mars 1965, dans les délais, des propositions pour le financement de la politique agricole commune. En même temps, elle avait proposé de remplacer les contributions financières des États membres par des ressources propres et d'élargir les compétences du Parlement européen. On visait ainsi à procurer à la Communauté des revenus propres et en même temps à contenir sa nouvelle structure financière en étendant les compétences du Parlement européen en matière de contrôle budgétaire. Les prélèvements et les droits de douane devaient, pendant la période de transition, se transformer en ressources propres de la Communauté.

Le gouvernement français motiva par la suite son attitude notamment en faisant valoir que son droit légitime de voir l'agriculture complètement intégrée dans le marché commun avait toujours été traité de manière dilatoire par les autres États membres. La crise put cependant être réglée par « l'arrangement de Luxembourg » à la fin du mois de janvier 1966 ; en effet, ce modus vivendi permettait à la France comme à ses cinq partenaires de maintenir leurs positions de principe, sans les empêcher de réaliser en pratique des progrès sur la voie de l'intégration. Mais les décisions à la majorité que le traité rendait possibles dans beaucoup de domaines à partir du 1^{er} janvier 1966, avec le début de la troisième étape de la période transitoire, restèrent limitées à l'avenir au domaine budgétaire et à des problèmes matériels de troisième ou, dans le meilleur des cas, de deuxième ordre.

Les difficultés et les contraintes qui résultaient, pour le processus de décision communautaire, des élargissements intervenus entretemps avaient de toute manière déjà brisé en partie le tabou que constituait la règle de l'unanimité — cela également compte tenu du degré d'intégration atteint. L'Acte unique européen permet désormais de réaliser et de fixer ce qui est actuellement possible et de rendre (de nouveau) possibles des décisions à la majorité dans une série de domaines, sans que l'on ait pu pour autant rétablir d'un seul coup les traités dans leur état initial, tant s'en

faut (2). L'arrangement de Luxembourg n'était pas remis en question.

3. Le niveau trop élevé des prix agricoles, fixé seulement après de longues discussions, objectif que la République fédérale avait poursuivi quels qu'eussent été les gouvernements fédéraux depuis 1959 et qu'elle réussit à atteindre en dépit de tout bon sens politique et économique, hypothéqua durablement et gravement la Communauté dès le début et cela de diverses manières. Les répercussions de cette erreur de décision, intervenue trop tard, sont importantes et sont souvent la cause principale de la plupart des crises qui affectent traditionnellement les autres secteurs sensibles de la Communauté tels que le budget, le système financier, la part exagérée des dépenses agricoles dans le budget, le commerce extérieur, les relations Nord-Sud, etc. Bien que l'on prenne de plus en plus conscience de ce problème et que les efforts de réforme politique s'intensifient, les excédents n'ont cessé de croître.

La première comparaison politique avec les deux autres problèmes structurels auxquels la Communauté s'est vue confrontée au cours de son existence montre l'importance qu'il convient d'accorder à la succession d'erreurs de décisions commises systématiquement dans le domaine de l'agriculture. Chronologiquement, l'obstruction pratiquée à propos de l'harmonisation des prix agricoles, déclenchée par l'attitude obstinée de l'Allemagne en matière d'harmonisation des prix des céréales, est en tout état de cause antérieure aux deux veto émis par de Gaulle.

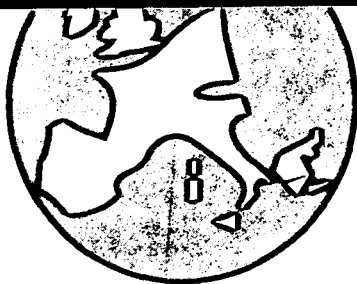
Par ailleurs, ces trois groupes de problème (3), qui ont empêché la Communauté de faire des progrès rapides pendant la phase initiale propice à tout point de vue, s'imbriquent souvent de manière étonnante :

— objectivement, le niveau trop élevé des prix agricoles revendiqué par l'Allemagne, constituait l'un des principaux obstacles à la conclusion d'un accord lors des négociations sur l'adhésion de la Grande-Bretagne, lorsque celles-ci furent rompues « sine die » en 1963. Vu que les négociations d'adhésion et les négociations sur les prix agricoles se poursuivaient parallèlement, il manquait alors une valeur de référence déterminante ; d'ailleurs, les organisations de marché de toute une série de produits agricoles n'étaient pas non plus encore arrêtées. Ainsi, les problèmes agricoles n'occupèrent la première place dans les négociations que tardivement, à savoir à la fin de 1962 (4). Paradoxalement, la France et la Grande-Bretagne, dont les positions étaient aux antipodes quant à l'opportunité de l'adhésion, défendaient l'une et l'autre, encore que pour des raisons différentes, une politique des prix agricoles plutôt prudente et, sur ce point, elles faisaient front commun contre la République fédérale.

(2) Au sujet de la discussion sur l'Acte unique européen, qui n'est bien entendu pas encore terminée, voir e.a. le Cahier 3/86 de l'« Intégration ».

(3) La dotation financière de la Communauté — problème qui reste lui aussi, éternellement actuel — n'a pas été placée ici au même niveau, puisqu'elle constitue pour l'essentiel la conséquence financière d'erreurs de décisions commises dans le domaine agricole. Cf. Gero Pfennig, « Eine neue Finanzverfassung für die EG-Basis für eine föderative Europäische Union », in : *Integration*, 9^e année (1986), p. 143 et suiv.

(4) Cf. Commission des Communautés européennes, Rapport au Parlement européen sur l'état des négociations avec le Royaume-Uni, Bruxelles, 26.2.1963, p. 81.



— En 1985, lorsque la République fédérale fut de nouveau isolée dans la Communauté à Dix et qu'elle empêcha pour la première fois une décision à la majorité sur la baisse des prix des céréales en invoquant expressément « des intérêts très importants » (selon la formulation de l'arrangement de Luxembourg de 1966), les décisions à la majorité étaient restées aussi inacceptables pour ce pays que dans les années 60. La France, pour sa part, ne fut jamais désireuse, dans ce contexte, d'insister pour des raisons tactiques à court terme pour que les décisions soient prises à la majorité, comme le prévoit le Traité. En effet, l'intérêt politique et idéologique l'emporta toujours sur l'intérêt matériel. Aucun gouvernement français n'a jamais songé sérieusement à céder sur le fond pour un « plat de lentilles ».

— La République fédérale ne voulut jamais entendre raison dans le domaine des prix agricoles, bien qu'elle ait fait par moments des efforts politiques en ce sens et en dépit de tous les conseils techniques et des analyses internes au gouvernement. Elle accepta même en quelque sorte de saper ainsi sa propre position traditionnellement favorable aux décisions à la majorité et à la supranationalité et également son rôle de combattant d'avant-garde pour l'élargissement, à la Grande-Bretagne notamment. Cette contradiction manifeste contribua largement à ce que la volonté d'intégration de l'Allemagne fût constamment mise en doute, en particulier par la France où cette impression persiste.

— Dans les débats publics, il est rare que l'on rende clairement responsable la République fédérale du niveau trop élevé, et constamment relevé, des prix agricoles dans la Communauté et surtout dans la République fédérale elle-même. Or, même l'importance de ce niveau de prix pour l'évolution politique de la Communauté en général fut complètement occultée, ou en tout cas sous-estimée, bien que la politique agricole restât le secteur clef de la Communauté.

— Peut-être pourrait-on considérer le double veto de de Gaulle comme l'expression d'un conflit d'objectifs qui était inhérent à la Communauté, et auquel elle aurait de toute manière été confrontée.

On ne saurait en dire autant en ce qui concerne la politique des prix agricoles. Plusieurs aspects font plutôt penser que d'autres hommes politiques auraient choisi une orientation différente, qui aurait été davantage en accord avec les données constantes du marché, ce qui aurait épargné à la Communauté d'innombrables conflits.

— Mais un survol rapide suffit aussi à montrer que des positions marquées, comme celles que prenait de Gaulle, étaient impossibles à maintenir très longtemps dans la Communauté sans concessions et qu'elles pouvaient même parfois provoquer des effets contraires aux effets recherchés. Le chien aboie, mais la caravane passe... Toutefois, c'est au prix de détours, d'erreurs d'orientation et de pauses ; les occasions manquées ne se représentent plus.

— Même si, en règle générale, la réalité n'est pas conforme aux prédictions, on est ici en présence d'un cas classique où s'est produit, avec une précision étonnante, ce que tous les experts sérieux ont prédit,

sans se laisser guider par tel ou tel intérêt en dépit de toutes les tentatives pour jeter le discrédit sur eux (5).

Il paraît souhaitable aujourd'hui de se pencher sur les origines de cette politique manquée, et cela non seulement, bien entendu, parce que celui auquel nous rendons hommage a joué avec constance et hardiesse un rôle déterminant du début jusqu'à ce jour (6), mais encore par ce que le péché commis en matière de prix agricoles montre qu'il est infiniment difficile et laborieux de rectifier une telle erreur d'aiguillage. En même temps, ce cas offre un exemple de conflit entre la rationalité socio-économique et la défense d'intérêts politiques, entre l'intérêt public et les intérêts particuliers.

Ainsi, notre exemple montre la continuité de l'histoire, caractérisée par l'« immobilisme allemand en matière de politique agricole » (Hermann Priebe) depuis les droits de douane imposés par Bismarck sur les céréales jusqu'à la politique des prix agricoles élevés dans la Communauté, en passant par la mise sous tutelle de tout le secteur alimentaire par les national-socialistes. Cela montre combien a été forte et constante, à la fois la position des représentants de la corporation et, sous leur influence, la politique officielle sous les gouvernements qui se sont succédé pendant un siècle en Allemagne et quelle force et quel souffle sont nécessaires pour obtenir un changement d'orientation en quelque sorte séculaire.

Compte tenu de l'importance exemplaire de cette erreur d'orientation en politique européenne, il n'est pas inutile de se demander comment aurait évolué l'Europe si l'on avait réussi à prendre des décisions objectivement meilleures et plus appropriées. Les répercussions sont si variées et si étendues que l'on peut dire à ce propos également qu'il est permis de « refaire l'histoire » (7). Peut-être cela permettra-t-il, sinon d'en tirer des enseignements généraux, du moins de dresser un catalogue des événements que l'on aurait pu éviter.

On voit combien il est urgent de procéder à cette double rétrospective sur l'histoire réelle et hypothétique (contemporaine) lorsque, comme cela s'est produit récemment, un historien (8) conclut, dans une contribution à l'histoire de la République fédérale consacrée à l'accord réalisé fin 1964 sur les prix agricoles, que la République fédérale « a fait une concession à la France qui souhaitait vivement la fixation d'un prix commun pour les céréales » et « qu'elle a fait cette concession très onéreuse pour elle ». Et dans un autre passage : « Sur la question si importante précisément pour la France d'un prix commun européen pour les céréales, le gouvernement de Bonn a fait à Paris des concessions généreuses à la fin de 1964... »

(5) « La Communauté européenne est maintenant menacée de surproduction galopante ». Hermann Bohle, « Bonn treibt die Agrarpreise », in « Die Zeit », 25.3.1966.

(6) Comme le montre la liste de ses publications, c'est ce que Hermann Priebe a fait tout au long de sa carrière ; mais il importe tout autant de relever qu'avec son zèle et sa probité habituels, il a offert à toutes les instances de prise de décision ouvertes à la consultation politique ses conseils et son jugement, en restant toujours aussi infatigable et intègre.

(7) Alexander Demandt, « Ungeschehene Geschichte », Göttingen 1984, p. 3.

(8) Klaus Hildebrandt, « Von Erhard zur Grossen Koalition 1963-1969 », vol. 4 de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, Stuttgart-Wiesbaden 1984, pages 107 et 182.

Cette manière de présenter les choses ne peut s'expliquer que si l'on prend, sans esprit critique et sans connaître les faits, comme unique critère d'appréciation (9) la position de la Fédération des agriculteurs allemands sur cette question et si l'on omet en outre de placer le problème des prix agricoles dans son contexte objectif et politique.

II. — Le niveau trop élevé des prix des céréales (10)

A la fin de la première phase de la période transitoire, lors de sa session marathon qui avait débuté le 14 janvier 1962 et qui est la plus longue jamais consacrée aux questions agricoles, le Conseil de Ministres des Communautés européennes s'était mis d'accord non seulement pour adopter les premières mesures concrètes visant à mettre en place des organisations communes de marché pour un certain nombre de produits agricoles, mais encore pour statuer sur le rapprochement des prix des céréales à compter de la campagne 1963-64 et pour faire entrer les prix en vigueur en 1964. Les prix devaient conserver leur fonction de régulation du marché et, de plus, assurer un revenu équitable aux exploitations dotées d'une gestion rationnelle. Or, dès

1962, il était vrai que « pour certains produits, l'équilibre entre la production et les possibilités d'écoulement était menacé — au niveau de la CEE comme au niveau mondial. » (11) A cet égard, l'Allemagne — pays où les prix se situaient à un niveau élevé — était tout à fait à l'opposé de cette politique. Pour Heinrich Lübke, qui fut ministre allemand de l'Agriculture de 1953 à 1959 et qui, dans le cadre de la Conférence de Stresa réunie durant l'été de 1958, fut reconnu sans conteste par ses homologues des États membres de la CEE comme « princeps inter pares », il était « absolument évident que les prix élevés des céréales appliqués en Allemagne devaient être abaissés dans le cadre de la CEE, qu'ils ne pouvaient servir de critères aux fins de l'établissement du Marché commun. Les agriculteurs allemands ne devaient pas se contenter de produire des céréales, mais se consacrer davantage à la production de produits transformés à base de céréales : c'était là la conséquence inéluctable de l'entrée dans le Marché commun agricole, conséquence dont les instances compétentes de la République fédérale d'Allemagne avaient une conscience très claire dès 1959. » (12) Par la suite, cette vision des choses devait toutefois être totalement écartée, par méconnaissance de l'opportunité qu'offrait la Communauté à l'Allemagne de se libérer enfin, à l'occasion de l'instauration d'une politique agricole commune, du poids d'une politique dépassée.

En revanche, c'est en France et aux Pays-Bas que les prix à la production étaient généralement les plus bas ; ainsi, si l'on prend pour critère le prix indicatif de base du froment, à partir du 1^{er} juillet 1962, on relève qu'il s'élevait dans ces deux pays à 389 et 372 DM/t respectivement, contre 475 DM/t en République fédérale d'Allemagne. Toutefois, ces écarts importants ne s'étaient constitués qu'à la suite de la crise de Corée, lorsque les prix allemands avaient été considérablement majorés pour stimuler la production et assurer la sécurité des approvisionnements. Les propositions successives que la Commission a faites en la matière ont porté très clairement la marque des contraintes reflétées par ces chiffres : le bon sens — surtout politique mais aussi économique — commandait d'emprunter prudemment une voie moyenne, quoiqu'elle fût pleine d'embûches. Même à titre rétrospectif, on ne discerne aucune autre possibilité. Pour faire face aux nécessités économiques qui commandaient d'instaurer un prix d'équilibre en tenant compte d'un volume d'importation de quelque 10 millions de tonnes par an, la Commission avait initialement prévu d'abaisser de 17 % environ le niveau des prix allemands, alors les plus élevés ; cependant, dès le stade préliminaire de ses travaux, elle avait été contrainte par des pressions politiques à ramener ce chiffre à 10 % ; il en résulta que les niveaux français et néerlandais durent être très substantiellement relevés. Cependant, la Commission persévéra avec logique, et contre toutes les oppositions, sur la voie d'une baisse des prix dans laquelle elle s'était engagée. Compte tenu de l'attitude de l'Allemagne, qui se bornait à résister et voulait obtenir qu'on s'en tienne au niveau qui était initialement le sien, il était

(9) De même : Ulrich Kluge, « Vierzig Jahre Landwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland », 1945/49-1985, in « Aus Politik und Zeitgeschichte » (Supplément de l'hebdomadaire « Das Parlament »), 42/86, p. 10 et suiv.

(10) Étant donné qu'il ne peut, dans la présente publication, exposer tous les détails du problème et les événements de cette période, l'auteur renvoie aux articles qu'il a publiés pendant les années 60 sur la politique agricole :

— « Lohnende Getreidepreise », article de fond paru dans la rubrique de politique économique de la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » du 4.12.1961 ;

— « Probleme und Perspektiven der gemeinsamen Agrarpolitik der EWG », paru dans « Europa-Archiv », 18^e année (1963), p. 271 et suiv. ;

— « Geheimnisvoller Getreidepreis. Ein Vergleich der verschiedenen Stützungssysteme in Europa und USA », paru dans « Der Volkswirt », 17^e année (1963), p. 1554 et suiv. ;

— « Die Rolle der Agrarpolitik in der europäischen Integration », contribution en l'honneur du 60^e anniversaire de H. Priebe, paru dans « Agrarwirtschaft », 16^e année (1967), p. 18 et suiv., reproduit sous le titre « The Role of Agricultural Policy in European Integration », dans le « Journal of Agricultural Economics », volume XVII (1967), p. 327 et suiv. ;

— « Europäische Integration auf Kosten der deutschen Landwirtschaft », paru dans « Sechs Vorurteile gegen die EWG, Europäische Schriften des Bildungswerkes Europäische Politik », volume 14, Cologne 1967, p. 79 et suiv. ;

— « Die geschmähte Brüsseler Agrarpolitik », article de fond paru dans la rubrique de politique économique de la « Frankfurter Allgemeine Zeitung » du 19.9.1968 ;

— et encore : « Vom Grünen Dollar zur Gemeinschaftswährung. Die Bedeutung der Rechnungseinheiten für die europäische Integration », paru dans « Der Agrarsektor im Integrationsprozess », recueil commémoratif du 65^e anniversaire de H. Priebe, publié par Winfried von Urff, Baden-Baden 1975, p. 115 et suiv.

L'auteur qui, depuis une dizaine d'années, n'assume plus de responsabilités dans le domaine de la politique agricole, parvient aujourd'hui à la conclusion que l'évolution des faits a malheureusement confirmé totalement les pronostics qu'il avait émis à l'époque sur les conséquences d'une politique agricole erronée (pronostics qu'il est bien entendu parvenu à établir également sous l'influence de son directeur de thèse).

Pour des informations détaillées, le lecteur peut se référer en particulier aux deux contributions très documentées et encore très instructives à ce jour de Hans-Helmut Wächter : « Entwicklung und Gestaltung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft » paru dans « Berichte über Landwirtschaft », volume 40 (1962), p. 709 et suiv., ainsi que « Die Preispolitik für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der EWG », paru dans « Berichte über Landwirtschaft » volume 45 (1967), p. 521 et suiv.

(11) Hans-Broder Krohn et Günther Schmitt : « Agrarpolitik für Europa », cahier spécial n° 15 de la série « Agrarwirtschaft », Hanovre 1962, p. 101.

(12) Ernst Freisberg, « Die grüne Hürde Europas », Cologne-Opladen 1965, p. 30.



inévitables qu'éclate un jour entre les États membres un âpre conflit d'intérêts dans lequel la Commission défendit de manière convaincante l'intérêt de la Communauté.

Tout au long des années qui suivirent, la position du gouvernement allemand prit la forme d'un combat défensif acharné au cours duquel, d'une part, il fit valoir son droit à obtenir une protection (on dit qu'il a « inventé » de prétendues distorsions de concurrence) et, d'autre part, il mena une politique à peine voilée de temporisation et d'obstruction en soulevant constamment de nouvelles objections. Si l'on considère quelle était alors la conjoncture politique, la situation était sans issue, compte tenu des forces en présence, surtout si l'on prenait en considération les prolongements politiques d'une telle position. Même au sein du comité des organisations professionnelles agricoles de la Communauté européenne (COPA), le représentant allemand se trouvait largement isolé en raison de sa position. « En République fédérale d'Allemagne, on a tenté d'obtenir une structure des prix des céréales qui ne tenait pas compte des conditions économiques. Il en va de même au sein de la CEE, ce qui entraîne pour certains produits la formation d'excédents dont l'élimination occasionne des frais élevés. » (13) Il faut ajouter à cela que, du côté allemand, on avait totalement sous-estimé l'importance politique et les multiples conséquences de cette attitude.

Cependant, il y avait lieu d'évaluer l'ensemble des problèmes agricoles avant tout sur la base de l'activité politique et économique concrète de la Communauté et, à cet égard, le tandem union douanière-marché agricole n'était pas l'élément le moins important. Cette opinion doit toutefois être nuancée car, s'il est vrai qu'à cette époque « les exportations agricoles jouaient un rôle très important pour la balance globale des échanges de certains pays tels que les Pays-Bas, la France et l'Italie », il est évident que « le développement du Marché commun des produits industriels a apporté de très gros avantages à la France, de même qu'à tous les autres États membres. » (14) C'est ainsi que « la France balançait entre la crainte et l'espoir... D'emblée, il était assez clair que la France n'ouvrirait ses frontières aux produits industriels allemands qu'à la condition de trouver en République fédérale d'Allemagne, en contrepartie, un important marché pour les produits agricoles français. » (15)

De ce fait, le comité de délégués gouvernementaux qui avait été institué par la Conférence de Messine était déjà parvenu à la conclusion que « l'établissement en Europe d'un Marché commun général qui n'engloberait pas l'agriculture n'était pas concevable. » (16) Par

conséquent, l'instauration de la libre circulation pour les produits industriels — comme le précise l'article 38 du Traité CEE — dans le cadre de l'Union douanière et la réalisation du marché commun englobent également « l'agriculture et le commerce des produits agricoles. » En République fédérale, cette condition fondamentale fut toutefois rapidement et largement méconnue.

Enfin, il faut considérer que les problèmes agricoles avaient pour toile de fond un débat — qui s'est poursuivi sans relâche au cours des premières années — sur le point de savoir quels devaient être le caractère et l'orientation de la Communauté économique européenne : fidèle à ses conceptions d'économie de marché et de libre échange, Ludwig Erhard, qui était alors ministre allemand de l'économie et vice-chancelier, ne cessa d'œuvrer en faveur d'une grande zone de libre échange et il n'était nullement le seul en Allemagne à défendre cette position. Les conceptions françaises, en revanche, concouraient à manifester un soutien à toute épreuve au Marché commun, avec son corollaire : la politique agricole commune. Dans cette mesure, sa définition constituait « la véritable pierre de touche pour tester la volonté de ses partenaires (ceux de la France) de créer un Marché commun ; sans politique agricole commune, il n'y aura pas de Marché commun. » (17) L'attitude de la France ne fut pas suffisamment bien comprise à Bonn et l'Allemagne ne voulut pas tenir compte de la politique de son voisin.

En outre, le secteur agricole ne pouvait manquer de profiter des bons résultats que commençait à produire, dans le secteur industriel, l'autonomie qui s'instaurait progressivement et que matérialisèrent surtout des décisions visant à accélérer la démobilisation douanière à l'intérieur de la Communauté. C'est pourquoi le gouvernement français et, en particulier, le président de Gaulle considérèrent — dans la perspective d'un équilibre des forces de négociation mises en œuvre pour défendre les intérêts des États membres — qu'il devenait toujours plus fondamentalement indispensable de réaliser des progrès sur la voie menant à l'établissement d'un marché commun agricole. A cet égard, il importe de relever que, si le traité prévoyait un calendrier fixe dans le domaine douanier, le contenu de la politique agricole commune n'avait pas été défini dans le traité même et qu'il fallut d'innombrables et dures négociations pour le mettre au point. Pour simplifier, on peut dire que les avantages douaniers, dont l'industrie allemande ne fut certes pas la dernière à profiter, n'étaient pas assortis de contreparties automatiques au bénéfice des agriculteurs français, ce qui explique pourquoi le gouvernement français souhaitait voir adopter les décisions de politique agricole dans le cadre de la Communauté.

Le large débat politique qui agita l'opinion publique en Allemagne prit un caractère extrêmement polémique. A cet égard, ce que l'on a appelé le « rapport des professeurs » (18) constitua un repère d'une impor-

(13) Roderich Plate, « Agrarmarktpolitik », vol. 2, Munich-Bâle-Vienne 1970, p. 353.

(14) Hans von der Groeben : « Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die politische Union (1958-1966) », Baden-Baden 1982, p. 98. Cf. également Walter Hallstein « Die Europäische Gemeinschaft », Düsseldorf-Vienne 1979, 5^e édition, p. 37. Dans ce contexte, il évoque « l'agitation sociale confinant à un mouvement révolutionnaire qui s'était emparée des agriculteurs français — un cinquième de l'ensemble de la population du pays ».

(15) Hans-Peter Schwarz : « Die Ära Adenauer 1949-1957 », vol. 2 de l'histoire de la République fédérale d'Allemagne, Stuttgart-Wiesbaden 1981, p. 341.

(16) Comité de délégués gouvernementaux institué par la Conférence de Messine, rapport des chefs de délégations aux ministres des Affaires étrangères, Bruxelles le 21 avril 1956, p. 48.

(17) Robert Marjolin, op. cit., p. 318.

(18) Étude réalisée conjointement par des membres du comité scientifique auprès du ministère fédéral de l'Agriculture et par des économistes conseillers auprès de la Commission des Communautés européennes : « Wirkung einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland », série d'études « Agriculture », cahier n° 11, Bruxelles 1962. Les membres nommés par le ministère fédéral de

tance capitale. Presque dès le début, le chancelier Adenauer s'était prononcé contre un abaissement des prix (19). « Pourquoi le gouvernement Adenauer a-t-il bloqué, par des exigences obstinées, le développement ultérieur de la Communauté alors qu'il s'agissait de résoudre un problème d'importance mineure concernant l'avenir de l'Europe, cela restera à tout jamais un mystère. » (20) Dans ces circonstances, le parti d'opposition, c'est-à-dire le parti social-démocrate, ne voyait guère l'utilité de se faire le champion d'une réduction des prix agricoles. Ayant décidé une fois pour toutes de ne pas tenir compte systématiquement du bon sens économique et des contraintes politiques, le gouvernement allemand chercha à gagner du temps et pratiqua l'immobilisme. Tel fut l'héritage que le gouvernement Erhard eut à recueillir en 1963. C'est ainsi que, dans la Communauté, la décision se trouva constamment reportée ; dans un certain nombre de secteurs essentiels, il en résulta que, dans la phase initiale qui était d'une importance décisive, la Communauté se trouva fréquemment paralysée. Vu sa persistance, ce blocage en vint à hypothéquer gravement l'avenir général de la Communauté et cette ombre pesa sur toutes ses autres activités. Beaucoup de temps fut irrémédiablement gaspillé. C'est alors, probablement, que le gouvernement fédéral, pour des raisons supérieures de politique commerciale liées aux négociations du « Kennedy round », dont l'ouverture était imminente, connut à son tour de notables difficultés à faire passer ses arguments et se trouva soumis à des pressions politiques considérables.

Le « rapport des professeurs », qui étudie les effets, sur la situation des revenus en République fédérale d'Allemagne, d'une réduction des prix agricoles dans le cadre d'une politique agricole commune de la Communauté économique européenne avait été présenté conjointement, en juin 1962, par des membres du comité consultatif scientifique auprès du ministère fédéral de l'agriculture et par des économistes conseillers de la Commission des Communautés européennes. A cette époque déjà, il n'existait pas moins de onze études que des experts allemands des questions agricoles avaient consacrées à cette question dès 1957 et auxquelles les auteurs du rapport pouvaient se référer. « Peu de temps après la signature du traité CEE, les experts allemands de l'agriculture ont déjà signalé que l'ensemble des prix agricoles dans un marché commun se situeraient probablement à des niveaux inférieurs au niveau actuel des prix allemands. » (21)

Les professeurs étaient parvenus à la conclusion que, du point de vue de l'économie nationale, le revenu agricole dépendait davantage d'un accroissement de la productivité que de la politique des prix agricoles. C'est pourquoi ils attribuèrent, dans leur rapport, un

rôle décisif aux indispensables processus d'adaptation des exploitations. Ils démontrèrent que, dans le passé, ce n'était pas tant le niveau nominal des prix agricoles que, surtout, le progrès technique autonome, d'une part, et l'interdépendance économique, d'autre part, qui avaient commandé ces processus et que, à l'avenir, compte tenu non seulement du degré d'auto-provisionnement qui avait déjà été obtenu et de celui qu'il était prévu d'atteindre, mais aussi de considérations de politique générale, la marge de manœuvre pour mener une politique des prix autonome deviendrait encore plus étroite. A leur avis, il y avait une forte probabilité « pour que, compte tenu du degré d'auto-provisionnement atteint dans la CEE, qui était de toute façon très élevé, le marché commun agricole cesse d'être à même de fonctionner si le niveau des prix agricoles restait aussi élevé (que le niveau des prix allemands). On peut éventuellement, dans un pays individuel, imposer ou maintenir, sous certaines conditions, les prix agricoles à un niveau nettement plus élevé que celui qu'appliquent les pays voisins ou d'autres pays industrialisés ; cela n'est cependant plus possible dans un espace plus vaste tel que celui de la CEE, qui dispose de réserves de production considérables par rapport à la croissance de la consommation et que de nombreux liens économiques rattachent au reste du monde. Au demeurant, si l'on relevait, dans les pays où les prix sont peu élevés pour le moment, le niveau des prix agricoles pour les aligner sur le niveau actuel des prix allemands, cela entraînerait des conséquences négatives pour l'ensemble de l'économie de ces pays et risquerait, par exemple, de déclencher, voire de renforcer des tendances inflationnistes et d'entraîner des modifications des taux de change. » (22) Les auteurs du rapport portaient de l'hypothèse que les prix du blé et d'un autre produit tout aussi important, à savoir le lait, auraient été diminués ; l'un de 14 % et l'autre de 10 % environ par rapport aux prix allemands.

Comme le montrèrent les réactions aussi violentes qu'irrationnelles des milieux professionnels et, aussi, de certains hommes politiques, nul n'était disposé à accepter la leçon de ces experts éminents. C'est ainsi que, dès l'automne de 1960, le secrétaire d'État Sonnemann déclarait catégoriquement : « Nous ne pouvons tout simplement pas nous permettre de faire de la politique agricole en obéissant à des considérations économiques rationnelles. » (23) Reinhard Strehlke a certainement raison lorsqu'il fait à ce propos l'objection suivante : « Au contact de la réalité politique, le scalpel de l'économie ne tarde pas à s'émousser. » (24) Il s'agit dès lors d'affûter constamment les instruments dont on dispose afin de ne pas compromettre totalement, sous l'accumulation des réalités politiques, la saine appréciation des choses.

Les experts mirent catégoriquement l'accent sur les relations entre les processus d'adaptation dans le secteur agricole et la croissance économique du pays. A cet égard, les professeurs partirent du fait, confirmé

¹ L'Agriculture étaient les professeurs A. Hanau, H. Niehaus, R. Plate, E. Woermann ; ceux qu'avait nommés la Commission étaient les professeurs M. Bandini, H. Möller, H. Priebe, D.B. Schouten.

(19) Cf. Ernst Freisberg, op. cit., p. 139 et suiv.

(20) Herman Priebe : « Die subventionierte Unvernunft », Berlin 1985, p. 68 : « Les prix des céréales et la politique agricole lui (Adenauer) étaient aussi étrangers que le soleil des tropiques l'est pour un esquimau. » C'est ainsi que « la question des prix des céréales figura au nombre des problèmes non résolus qu'Adenauer légua, tel un héritage fâcheux pour l'essentiel, à son successeur Ludwig Erhard. » Ernst Freisberg, op. cit., p. 139 et 141.

(21) Rapport des professeurs, op. cit., p. 13, point 17.

(22) Rapport des professeurs, op. cit., p. 83, point 85.

(23) Theodor Sonnemann, « Optimale Standorte » dans « Deutsche Bauernkorrespondenz » du 15 septembre 1960.

(24) Reinhard Strehlke : « Agrarpolitik — Aergernis und Herausforderung » dans « Neun für Europa. Die EWG als Motor der europäischen Integration », publié par Ulrich Weinstock, Düsseldorf-Cologne 1973, p. 92.



par l'expérience acquise depuis la fin de la guerre, que la productivité avait augmenté un peu plus en moyenne, dans le secteur agricole que dans le secteur industriel. Ne discernant pas de renversement de tendance, ils estimèrent qu'un abaissement réel du niveau des prix agricoles allemands ne pouvait qu'accélérer ce processus d'adaptation sans pour autant lui conférer une autre qualité. Les petites exploitations précisément, qui, en principe, auraient fortement pâti d'une réduction des prix, ne seraient guère affectées par des fluctuations de prix, vu le faible volume de leur production destinée à la commercialisation. C'est pourquoi les professeurs estimèrent qu'il fallait en premier lieu donner une impulsion à la politique des structures agricoles pour que se constituent des exploitations plus rentables.

Ils estimèrent au demeurant qu'il fallait, d'une manière générale, orienter tous les efforts dans cette direction afin d'exploiter au maximum le potentiel existant pour accroître la productivité dans le secteur agricole. Cela les amena à insister sur le rôle que pourrait jouer une politique régionale d'accompagnement (25) qu'il convenait, selon eux, de considérer comme la condition indispensable au succès de la politique agricole.

Dès juillet 1958, à Stresa, le vice-président Mansholt avait affirmé : « Naturellement, la politique des prix agricoles constitue un élément important de notre politique du marché. Cependant, c'est là un instrument dangereux. » (26) Tous les participants à la conférence prirent au sérieux cet avertissement pressant. De ce fait, la Commission ainsi que des observateurs indépendants estimèrent que le choix d'un niveau de prix moyen n'était pas exempt de risques car les hausses de prix importantes qui en résulteraient, en France par exemple, ne manqueraient pas de stimuler la production. Dans ce pays, en effet, le secteur agricole occupait encore un cinquième de la population active, soit près du double du rapport constaté en République fédérale d'Allemagne. En revanche, la surface vivrière par habitant atteignait déjà plus que le triple de celle de la République fédérale d'Allemagne et il existait un potentiel considérable de terres en friche qui, selon les calculs des experts, équivalait à la superficie totale de huit départements ou à un bon tiers de la surface agricole utile de la République fédérale d'Allemagne. Dans le cadre du quatrième plan pour l'économie, le gouvernement français avait programmé, pour la période de 1962 à 1965, un accroissement de la production agricole égal à 30 %.

Il allait donc de soi que la France, qui menait une politique agricole tout à fait offensive à tous les niveaux de la Communauté, voulût imposer, compte tenu des conditions initiales, une politique conçue en fonction de ces données économiques. Non seulement elle pouvait se montrer plus convaincante dans la défense de ses intérêts, mais encore ses arguments étaient plus concluants. C'est ainsi que, dès le mois de juin 1962, le ministre Pisani avait proposé au Conseil de

ministres de la Communauté de créer une organisation mondiale des marchés agricoles. Si ces propositions restaient sommaires quant aux détails, si elles apparaissaient comme dangereuses quant à leur orientation (M. Pisani s'efforçait de combiner le problème des excédents avec l'aide aux pays en développement), leur motivation n'en ressort pas moins clairement : il s'agissait de trouver, pour le potentiel de production inutilisé, en particulier celui du sol français (c'est-à-dire les céréales), des possibilités d'exploitation non commerciales à l'égard desquelles on suspendrait le rôle régulateur du prix. Cette initiative n'eut, par la suite, aucun aboutissement concret. Pour une politique visant à aligner le niveau de prix communautaire sur le prix — élevé — des céréales en Allemagne, avec toutes les conséquences qui pouvaient en résulter pour la croissance économique, l'inflation, le commerce extérieur, enfin et surtout pour les finances de la Communauté, un système aussi fermé n'était pas envisageable.

Comparée à la position de l'Allemagne, qui ne saurait être qualifiée que de défensive, cette politique agricole de type offensif menée par le ministre de l'Agriculture Pisani (lequel ne bénéficia pas toujours du soutien inconditionnel du Président de Gaulle) montra clairement quel était l'élément actif dans la Communauté. Du point de vue politique et psychologique, au demeurant, c'est sans doute en raison de ce comportement qu'on a tendance, aujourd'hui, à rejeter la faute des échecs ultérieurs non pas tant sur les Allemands que sur les Français qui, par principe, se montraient toujours pressants.

Pourtant, le problème avait depuis longtemps quitté le terrain des faits et de leur appréciation et, de plus en plus, l'affaire avait pris un tour purement politique pour devenir une question de prestige. D'un côté comme de l'autre, les positions se durcirent. Ainsi, la Fédération allemande des agriculteurs lança ses tracts dans des manifestations dirigées contre les professeurs et obtint que leurs crédits de recherche fussent partiellement réduits. Si on avait initialement sous-estimé les problèmes dans le cadre de la Communauté, on manifesta par la suite une volonté inébranlable de s'en tenir à la position adoptée. Du côté français, on multiplia également les menaces et les ultimatum.

A ce propos, il est intéressant de signaler que, dans le secteur industriel, il se passait exactement l'inverse : la République fédérale d'Allemagne réussit, pour l'essentiel, à imposer sa position qui était favorable à la libéralisation et aux décisions visant à accélérer la démobilitation douanière. Du côté allemand, toutefois, on ne prit pas au sérieux la nécessité de progresser au même rythme dans le secteur industriel et dans le domaine de la politique agricole, tout comme on avait délibérément refusé de prendre en considération le dynamisme potentiel de l'agriculture française. A aucune de ces deux questions, la politique allemande n'avait alors fourni de réponse pertinente.

De surcroît, le gouvernement allemand ne parvint pas à surmonter une contradiction interne caractéristique de sa politique agricole : un régime de droits élevés à l'importation pour protéger les productions agricoles allemandes et un régime libéral pour les produits transformés d'origine animale. Le maintien de cette position eut pour effet que, de plus en plus, de

(25) Hans Möller et Hermann Priebe : « Regionale Wirtschaftspolitik als Voraussetzung einer erfolgreichen Agrarpolitik », série d'études « Agriculture », cahier n° 4, Bruxelles 1961.

(26) Sicco L. Mansholt, dans « Recueil des documents de la conférence agricole des Etats membres de la Communauté économique européenne à Stresa du 3 au 12 juillet 1958 », p. 113. A l'époque, déjà, il parlait d'un degré d'auto-provisionnement de la Communauté de 107 % pour le sucre, de 102 % pour le beurre et de 100 % pour le fromage !

larges pans de la production de transformation, qui était en plein essor et rémunératrice, échappèrent à l'agriculture allemande. De ce fait, les Pays-Bas, en particulier, furent en mesure de se tailler des parts de marché considérables. Faisant preuve de réalisme, la Commission et les autres États membres s'employèrent donc à rétablir un certain équilibre entre la protection conférée à la production du sol et celle dont bénéficiaient les produits transformés.

Dès 1959, le président de Gaulle avait sommé le gouvernement fédéral d'accepter à bref délai un rapprochement des prix des céréales. Dans les premières propositions qu'elle avait présentées en novembre 1959, la Commission avait demandé que les prix nationaux soient rapprochés progressivement sur une période de six ans, ce qui devait entraîner un abaissement des prix les plus élevés et un relèvement des prix les plus bas dans la Communauté.

Vu les résistances du gouvernement allemand, les négociations s'éternisèrent ; la Commission élaborait donc de nouvelles propositions qui ne purent cependant être fondées sur le principe du niveau de prix moyen des céréales. Dans son programme d'action relatif à la deuxième étape, présenté en octobre 1962, elle avait confirmé son point de vue selon lequel « en raison des différences qui existent entre les prix des produits agricoles dans les États membres, la réalisation d'un marché commun agricole se heurte à l'absence d'une politique commune en matière de prix. » (27) La crise de confiance qui gagnait peu à peu la Communauté et qu'avait déjà alimentée l'échec des négociations avec le Royaume-Uni à la suite de la conférence de presse tenue par le général de Gaulle le 14 janvier 1963 empêcha également, par la suite, le Conseil de ministres de prendre rapidement des décisions pour résoudre ce problème.

Le 14 janvier 1962, en revanche, après une session marathon, le Conseil avait pris, dans le domaine de la politique agricole commune, la décision de fixer un niveau commun des prix des céréales à la fin de la période transitoire, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 1970 au plus tard. Le gouvernement allemand estima qu'il avait ainsi gagné, une fois encore, un long répit. Il espérait secrètement que les tendances inflationnistes, qui se manifestaient notamment en France, permettraient d'avoir raison à terme des résistances de ceux qui, pour des raisons économiques, refusaient que le niveau des prix allemands soit appliqué à l'ensemble des États membres de la Communauté.

A partir du début de l'année 1964, on s'efforça, avec une vigueur renouvelée, sur la base de propositions nouvelles présentées par la Commission en novembre 1963, de rapprocher les prix des céréales en une fois, procédé qui était apparu, lors des débats, comme la seule méthode raisonnable du point de vue économique ; la tentative eut lieu au début de la campagne 1964-65. La Commission avait assorti ses propositions de mesures de compensation financière, sous forme dégressive, qui devaient profiter aux pays où les prix étaient restés élevés. Le Parlement européen avait approuvé ces propositions à une majorité écrasante et, à cet égard, il avait notamment souligné que l'ouverture imminente du « Kennedy round » n'était pas l'une des

moindres raisons pour lesquelles les six États membres devaient absolument se mettre d'accord avant tout sur leur politique agricole commune et, en particulier, sur le niveau des prix.

Sans vouloir exposer en détail le déroulement des négociations qui eurent lieu pendant l'année 1964, je dirai cependant que la déclaration que le Chancelier Erhard fit en mars 1964 devant le Bundestag allemand, à savoir qu'un rapprochement des prix des céréales était hors de question en 1964 et en 1965, donne le ton de la position allemande. Après cela, le gouvernement français durcit considérablement sa position à l'égard du gouvernement allemand. En suivant cette tactique dilatoire, le gouvernement fédéral avait surtout agi dans la perspective des élections qui devaient avoir lieu en septembre 1965 pour le renouvellement du Bundestag. Or, on ne se rendit pas clairement compte, à Bonn, que, compte tenu des élections qui devaient se dérouler en France à la fin de 1965, le gouvernement français poursuivait un objectif diamétralement opposé à celui de l'Allemagne. Une fois de plus, le gouvernement allemand négligea d'apprécier à sa réelle valeur le danger que présentait même un niveau de prix moyen pour les pays où les prix des céréales étaient jusque là restés peu élevés.

Entretemps, une autre question, à savoir la création d'une communauté atomique multilatérale (FML) (28), était venue se greffer sur ce problème interne à la Communauté qui en épuisait largement, depuis 5 ans, les énergies politiques, au point d'en arriver à entamer ses forces vives. Les États-Unis avaient proposé cette organisation à leurs alliés afin d'obtenir que, de cette manière, l'Europe occidentale se sente davantage concernée par la question de la sécurité atomique. Ce faisant, le gouvernement américain cherchait surtout à s'assurer que la République fédérale resterait insensible à la propagande menée par le gouvernement français qui appelait à la création d'une force nucléaire indépendante. Le débat relatif au niveau des prix des céréales avait donc désormais pour nouvelle toile de fond, idéologique et tactique, le conflit entre les atlantistes et les européens. Pour les hommes politiques français, la FML constituait une tentative de scission de la Communauté européenne au niveau de ses fondements et de son orientation politiques. Bien que, de nos jours, un titre tel que « le prix des céréales et la FML » (29) ait de quoi surprendre, à l'époque, les interactions et les nombreuses imbrications de ces deux problèmes étaient notoires.

Au dernier moment, cependant, le gouvernement allemand sut finalement infléchir, en partie, sa position au sujet du prix des céréales. La Fédération des agriculteurs avait réussi à obtenir des aides nationales substantielles qui venaient s'ajouter aux paiements compensatoires déjà prévus au niveau de la Communauté. Pourtant, le ministre Schmücker, qui détenait alors le portefeuille de l'économie, s'était rendu aux négociations des 14 et 15 décembre 1964 à Bruxelles avec la consigne la plus stricte de refuser son accord. Voyant que la situation était sans issue, il eut toutefois le courage politique de prendre ses responsabilités et

(28) Pour le contexte, voir Hans von der Groeben, op. cit., p. 233 et suiv.

(27) Mémoire de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape, Bruxelles, 1962, p. 36.

(29) John Newhouse : « Die Krise der EWG » dans « Die internationale Politik 1964-65 », annuaire de la société allemande de politique étrangère, Munich-Vienne 1972, p. 251.



d'accepter l'ensemble des éléments de la négociation ; le prix du blé tendre fut donc fixé au niveau qui avait été proposé par la Commission, soit 425 DM/t. L'acharnement des négociateurs à vouloir limiter à la toute dernière minute les dégâts politiques autant qu'il était encore possible ne leur rapporta qu'une forte dose de mécontentement à l'égard de la décision, surtout de la part des agriculteurs allemands et de la CSU. Il était significatif, à cet égard, « que le ministre allemand de l'agriculture ne fût pas disposé à porter la responsabilité de la fixation, à Bruxelles, du prix commun des céréales, si bien que le chancelier Erhard fut obligé de charger de cette tâche le ministre de l'économie Schmücker. » (30)

Malgré le soulagement que causa d'abord le fléchissement de dernière minute du gouvernement allemand, il apparut par la suite que, pour la Communauté et la Commission, le rapprochement des prix des céréales était en fait une victoire à la Pyrrhus. Pour parvenir à prendre cette décision qui s'imposait du point de vue tant économique que politique et qui était même devenue inévitable en dernier ressort, la Commission et aussi la France avaient investi trop de temps et d'énergie et elles avaient dû passablement corriger leurs conceptions initiales. On ne pouvait attendre de tous les pays intéressés qu'ils fournissent encore à l'avenir des efforts de cette importance. Aussi était-on davantage conscient de la quantité d'énergie qu'il avait fallu dépenser que du succès remporté, qui, toute proportion gardée, était acceptable.

Dans la foulée, les ministres de l'Agriculture de la Communauté adoptèrent une série de décisions malvenues et lourdes de conséquences qui ouvrirent la voie à la fixation de prix trop élevés et à l'instauration d'organisations de marché trop parfaites. La collaboration de l'Italie, en particulier, permit de mettre sur pied, d'une manière tout à fait conforme aux desiderata de l'Allemagne, une organisation du marché du sucre absolument étanche, assortie de quotas de production et de prix dont le niveau était particulièrement éloigné du niveau mondial, et de fixer pour le lait un prix qui dès le départ, sous la pression du gouvernement belge notamment, se situa à un niveau bien trop élevé par rapport au prix d'équilibre découlant de la situation économique dans le secteur agricole. Par la suite, tous les prix, à l'exception des prix des céréales, furent fixés par le Conseil de ministres à un niveau supérieur à celui que la Commission avait proposé. Il en résulta une « politique de prix élevés » (Hans Eberhard Buchholz) avec les conséquences inévitables qui en découlent au niveau de la production.

« Plus tard, la Commission elle non plus ne tenta guère de résister car elle ne voulait pas compromettre l'intégration conçue comme un tout. » (31) Par la suite, lors de la fixation annuelle des prix par le « cartel des prix des six ministres de l'Agriculture » (Hans von der Groeben), on gâcha définitivement toute chance de repartir à zéro en faisant jouer le bon sens économique. A chaque fois, tous les espoirs que l'on forma et que contribuèrent à nourrir, notamment, les difficultés croissantes en matière de financement des dépenses de la politique agricole commune se révélèrent illusoi-

(30) Hermann Priebe, op. cit., p. 69.

(31) Hans von der Groeben, op. cit., p. 156.

Toutefois, si ce « cartel des prix » pouvait fonctionner aussi parfaitement, c'était aussi parce que « l'arrangement de Luxembourg » avait suspendu, pour ce type de décision, la règle de la majorité qualifiée prévue par le traité à partir de la troisième étape et que, d'ailleurs, les ministres de l'Agriculture jouissaient d'une liberté de manœuvre pratiquement illimitée. De plus en plus, les contraintes du marché furent bannies des délibérations du Conseil des ministres de l'Agriculture. « De la sorte, la Communauté européenne était devenue une sorte de société à responsabilité illimitée tenue de faire face à toutes les dépenses occasionnées par les organisations des marchés agricoles » (32).

Lors de la Conférence au sommet qui se tint à La Haye en décembre 1969, le Chancelier fédéral Brandt (33) avait engagé encore une fois un combat de principe pour que le bon sens économique reprenne tous ses droits, en recommandant à cet égard que l'on scinde la double fonction qui était celle des prix, à savoir le soutien au revenu agricole, et la régulation du marché. Dans le communiqué final, les Chefs d'État et de gouvernement invitèrent le Conseil des ministres de l'Agriculture à « poursuivre sans tarder les efforts déjà entrepris pour assurer une meilleure maîtrise du marché par une politique des productions agricoles permettant de limiter les charges budgétaires. » (34) Une des raisons, et non des moindres, pour laquelle cette tentative, elle aussi, tourna court comme tant d'autres tient aux contraintes de la politique d'ouverture à l'Est, telle que le gouvernement allemand l'avait conçue, et dont la coalition socio-libérale dut clairement tenir compte au début des années 70. On ne parvint pas, par la suite, à agir rationnellement, c'est-à-dire à « progresser graduellement en partant du principe de la garantie illimitée d'écoulement pour les produits agricoles » (35).

Les dernières décisions qui ont été prises, le 16 décembre 1986, pour lutter contre les excédents doivent encore faire la preuve de leur solidité : il faut voir s'il y a là quelque chose de plus qu'un « rafistolage à la mode de Bruxelles » (Klaus Peter Krauss) ou s'il ne s'agit que d'une « nouvelle version des erreurs du passé » (Thomas Hanke).

III. — Les conséquences d'une Europe sans excédents agricoles

Si malgré tout on recherche le « sens de l'histoire » (36) tel qu'il se dégage de cette évolution et si l'on juge « instructif de s'interroger sur les autres possibi-

(32) Hermann Priebe, op. cit., p. 74.

(33) Cf. Willy Brandt « Appelle an die europäische Solidarität » dans « Bulletin der Bundesregierung », n° 146 du 2 décembre 1969, p. 1243, point VIII.

(34) Détermination à poursuivre l'œuvre d'unification européenne, Communiqué final de la Conférence des Chefs d'État ou de gouvernement des États membres de la CEE réunis à La Haye, dans « Bulletin der Bundesregierung », n° 148 du 4 décembre 1969, p. 123, point 6.

(35) Reinhard Strehlke, op. cit., p. 104.

(36) Cf. Otto Vossler, Geschichte als Sinn, Frankfurt a.M. 1983.

tés qui auraient pu se présenter » (37) pour déceler à quel point les événements que nous avons passés en revue sont déterminés ou dans quelle mesure ils traduisent, d'une manière ou d'une autre, un libre choix, on peut à coup sûr tomber d'accord avec Hermann Priebe qui, dès 1979, dressait le constat suivant : « La Communauté européenne se trouverait sans doute aujourd'hui dans une meilleure position économique si les milliards improductifs dépensés pour faire face aux excédents agricoles avaient été employés de manière productive pour mettre en valeur des régions rurales en les orientant vers l'industrie et l'artisanat. Considéré dans l'optique des tendances de l'évolution à long terme de l'économie et de la société, le renforcement du secteur agricole a, en quelque sorte, marqué un retour à des structures économiques dépassées. » (38) Aujourd'hui, après huit ans de nouvelles expériences navrantes dues aux aberrations de la politique agricole commune, on ne peut qu'être encore plus affirmatif à cet égard. Pour l'historien, « prophète du passé » ainsi que le définit Friedrich von Schlegel, cette question ne saurait être éludée en raison précisément des proportions alarmantes qu'a prises cette erreur d'aiguillage.

Parmi les hypothèques que les erreurs de la politique agricole commune font peser sur la Communauté, Hermann Priebe (39) en dénombre sept :

1. une mauvaise utilisation du capital et de la main-d'œuvre ;
2. les handicaps affectant le commerce extérieur ;
3. une augmentation excessive des prix à la consommation ;
4. la persistance du retard des régions rurales déshéritées ;
5. la concentration de la propriété foncière et la mise en danger de la structure sociale des zones rurales ;
6. une trop grande dépendance vis-à-vis des importations de fourrage et des sources d'énergie d'origine étrangère ;
7. des charges financières disproportionnées par rapport à des objectifs qui n'ont pas été atteints.

Nous adopterons ici un point de vue qui va encore au-delà de ces constatations : comment la Communauté aurait-elle évolué, et l'aurait-elle fait dans le bon sens, si les ministres de l'Agriculture avaient toujours fixé des prix plus ou moins raisonnables économiquement et s'ils n'avaient pas asservi les organisations de marché à l'obligation illimitée d'accorder des subventions ? A ce propos, nous ne reviendrons pas sur la corrélation esquissée dans notre introduction entre cet ensemble de problèmes et le veto du général de Gaulle contre l'adhésion britannique ainsi que sa politique de la « chaise vide ».

Notre hypothèse repose sur une prémisse : celle que l'on aurait ainsi évité de notables excédents agricoles. La part des dépenses agricoles dans le budget de la Communauté n'aurait alors jamais excédé un tiers — du moins peut-on le supposer raisonnablement — dont toutefois une grande partie aurait servi à faire face à

des dépenses de structures, autrement dit à effectuer de véritables investissements, et à financer des aides directes en faveur des revenus.

Sans excédents notables de beurre et de poudre de lait écrémé, de céréales, de viande bovine et d'autres produits, ni les coûts de leur commercialisation, sans la destruction annuelle de fruits et de légumes, la Communauté aurait été dégagée des lourdes hypothèques qui pèsent sur elle et dont l'opinion publique dans tous les États membres lui fait grief à bon droit. Au lieu des problèmes d'adaptation d'un secteur « boîteux » et qui rétrécit comme une peau de chagrin, ce sont des secteurs en pleine croissance qui auraient retenu l'attention de la Communauté. Les conflits budgétaires entre le Conseil et le Parlement seraient d'une autre nature car il s'agirait alors, dans une telle configuration politique, de définir l'emploi le plus judicieux des ressources mesurées de la Communauté au lieu de les utiliser — pour obéir à de prétendues contraintes matérielles — dans le but de pallier les conséquences involontaires de la politique agricole. La querelle au sujet de la juste contribution de la Grande-Bretagne au budget communautaire, dont on sait qu'elle a duré cinq ans, aurait revêtu un tout autre caractère ; peut-être même n'aurait-elle pas du tout eu lieu, en tout cas pas sous cette forme. Des milliards n'auraient pas non plus été affectés aux petits États membres relativement aisés, erreur qui, aujourd'hui, hypothèque si durablement tout effort de réforme. Le relèvement des plafonds de la TVA se serait effectué autrement au sein des parlements nationaux. Ainsi, la Communauté aurait acquis en temps voulu une qualité nouvelle, positive ; elle aurait obtenu plus de liberté, plus de latitude pour s'organiser.

Sur le plan du commerce extérieur, l'Europe eût ainsi conquis une liberté d'action que l'on imagine difficilement. Au lieu d'être elle-même toujours assise sur le banc des accusés, la Communauté aurait pu à un double titre donner une impulsion à la politique en matière de commerce mondial : elle aurait pu inciter les États Unis et d'autres pays encore à s'efforcer de rendre davantage aux marchés mondiaux leur fonction de marché pour éviter ainsi une course aux subventions tout en assurant aux pays en développement des débouchés et des perspectives d'approvisionnement équitables sans les livrer à la suprématie du système européen de subventions. La Communauté aurait pu traduire dans les faits le slogan « aidons-les à se prendre en charge ». Ainsi, lorsque dans les années 60 la main-d'œuvre avait disparu des marchés de l'emploi et que ceux-ci disposaient encore d'une certaine capacité d'accueil, on aurait pu assainir davantage et plus rapidement les structures du secteur agricole. On n'aurait pas entretenu chez les agriculteurs des espoirs chimériques ; on aurait pu au contraire regarder la réalité en face. Or, « les partis politiques n'ont hélas jamais cherché sérieusement à informer la paysannerie de sa situation et du caractère inéluctable de l'évolution de l'agriculture. Par voie de conséquence, on a exigé et attendu de la politique des prix agricoles toujours plus qu'elle ne permet d'obtenir. » (40) C'est aussi pourquoi on s'est abstenu de définir une politique agricole commune qui constituerait une formule satisfaisante dans le domaine des prix, comme le député

(37) Alexander Demandt, op. cit., p. 6.

(38) Hermann Priebe, *Die deutsche Agrarpolitik und die Europäische Gemeinschaft*, in : *Europa-Archiv*, 34^e année (1979), p. 539.

(39) Hermann Priebe, op. cit., p. 541 et suiv.

(40) Roderich Plate, op. cit., p. 346.



Lücker (41) le demandait le 5 juillet 1957 lors du débat de ratification au Bundestag et qu'il qualifiait de « tâche principale pour les prochaines années en ce qui concerne l'orientation de la politique agricole ».

Si la politique agricole, avec ses prolongements financiers et budgétaires, n'avait pas entretenu un foyer de crise permanent, on aurait pu mobiliser l'importantes énergies politiques pour assurer la réalisation constructive de projets communautaires, ce qui eût profité au développement intérieur de la Communauté, de loin plus important encore que ces différents aspects. Surtout, cela aurait pu se faire à un moment où l'environnement économique dans son ensemble et les conditions politiques étaient encore plus propices que par exemple au début des années 70, c'est-à-dire après le premier choc pétrolier ou encore après les remous de l'élargissement. Autant de chances qui, malheureusement, n'ont pas été mises à profit.

Il se peut, et c'est là le noyau de notre hypothèse, que la Communauté eût accédé à un niveau de qualité nouvelle dans un délai relativement court si elle avait pu suivre ainsi la voie d'une progression sans obstacle. Par-delà la réalisation d'un marché intérieur unifié, elle aurait sans doute pu faire un saut qualitatif en direction de cette union économique et monétaire que le plan Werner fixait déjà comme objectif à l'horizon de 1980. Ainsi, son destin aura été de porter comme une chape de plomb le poids des décisions erronées prises en matière de politique agricole. La Communauté a dû par moments et sans relâche mobiliser beaucoup d'énergie politique, sinon toute son énergie, pour sauvegarder l'acquis de la politique agricole commune en se livrant à de pénibles opérations de rafistolage, souvent en pure perte du reste, qui ne visaient guère à un véritable assainissement.

De ce fait, les défenseurs de la Communauté se sont régulièrement empêtrés dans d'inextricables difficultés d'argumentation, tant la dimension politique était étroitement mêlée aux aspects techniques. Car il s'agissait, bien sûr, de respecter le « contrat de mariage » qui — pour le ramener à une formule prosaïque — stipulait que les intérêts de l'agriculture française devaient être contrebalancés par les avantages de l'industrie allemande. Ainsi, une politique agricole commune était certes politiquement indispensable, mais pas sous cette forme. Les partisans de la Communauté ont souvent été amenés, du la prééminence de la politique agricole commune, à défendre celle-ci, bien qu'elle soit très peu satisfaisante, en invoquant, souvent à contre-cœur, des intérêts « supérieurs », et à contribuer ainsi à son maintien. Pour avoir constamment recouru à de telles « béquilles », la Communauté devait nécessairement perdre une bonne part de sa crédibilité. Et comme en 25 ans cette situation fondamentale n'a pas changé la Communauté a dû la comptabiliser sur le plan politique comme une lourde hypothèque, voire un mal incurable.

Sur le plan budgétaire, l'idée aurait dû s'imposer notamment d'utiliser davantage et plus opportunément la marge dont on disposait pour réduire, comme le prescrit le traité CEE, les écarts de développement

entre diverses régions de la Communauté et atténuer le retard des zones moins favorisées. Il s'agit là d'une exigence à la fois socio-économique et politique. On ne saurait réaliser ne fût-ce qu'un marché commun et à plus forte raison une union économique durable sans procéder à de tels aménagements. Sinon, il s'ensuivrait des concentrations excessives dans le centre économique de la Communauté avec un dépeuplement et un appauvrissement parallèles des régions périphériques. Mais même la cohésion politique est en définitive impossible — en tout cas dans certains domaines — sans de telles opérations d'alignement dont l'objectif reste malgré tout fort éloigné de l'homogénéité des conditions de vie inscrite dans la loi fondamentale allemande. Aussi la politique agricole, telle que l'a souhaitée notamment l'Allemagne et dont celle-ci doit répondre, a-t-elle largement épuisé les capacités budgétaires sans que précisément la République fédérale ait accepté de bonne grâce d'assumer de plus lourdes charges financières. Il va sans dire que cette situation a pesé lourdement sur la Communauté à Six comme par la suite.

Évidemment, les crédits budgétaires que la politique agricole n'aurait pas absorbés auraient pu et dû être utilisés au profit d'autres politiques de la Communauté, telles que la politique de la recherche et du développement, la politique des transports ou la politique culturelle. Toutes ces dépenses eussent été objectivement possibles, et en tout cas plus judicieuses, tout comme elles auraient, sur le plan politique, sensiblement renforcé, à l'intérieur comme à l'extérieur, la compétence et le prestige de la Communauté.

Le rôle moteur de la politique agricole commune que l'on vantait à juste titre pour des raisons politiques, du moins au début, s'est estompé et a même disparu ; c'est pourquoi, aujourd'hui, la politique agricole de la Communauté ne saurait plus être qualifiée que de « lourde hypothèque » (Hermann Priebe). Certes, ce n'est pas toujours le discernement qui, en vingt ans, a manqué aux hommes politiques, mais plutôt la force et le souffle nécessaires pour forcer réellement le destin. Redisons-le : les ressources financières de la Communauté auraient pu être utilisées plus efficacement au profit de l'agriculture européenne et lui offrir ainsi de bonnes perspectives de développement à long terme.

Les premiers changements de cap perceptibles amorcés depuis 1985 et qui, il est vrai, procèdent d'une tendance évidente à la renationalisation au moyen de subventions nationales ne peuvent malgré tout qu'inspirer une grande part de scepticisme. Les nombreuses tentatives de réforme entreprises en vain ont fait apparaître l'étriqueté des limites que les (prétendues) contraintes matérielles imposent aux hommes politiques. On n'a pas encore trouvé, dans les années 80 pas plus que dans les années 70, un homme politique à la mesure de cette « tâche herculéenne », comme l'écrivait déjà Walter Hallstein (42) dans les années 70. Dans ces conditions, la Communauté parviendra-t-elle à « maîtriser l'histoire » (43) ou en restera-t-elle le jouet ?

(41) Hans-August Lücker, Die Landwirtschaft im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (rapport), 2 Deutscher Bundestag, 224^e séance, du 5 juillet 1957, p. 13422.

(42) Walter Hallstein, op. cit., p. 217.

(43) Henri Froment-Meurice, Europa als eine Macht, Cologne 1986, p. 22.

UN EXEMPLE DE CONCERTATION RÉUSSIE : LE RÈGLEMENT N° 3972/86 DU CONSEIL (1)

Claude BERGER

La concertation est une procédure de nature politique qui s'insère dans le processus d'approbation de règlements du Conseil concernant de nouvelles politiques communautaires impliquant des actions d'importance significative. Les arrangements inter-institutionnels établis dans le contexte des ressources propres qui alimentent depuis 1975 le budget de la Communauté ouvrent en effet la possibilité pour le Parlement européen d'obtenir, à sa demande, une concertation avec le Conseil avant que celui-ci ne puisse adopter formellement — une fois les positions suffisamment rapprochées entre les deux institutions — le règlement en cause. La concertation (politique) est indépendante de la consultation (juridique) du Parlement, qui intervient dans de nombreux cas, aux termes du Traité, sur les propositions de règlement de la Commission. Il arrive cependant le plus souvent que la concertation est ouverte à la demande du Parlement lorsque le Conseil a adopté une orientation commune s'écartant substantiellement, selon l'opinion du Parlement, de l'avis donné par ce dernier lors de la consultation.

Cette procédure est parfois à l'origine de difficultés sérieuses entre les deux institutions lorsqu'il existe des divergences persistantes dans les points de vues. Le Conseil ne dispose alors que de deux possibilités, frustrantes pour l'une ou l'autre partie à la concertation : soit que, par un coup de force, le Conseil adopte malgré tout le règlement en passant outre aux observations du Parlement, soit que, par faiblesse, le Conseil diffère au-delà du raisonnable l'adoption d'un règlement en toute hypothèse important, puisque destiné à servir de base à une politique communautaire. Dans d'autres cas, la procédure se termine rapidement, et à la satisfaction des deux parties.

Le règlement-cadre sur la politique et la gestion de l'aide alimentaire constitue une démonstration éclatante, dans un cas, de la nocivité, dans l'autre, du caractère positif de la procédure de concertation. Autant l'adoption du règlement n° 3331/82 du 3 décembre 1982 avait pu être critiquée, autant celle du règlement n° 3972/86 du 22 décembre 1986, ayant le même objet et qui vient se substituer au précédent, a-t-elle été saluée unanimement comme un succès dans les rapports entre institutions.

La brève analyse qui suit permettra de mieux situer comment la concertation peut être, selon les humeurs du temps et selon les politiques ainsi définies, la meilleure ou la pire des procédures.

Volonté délibérée du Conseil de conserver par devers lui un maximum de compétences, y compris dans le domaine de la gestion, ou simple impossibilité d'atteindre l'unanimité dans un domaine où les intérêts des États membres, sur le plan agricole et sur celui de l'aide au développement, divergeaient fortement. Toujours est-il que quatre années furent nécessaires pour aboutir au règlement-cadre de 1982 sur l'aide alimentaire. Jusque-là, le Conseil devait adopter chaque année un faisceau de décisions (article 113 - aide en céréales) et de règlements (article 43 - aides en lait en

(1) Journal Officiel des Communautés européennes, n° L 370 du 30.12.1986, p. 1 et suivantes.



poudre et en matières grasses du lait) comportant des programmes d'aides détaillés jusqu'à la moindre tonne pour le moindre pays. Des propositions prévoyant un large transfert de compétences à la Commission furent présentées par celle-ci dès 1978.

Le 14 septembre 1981, à l'issue d'innombrables réunions, un compromis, si difficile qu'il n'était plus question dès lors de le modifier, put être atteint au sein du Conseil et transmis, sous forme d'orientation commune, au Parlement. Réunis le 22 février 1982 en Commission de concertation, le Conseil et la délégation du Parlement européen n'avaient pu que dresser un constat ; il y avait lieu de faire porter les travaux de cette commission sur trois points qui, sous un libellé très général, cachaient de profondes divergences : les pouvoirs respectifs du Parlement et du Conseil en matière d'aide alimentaire, la mise en œuvre des actions d'aide alimentaire respectivement par le Conseil et par la Commission, les pouvoirs du Comité de l'aide alimentaire prévu par le règlement. C'est sans ironie que le Conseil et la délégation du Parlement étaient alors convenus que chaque partie réfléchirait aux points de vues réciproques, et que des contacts officiels interviendraient entre la Présidence du Conseil et du Parlement européen pour apprécier la suite de la procédure « qui, dans l'intérêt général, devrait pouvoir se conclure aussi rapidement que possible ».

Cette conclusion ne devait intervenir qu'en décembre 1982. Entre-temps, l'analyse de la situation avait conduit le Président du Conseil à penser qu'il serait extrêmement difficile sinon impossible d'obtenir du Conseil qu'il modifie l'orientation commune de septembre 1981, laquelle « repose sur un équilibre d'ensemble entre les divers éléments du règlement » parmi lesquels « la détermination des quantités globales par produit constitue un point particulièrement sensible ». D'ailleurs, la déclaration commune du 30 juin 1982 constituait « un pas important » en direction des thèses du Parlement en acceptant le classement en dépenses non obligatoires (pour lesquelles le Parlement a « le dernier mot » en matière budgétaire) d'une partie significative des crédits d'aide alimentaire. Puis le Parlement, estimant la détermination des quantités globales par le Conseil incompatible avec la déclaration commune du 30 juin, s'était accordé « sur l'impossibilité de clore la procédure de concertation faute de pouvoir constater selon les termes de l'accord du 4 mars 1975, le rapprochement des positions des deux institutions ». Enfin, au bénéfice de deux concessions mineures acceptées par le Conseil (fixation des quantités globales, et choix des pays et organismes bénéficiaires, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement), la Présidence danoise avait brusquement mis fin au processus : le Conseil considérait que les positions des différentes institutions étaient désormais suffisamment rapprochées pour que la procédure de concertation fût close ; le Conseil arrêterait donc prochainement le règlement. Il le fit le 3 décembre 1982.

Le Parlement protesta énergiquement en dénonçant la décision de clore de manière unilatérale la procédure de concertation, et se réserva « d'entreprendre toute action pouvant ramener le Conseil au respect des

éléments substantiels de l'accord inter-institutionnel de concertation ». Malgré une réponse du Président du Conseil qui se voulait apaisante, il n'accepta jamais le règlement n° 3331/82, et biffa systématiquement toute référence à ce règlement dans ses avis sur les règlements d'application. La guerre des tranchées devait durer quatre ans.

L'impossible de 1982 devint le possible de 1986. Entre-temps, la gestion de l'aide alimentaire par la Commission aidée du Comité de l'aide alimentaire avait bien fonctionné, le Conseil avait mis son point d'honneur à appliquer correctement et rapidement le règlement-cadre, la politique d'aide alimentaire s'était mise au service du développement : l'heure de l'apaisement avait enfin sonné. Il était temps de mettre fin à un conflit qui, chaque année, amenait le Conseil à fixer des quantités soit au niveau des crédits budgétaires et à n'exercer ainsi qu'une compétence de façade, soit à un autre niveau pour un ou plusieurs produits suscitant ainsi de considérables difficultés pour la Commission, gestionnaire tenue à la fois d'exécuter le budget et d'appliquer les règlements du Conseil. La Commission soumit une proposition de nouveau règlement-cadre le 22 juillet 1986. Le Parlement donna son avis le 24 octobre. Une orientation commune fut adoptée par le Conseil le 11 novembre. Le Parlement demanda formellement la concertation le 21 novembre. La réunion de concertation se tint le 15 décembre. La commission du Développement du Parlement a estimé le 16 décembre que la procédure de concertation pouvait être clôturée, ce que le Président du Parlement a confirmé le 19 décembre. Le Conseil adopta le règlement dans les langues des Communautés le 22 décembre 1986.

Cette rapidité des procédures — inhabituelle dans la Communauté — constitue en elle-même un premier indice de succès, d'autant plus que l'adoption d'un nouveau règlement-cadre n'avait qu'une urgence toute relative, puisque les changements intervenus dans la politique d'aide alimentaire de la Communauté s'étaient déjà traduits dans les faits, malgré l'absence d'une réglementation bien adaptée. Mais la réussite de la concertation a résulté, d'abord, osons le dire, de la conjonction de deux facteurs essentiels : la flexibilité tout-à-fait remarquable du Conseil, et l'esprit de compréhension non négligeable du Parlement européen, à une époque où la proximité de l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen imposait à toutes les Institutions communautaires une retenue qui ne se serait peut-être pas imposée avec autant de force dans d'autres circonstances. Y compris donc à la Commission, partie prenante, elle aussi, dans le jeu de la concertation, comme on va le voir.

Sur les objectifs généraux, les vues étaient communes dès le départ : le nouveau règlement devait viser à traduire en termes juridiques l'importante évolution intervenue au cours des années précédentes en matière d'aide alimentaire. Il était désormais reconnu que l'aide alimentaire ne pouvait plus être considérée comme une fin en soi ou comme un simple moyen d'écoulement des surplus de la politique agricole de la Communauté. Il était admis également que, si l'aide alimentaire n'était pas correctement organisée, elle pouvait avoir des effets dommageables. Elle devait être considérée comme un instrument s'intégrant dans la politique du Développement, de telle sorte qu'elle

contribue au développement des PVD et en particulier à leur sécurité alimentaire, et qu'elle réponde mieux à leurs besoins. Il s'agissait aussi d'en rendre la gestion plus efficace. Contrairement au précédent, le nouveau règlement-cadre ne retenait pas l'article 43 du Traité de Rome (politique agricole commune) comme base juridique, mais uniquement l'article 235 (actions nécessaires sans que le Traité ait prévu des pouvoirs d'action).

Par ailleurs, l'ampleur du problème était unanimement reconnue. En raison des montants consacrés par la Communauté à l'aide alimentaire (quelques 650 à 700 MECUS par an, sans compter les restitutions à l'exportation pour les produits agricoles communautaires), et de la sensibilité de l'opinion publique aux critiques dont a parfois fait l'objet l'action de la Communauté, il fallait pouvoir utiliser au mieux les ressources affectées à cette forme d'aide. C'est pourquoi, malgré son urgence relative, il était souhaitable que le nouveau règlement put entrer en vigueur si possible dès l'exercice budgétaire 1987.

Les propositions de la Commission tenaient évidemment un large compte de ces orientations nouvelles. Mais il est remarquable que le Conseil, dans son orientation commune, ait accepté de reprendre la grande majorité des amendements souhaités par le Parlement dans son avis, soit qu'il les ait repris pratiquement tels quels, soit qu'il en ait incorporé la substance dans le nouveau règlement. 7 amendements, sur les 12 proposés (2), ont été retenus dès ce stade. La méthode de travail qui a amené le groupe d'experts du Conseil à examiner simultanément la proposition de la Commission et les amendements figurant dans l'avis du Parlement n'aura sans doute pas été étrangère à un tel résultat. C'est avec l'accord de la Commission que 3 amendements n'ont pas été retenus.

Il est vrai qu'en ce qui concerne les opérations triangulaires (mobilisation dans un autre PVD ou dans une autre région du PVD concerné du produit à fournir à titre d'aide), le Conseil n'a pas repris un des amendements qui aurait pu mettre en cause le principe de la préférence communautaire pour l'achat des produits destinés à l'aide alimentaire. Outre le fait que la Commission n'avait pas repris cet amendement dans sa proposition modifiée, il ne fallait voir là aucune divergence de fond entre les institutions. Le nouveau règlement favorisait davantage les opérations triangulaires, tout en posant le principe — non contesté — que la mobilisation des produits est effectuée normalement sur le marché communautaire ; il en découlait logiquement que les achats en dehors de ce marché devaient rester dans les limites ne mettant pas en cause ce principe.

C'est seulement sur deux points, concernant l'un et l'autre les relations inter-institutionnelles, points sur lesquels la Commission, il convient de le souligner, avait elle-même des conceptions différentes, que le Conseil n'a pas été en mesure, au stade de l'orientation commune, de se rallier au Parlement et a souhaité maintenir le statu quo.

En maintenant la fixation par le Conseil (statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après avis du Parlement) des quantités annuelles et pluriannuelles d'aide alimentaire par produit, l'orientation commune du Conseil traduisait une unanimité de façade sur un problème délicat — puisque touchant à l'exécution du budget en rapport avec le pouvoir réglementaire du Conseil —, sur lequel le Conseil était d'ailleurs convenu de revenir lors de la concertation elle-même. Le Conseil avait en outre pu déclarer qu'en ce qui concerne la fixation des quantités, il s'efforcerait d'assurer que les quantités globales pour chaque produit correspondent aux crédits inscrits par l'autorité budgétaire.

Mais, d'ores et déjà, face à la Commission selon laquelle la fixation des quantités résulte de son pouvoir d'exécution du budget, et face au Parlement selon lequel il reviendrait à celui-ci de fixer les quantités en même temps que les crédits, le Conseil était disposé, par un grand effort de compromis, à admettre la fixation des quantités globales par la Commission après avis du Comité de l'aide alimentaire. La concession portée à la connaissance de la délégation du Parlement européen lors de la réunion de concertation, a permis de rapprocher suffisamment les vues des Institutions sur ce point.

Le deuxième problème, d'ordre également institutionnel, portait sur la question du Comité de l'aide alimentaire, siégeant auprès de la Commission et composé de représentants des États membres. Il était compliqué du fait de la discussion de « comitologie », se déroulant parallèlement au sein du Conseil dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'Acte unique, et portant sur les types de Comités (Comités de réglementation, Comités de gestion, Comités consultatifs, selon les matières concernées), à prévoir auprès de la Commission dans le cadre du processus décisionnel de la Communauté. S'agissant de l'aide alimentaire, la Commission avait proposé un Comité tantôt « de gestion » (décisions sur la liste des produits ; sur les modalités de mobilisation des produits), tantôt consultatif (affectation des aides aux pays ou organisations bénéficiaires). Le Parlement n'entendait retenir qu'un Comité consultatif. Le Conseil, pour sa part, satisfait du fonctionnement du Comité créé par le règlement n° 3331/82, avait des hésitations assez considérables tout en rejetant de façon pratiquement unanime l'idée d'un Comité purement consultatif : ayant à l'esprit des cas où l'aide alimentaire peut poser des problèmes politiques délicats auxquels les opinions publiques sont très sensibles, il estimait en tout cas nécessaire, dans l'intérêt général, que la Commission fût assurée d'agir avec un large appui des États membres. Il s'en tint donc, pour aborder la concertation mais sans unanimité véritable, au statu quo (Comité donnant son avis à la majorité qualifiée, avec la Commission devant suspendre sa décision si elle entendait s'écarter de l'avis du Comité ou en l'absence d'avis, et saisir le Conseil, ce dernier pouvant prendre une décision différente dans le délai de deux mois).

La concertation, ayant pour interlocuteurs principaux pour le Conseil, la Présidence britannique, pour le Parlement, Lady Elles en tant que Président de la délégation et M. Campinos en tant que rapporteur, et pour la Commission, le Vice-Président Natali, s'ouvrit donc le 15 décembre 1986, après de nombreux

(2) En fait, 17 amendements figuraient dans l'avis du Parlement, mais 5 d'entre eux n'étaient que la traduction pure et simple de la position prise par celui-ci à l'égard du Comité de l'Aide alimentaire.



contacts. Une réunion d'information avait d'ailleurs permis entre-temps au Président du Conseil (Coopération au développement) de faire connaître en détail à la Commission du Développement et de la Coopération du Parlement, présidée par Mme Focke, l'orientation commune adoptée par ce Conseil le 18 novembre.

Le compromis sur les quantités globales fut assez facilement admis. Restait la question du Comité. On y revint au sein du Conseil. Les positions des délégations divergèrent à nouveau. Il était toutefois important, pour les délégations particulièrement intéressées à ce que les produits soient mobilisés sur le marché communautaire, de disposer d'un certain contrôle sur les règles de mobilisation — ne relevant désormais plus de la politique agricole commune et de ses organisations de marchés des produits en cause. Or, ces nouvelles règles (à propos desquelles la Commission avait entre-temps précisé ses intentions) devaient être arrêtées par la Commission après avis du Comité de l'aide alimentaire. On se résigna donc au statu quo en ce qui concerne ce Comité. Cependant, pour apaiser quelque peu le Parlement, sans préjuger de l'évolution de la discussion de comitologie en cours par ailleurs, l'unanimité ne peut se faire qu'avec une clause de révision. Celle-ci se traduit dans le texte du règlement n° 3972/86, par une disposition prévoyant à l'article 13 que le règlement est applicable jusqu'au 31 décembre 1987. (La procédure devra donc être reprise au second semestre 1987).

Sous réserve de cette imperfection, largement imposée par les circonstances, tous les participants ont reconnu que, cette fois, la procédure de concertation, qui n'a pas empêché une décision rapide, avait bien fonctionné.

Les Parlementaires ont pris acte avec satisfaction du fait que, pour la première fois, une véritable consultation, c'est-à-dire un dialogue, s'est engagé entre leur

propre délégation et le Conseil. Par ailleurs, le Conseil a repris de nombreux amendements proposés par le Parlement et, parmi ceux-ci, l'inclusion dans la politique d'aide alimentaire des opérations triangulaires, des opérations de substitution et des possibilités de stockage dans les PVD constituant, aux yeux des Parlementaires, un important progrès.

Tout en soulignant leurs réserves expresses sur deux aspects (« Comité de gestion » avec « minorité de blocage » — nécessité pour la Commission de recourir à la procédure du Comité de gestion avant de décider des quantités), les Parlementaires ont estimé que la procédure de concertation pourrait être clôturée, en considération de la dernière concession faite par le Conseil, à savoir que le nouveau règlement aura une durée de validité limitée à un an. D'ici là, la Commission devra faire une nouvelle proposition en tenant compte de la prochaine décision du Conseil sur la « comitologie ». Cette proposition devant être évidemment soumise pour avis au Parlement européen, le dossier n'est pas définitivement clos.

Le Conseil, pour sa part, a également relevé que la procédure de concertation a permis d'engager un véritable dialogue entre le Conseil et le Parlement européen. Ce dialogue a donné à chacune des deux Institutions la possibilité de mieux comprendre la position de l'autre. Il a ainsi été possible, à la satisfaction de tous, de mener à bien cette procédure. Le Conseil a partagé l'appréciation positive portée sur le déroulement de la concertation dans ce cas.

Les pays en développement, bénéficiaires de l'aide alimentaire de la Communauté, et souvent critiques à l'égard de cette aide, ne pourront que se féliciter à leur tour de tels éloges réciproques et, dans ce cas, mérités ; en se rappelant toutefois, après Beaumarchais, que « sans la liberté de blâmer, il n'est pas d'éloge flatteur ».

LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION NATIONALE EN CAS DE VIOLATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Denys SIMON

*Professeur à la Faculté de Droit et de Sciences
Politiques de Strasbourg et au Collège d'Europe de
Bruges*

Ami BARAV

*Reader in Law
Université d'Essex*

La violation par les administrations nationales d'une norme communautaire ouvre-t-elle, dans le chef des particuliers ayant subi un préjudice, un droit à réparation susceptible d'être invoqué devant les juridictions nationales ?

Cette question, en dépit de son importance pratique évidente, ne paraît pas avoir retenu fréquemment l'attention de la doctrine (1). De même, la Cour de Justice des Communautés Européennes n'a abordé le problème que de façon très indirecte et très elliptique. Il semblerait pourtant que les impératifs régissant l'application du droit communautaire impliqueraient une solution uniforme dans tous les États membres quant aux conséquences devant être tirées, sur le terrain de la responsabilité administrative, des infractions au droit communautaire.

Il incombe, en effet, normalement aux juridictions nationales d'assurer la sauvegarde des droits des personnes physiques ou morales victimes d'un préjudice résultant du non-respect par les autorités nationales d'une règle communautaire : l'ordre juridique interne des États membres devrait en conséquence fournir les voies de droit susceptibles de permettre une sanction effective des violations du droit communautaire et une protection efficace des droits des individus lésés. Cependant, les modalités précises d'une telle protection, notamment sur le terrain de la responsabilité de l'État membre en cas de violation du droit communautaire, n'ont pas fait l'objet, dans l'état actuel de la jurisprudence communautaire, d'une définition homogène, qui n'aurait d'ailleurs trouvé aucun support direct dans les dispositions du traité. C'est, en effet, aux systèmes juridictionnels et procéduraux nationaux qu'il appartient de déterminer les conditions concrètes de la garantie des droits que les personnes privées peuvent tirer, le cas échéant, des règles communautaires. Le résultat inévitable d'une telle situation est une diversité des solutions nationales, qui ne saurait cependant être considérée en soi comme incompatible avec les exigences impliquées par le droit communautaire, dès lors que la protection offerte aux particuliers, même si elle demeure différente en fonction des spécificités des ordres juridiques internes, fonctionne de manière efficace. La garantie effective des droits des particuliers est, en effet, une exigence absolue dans tous les cas où les règles communautaires sont violées par les autorités nationales. Une telle violation peut d'abord être constatée par le juge interne lui-même dans la mesure où les tribunaux nationaux apparaissent comme les juges communau-

(1) Voir cependant R. Kovar, « Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire » in Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen, Colloque Institut d'Études Européennes de l'Université Libre de Bruxelles, Larcier 1978, sp. 245 s. ; C. Megret, Les droits propres des personnes en droit communautaire et leur protection par les juridictions des États membres, JDI 1976, 367 s. ; P. Pescatore, Responsabilité des États membres en cas de manquement aux règles communautaires, Il Foro Padano, n° 10, Octobre 1982, et plus récemment, R.G. Taylor, Damages as a remedy for the breach of provisions of the EEC Treaty, having direct effect, in Festschrift für Walter Oppenhoff, C.H. Beck'sche, Verlagsbuchhandlung, München 1985, p. 475.



taires de droit commun. Cependant, afin de se prononcer sur l'existence d'une éventuelle infraction au traité ou au droit dérivé, les juridictions nationales peuvent aussi avoir recours à la procédure du renvoi préjudiciel en interprétation, de façon à mettre en évidence, avec l'aide de la Cour, l'incompatibilité du droit interne avec les règles communautaires : il s'agit le plus souvent de situations dans lesquelles les requérants invoquent des normes communautaires d'effet direct dont ils demandent au juge national d'assurer le respect (2). Mais la violation du droit communautaire par les autorités étatiques peut également être constatée directement par un arrêt de constatation de manquement rendu par la Cour de Justice sur saisine de la Commission ou d'un État membre : c'est alors en vertu de l'autorité de l'arrêt que le juge serait tenu d'en tirer les conséquences, notamment sur le terrain du droit à réparation au profit des victimes de cette violation.

I. — Un droit à réparation fondé sur l'autorité d'un arrêt en constatation de manquement

On sait que les effets en droit interne des arrêts rendus au titre de l'article 169 du traité CEE sont définis par l'article 171 selon lequel l'État « est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour ». La portée de cette disposition a été précisée par la Cour elle-même à l'occasion de l'affaire dite des œuvres d'art italiennes dans les termes suivants : « l'effet du droit communautaire, tel qu'il avait été constaté avec autorité de chose jugée à l'égard de la République italienne impliquait pour les autorités nationales compétentes prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le traité et, le cas échéant, obligation de prendre toutes dispositions pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire » (3).

La référence aux « différentes autorités nationales compétentes » vise manifestement, en dehors du législateur et de l'administration, les juridictions nationales qui ont donc l'obligation de prendre toute mesure appropriée pour exécuter l'arrêt en manquement. La Cour a précisé que cette obligation découlait de l'autorité de l'arrêt lui-même et supposait, conformément aux objectifs du traité, « d'aboutir à l'élimination effective des manquements et de leurs conséquences passées ou futures » (4).

(2) On se souvient que dès son arrêt du 5 février 1963 *Van Gend en Loos*, 26/62, Rec. 1963, 1, la Cour précisait que « la vigilance des particuliers intéressés à la sauvegarde de leurs droits entraîne un contrôle efficace qui s'ajoute à celui que les articles 169 et 170 confient à la diligence de la Commission et des États membres ».

(3) CJCE 13 juillet 1972, *Commission c/Italie*, 48/71, Rec. 1972, 529 et le commentaire de M.F. Gayet et D. Simon, CDE 1973, 298. Sur la portée des arrêts en constatation du manquement, on pourra se reporter notamment à l'ouvrage édité par l'Institut Universitaire International de Luxembourg, « Les effets des décisions de la CJCE dans les États membres, Heule UGA 1983 ».

(4) CJCE 12 juillet 1983, *Commission c/Allemagne*, 70/72, Rec. 1973, p. 183.

Ces différentes formulations laissent entendre qu'il incombe au juge national, dans le cadre des obligations résultant de l'article 171 du traité, de tirer les conséquences des arrêts de la Cour de Justice, non seulement en assurant, pour l'avenir, le plein effet du droit communautaire, mais encore en réparant, pour le passé, les conséquences dommageables des infractions étatiques. Cette analyse a trouvé une confirmation dans la reconnaissance explicite d'une obligation à la charge de l'État d'indemniser les victimes de ce comportement fautif. En effet, dès l'arrêt *Humblet* du 16 décembre 1960, la Cour a expressément précisé que la constatation du manquement impliquait pour l'État l'obligation « aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire » (5).

L'idée que la constatation par la Cour du manquement étatique est susceptible d'engendrer dans le chef des particuliers le droit de réclamer l'indemnisation du dommage subi peut également être corroboré par l'argument avancé par la Cour afin de justifier la recevabilité de l'action de la Commission même après l'élimination du manquement. En effet, dans son arrêt du 7 février 1973, rendu dans l'affaire dite des primes à l'abattage des vaches, le juge communautaire a déclaré,

« qu'un arrêt rendu par la Cour au titre des articles 169 et 171 du traité peut comporter un intérêt matériel en vue d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou des particuliers » (6).

De même, dans l'arrêt du 20 février 1986 rendu dans l'affaire relative aux primes pour l'abandon des superficies plantées en vigne, la Cour rappelle que, « même au cas où le manquement aurait été éliminé postérieurement au délai déterminé par la Commission... la poursuite de l'action conserve un intérêt et... cet intérêt peut consister à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir, en conséquence de ses manquements, à l'égard notamment des particuliers » (7).

Cette même idée se retrouve exprimée dans des termes analogues dans un arrêt du 5 juin 1986 concernant les aides financières pour l'achat de véhicules (8).

Cependant, même si cette jurisprudence semble impliquer un droit à réparation, il faut encore déterminer dans quelle mesure un particulier peut devant la juridiction nationale invoquer l'arrêt en constatation de manquement et quelles sont les conséquences que le juge national est tenu de tirer de l'arrêt de la Cour de Justice.

(5) CJCE 16 décembre 1960, *Humblet*, 6/60, Rec. 1960, 1128. Souligné par nous.

(6) CJCE 7 février 1973, *Commission c/Italie*, 39/72, Rec. 1973, 101. La persistance de l'intérêt à agir de la Commission même après régularisation du manquement avait été consacrée dès 1961 (CJCE 19 février 1961, *Commission c/Italie*, 7/61, Rec. 1961, 653).

(7) CJCE 20 février 1986, *Commission c/Italie*, 309/84, non encore publié. C'est nous qui soulignons.

(8) CJCE 5 juin 1986, *Commission c/Italie*, 103/84, non encore publié.

Telle est précisément la question qui a été directement posée dans l'affaire *Waterkeyn*, à la suite d'un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation de l'article 171 CEE, introduit par une juridiction française de façon à obtenir que la Cour définisse les effets qu'il convenait de faire produire à un précédent arrêt de constatation de manquement (9). Dans son arrêt du 14 décembre 1982, le juge communautaire a retenu une solution qui n'est pas toujours dépourvue d'ambiguïté. Tout d'abord, la Cour constate que :

« les arrêts rendus en vertu des articles 169 à 171 ont pour objet en première ligne, de définir les devoirs des États membres en cas de manquement à leurs obligations. Des droits au profit des particuliers découlent des dispositions mêmes de droit communautaire ayant un effet direct dans l'ordre juridique interne des États membres ».

Il semblerait donc, comme le confirme le dispositif, que les droits individuels — et donc le cas échéant, un éventuel droit à réparation — découlent non pas de l'arrêt de manquement, mais de l'effet direct des normes communautaires violées. Cependant, la décision ne paraît pas devoir produire des conséquences aussi tranchées. En effet, il ne semble pas que la Cour ait entendu écarter le droit pour les particuliers d'invoquer devant le juge interne l'arrêt en constatation de manquement, mais ait seulement voulu préciser fermement que leurs droits naissent directement des dispositions communautaires sans qu'une constatation du manquement de l'État constitue un préalable nécessaire à la sauvegarde de ces droits. Par ailleurs, la constatation juridictionnelle du manquement aurait également pour conséquence qu'une disposition déclarée contraire au traité devrait être jugée illégale en droit interne : en effet, selon la Cour, il incombe au législateur de modifier les mesures jugées incompatibles pour les rendre conformes aux exigences du droit communautaire, formule qui paraît postuler l'illégalité interne des règles nationales déclarées incompatibles avec le droit communautaire.

En tout état de cause, lorsqu'un tel arrêt a été prononcé à l'encontre d'un État membre, les juridictions de cet État seraient « tenues en vertu de l'article 171, de tirer toutes les conséquences de l'arrêt de la Cour », et notamment, si l'on prolonge les perspectives esquissées dans l'arrêt *Humblot*, sur le terrain de la responsabilité de la puissance publique.

Telle n'est pourtant pas la solution retenue par le Conseil d'État français, qui ne paraît pas partager le point de vue de la Cour quant aux effets d'une constatation juridictionnelle de la violation du droit communautaire par l'administration douanière, si l'on en croit l'arrêt rendu le 23 mars 1984 par l'Assemblée du Conseil d'État dans l'affaire *Ministre du Commerce Extérieur contre Société Alivar* (10). Le litige a eu pour

origine le préjudice causé à la requérante du fait de l'établissement par les autorités françaises d'un régime de visa à l'exportation des pommes de terre, en vertu d'un avis aux exportateurs publié au Journal Officiel du 25 octobre 1975. Or, la société italienne Alivar avait conclu avec la société coopérative française Santerco trois contrats pour l'achat de pommes de terre destinées à la fabrication de pommes « chips », la livraison prévue au contrat n'ayant pu être effectuée en raison d'un refus implicite de visa d'exportation par le Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles (FORMA) : le gouvernement français avait, en effet, compte tenu de la situation de pénurie sur le marché de la pomme de terre constaté à la fin de 1975 et au début de 1976, institué un système dit de « surveillance » s'analysant en réalité comme un mécanisme d'autorisation préalable des exportations (11). Ce dispositif a été jugé incompatible avec l'interdiction des restrictions quantitatives à l'exportation par la Cour de Justice des Communautés Européennes, qui, saisie le 16 juillet 1976 par la Commission d'un recours sur la base de l'article 169 CEE, a constaté par un arrêt du 6 mars 1977 le manquement de la France aux obligations découlant de l'article 34 du traité (12). Les mesures incriminées ont été abrogées le 19 mai 1977, mais leur application antérieure avait néanmoins empêché la coopérative française d'exécuter son contrat, ce qui avait contraint la société Alivar à s'approvisionner à la hâte en produits plus chers et de qualité inférieure auprès d'autres fournisseurs dans d'autres pays. La responsabilité contractuelle de Santerco ayant été écartée pour force majeure par une sentence arbitrale, la Société Alivar a saisi la juridiction administrative d'un recours en indemnité fondé sur la faute de l'administration résultant de l'illégalité des mesures litigieuses. Le tribunal administratif de Paris, par un jugement du 23 avril 1980, a fait droit à ses conclusions aux motifs que l'infraction constatée à l'article 34 CEE constituait une faute de nature à engager la responsabilité de l'État. Sur appel interjeté par la Ministre du Commerce extérieur, le Conseil d'État a confirmé le droit à réparation, mais en se fondant sur un raisonnement très différent de celui du tribunal administratif et en s'écartant sensiblement de la solution suggérée par son commissaire du gouvernement.

En effet, la Haute Juridiction administrative était directement confrontée à la question de savoir quelles conséquences il lui fallait tirer, sur le plan de la respon-

(11) Ce régime fondé sur les arrêtés du 30 janvier 1967 (JORF 31 janvier 1967, 1127) modifiés par l'arrêté du 20 octobre 1975 (JORF 30 octobre 1975, 11212) se présentait comme un système TLA (toutes licences accordées) supposant un visa préalable du FORMA et une attribution de licence, en principe automatique, par le Ministre de l'agriculture. Cependant, la présentation des objectifs et des modalités du dispositif par les « bulletins d'information » n° 702 et 703 des 8 et 15 novembre 1975 du Ministère de l'agriculture permettent d'établir sans équivoque la finalité de restriction des exportations poursuivie sous couvert d'un régime de déclaration.

(12) CJCE 4 mars 1977, *Commission contre République Française*, 68/76, Rec. 1977, 515. Le gouvernement français avait tenté de justifier les mesures prises en mettant l'accent sur leur finalité statistique et sur la délivrance en principe automatique et immédiate des visas. Mais la Cour, confirmant sa jurisprudence antérieure (CJCE 15 décembre 1971, *International Fruit*, 51 et 54/71, Rec. 1971, 1107 ; 3 février 1977 *Bouhelier*, 53/76, Rec. 1977, 197, JDI 1976, 359, note R. Kovar), a qualifié la réglementation litigieuse, à supposer même que les licences d'exportation soient délivrées automatiquement, de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative incompatible avec l'article 34 CEE.

(9) CJCE 14 décembre 1982, *Procureur de la République c/Waterkeyn*, 314, 316/81 et 38/82, Rec. 1982, 4337. Il s'agissait pour le Tribunal de Grande Instance de Paris de susciter une prise de position de la Cour sur les effets de l'arrêt du 10 juillet 1980, *Commission c/France*, 152/78, Rec. 1980, 2299 qui avait déclaré incompatible avec le traité le régime français de publicité des boissons alcoolisées. Sur cette affaire complexe, voir par ex. les commentaires de R.M. Chevallier et V. Constantinesco, D. 1983, J. 423 et de G. Isaac, RTDE, 1983, 463.

(10) AJDA 1984, 396 note B. Genevois ; RTDE 1984, 341 concl. Denoix de Saint Marc, note MRB.



sabilité de la puissance publique, de l'arrêt du 16 mars 1977 par lequel la Cour de Justice des Communautés Européennes avait constaté que le régime d'exportation de pommes de terre établi par le Ministre du Commerce extérieur constituait une violation caractérisée de l'article 34 du traité.

Ignorant les indications fournies par la Cour de Luxembourg quant aux obligations pesant sur le juge national en présence d'un arrêt rendu sur la base de l'article 169 du traité, le Conseil d'État considère qu'il relève de sa seule compétence de déterminer si le comportement de l'administration française déclaré contraire au traité par la Cour de Justice était de nature à engager la responsabilité de l'État à l'égard de la victime de cette violation.

On pourrait croire que cette prise de position ne fait que reprendre la thèse de l'autonomie procédurale, admise, comme on le sait, par la Cour de Justice, au moins dans l'état actuel du droit communautaire. Telle semblait être, en effet, la position défendue par le commissaire du gouvernement Renaud Denoix de Saint Marc dans ses conclusions :

« Vous avez une autonomie totale pour rechercher si ce manquement constitue une illégalité, si cette illégalité est fautive et si elle entraîne droit à réparation au profit de la victime. »

Cette conception peut déjà apparaître comme discutable au regard de la jurisprudence de la Cour qui semble avoir consacré l'existence d'un droit à réparation découlant de la constatation de manquement, même si les modalités de l'action en indemnité relèvent, pour l'essentiel, du régime national de la responsabilité de la puissance publique. Toutefois, le commissaire du gouvernement insistait parallèlement sur l'idée que le Conseil d'État était lié par l'arrêt de la Cour de Justice, qu'il ne pouvait ni l'ignorer, ni feindre de l'ignorer, avant de conclure :

« C'est en vous fondant sur l'arrêt de la Cour de Justice que vous devrez reconnaître qu'il y a eu manquement de la part de l'État français aux obligations que lui impose l'article 34 du traité de Rome. »

En revanche, la motivation du juge, même si elle fait fort discrètement référence à l'arrêt de la Cour, « ne s'appuie pas directement sur lui pour fonder un droit à réparation au profit de la Société Alivar », comme l'a immédiatement relevé un commentateur particulièrement averti de la « jurisprudence communautaire » du Conseil d'État (13).

Non seulement, la haute juridiction administrative évite soigneusement de relever l'illégalité de l'avis aux exportateurs, pourtant déclarée contraire au droit communautaire par l'arrêt en manquement, mais encore elle s'efforce de justifier le comportement du ministre en précisant que les actes litigieux,

« ont été pris pour des motifs d'intérêt général tirés de l'état de pénurie du marché de la pomme de terre en France à la fin de 1975 et au début de 1976 et qui s'opposaient à l'octroi du visa de la déclaration d'exportation sollicitée par la société Alivar ».

(13) B. Genevois, note précitée, AJDA 1984, 396.

Il semble difficile d'admettre que de tels motifs puissent couvrir l'illégalité flagrante du comportement de l'administration, illégalité constatée formellement — et à juste titre — en première instance par le tribunal administratif de Paris. Cette attitude peut paraître d'autant plus curieuse que les juridictions administratives inférieures, comme le Conseil d'État lui-même, ont admis à l'occasion de plusieurs recours pour excès de pouvoir, que des mesures administratives analogues étaient illégales dès lors qu'elles violaient des dispositions telles que les articles 30 à 36 du traité (14). Le refus de constater explicitement l'illégalité de l'acte conduit le Conseil d'État à éviter de fonder le droit à réparation sur le terrain, pourtant logique, de la faute de l'administration du fait de l'irrégularité de son comportement (15). Le droit à indemnisation de la société Alivar est, en effet, reconnu, mais sur la base de la responsabilité sans faute. D'une part, cette attitude paraît singulièrement paradoxale dans la mesure où les conditions strictes fixées par le Conseil d'État lui-même rendent relativement exceptionnel l'engagement de la responsabilité administrative sans faute en matière d'interventions économiques de la puissance publique (16). Cette solution présente, en outre, l'inconvénient de limiter le droit à l'indemnité aux hypothèses où le préjudice présente un caractère anormal et spécial. Une telle exigence semble difficilement compatible avec l'obligation faite au juge national de tirer toutes les conséquences voulues de l'arrêt en constatation de manquement en assurant aux justiciables une protection effective de leurs droits.

Ce même refus d'accorder l'importance qui lui revient à l'autorité de la chose jugée de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes en constatation de manquement se retrouve également dans le jugement du 5 juin 1984 du Tribunal Administratif de Strasbourg dans l'affaire *Société Tresch-Alsacaves contre Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget* (17). La société requérante importait des vins en provenance d'Italie qui avaient fait l'objet de mesures d'analyses systématiques de la part des autorités douanières françaises. Ces pratiques avaient eu pour résultat de retarder de plusieurs mois la mise en

(14) Voir par ex. CE (F) 18 décembre 1981, *Syndicat national de la chaussure*, Rec. 475. Il en est de même en cas de violation de directives communautaires : voir par ex. CE (F) 28 septembre 1984, *Confédération nationale des sociétés de protection des animaux*, RDP 1985, 821 et CE 7 décembre 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature*, Rec. 410 et les commentaires S. Hubac et J.E. Schoettl, AJDA 1985, 835 et J.M. Auby, RDP 1985, 811.

(15) Comme l'a rappelé expressément le commissaire du gouvernement R. Denoix de Saint Marc dans ses conclusions, « toute illégalité constitue une faute de service... et les activités de la douane engagent la responsabilité de l'État sur le terrain de la faute simple ». En ce sens, CE 26 janvier 1973 *Ville de Paris c/ Driancourt*, Rec. 78 ; 22 mai 1974, *Charrois*, Rec. 297 ; 6 octobre 1976, *Ministre de l'agriculture c/Époux Guinard*, Rec. 392.

(16) Voir par ex. CE 23 janvier 1952, *Compagnie des tramways électriques de Limoges*, Rec. 52 ; 21 juin 1957, *Société d'exploitation des Établissements Pathé Cinéma*, Rec. 415 ; 31 mai 1961, *Compagnie française des cuirs*, Rec. 358 ; 26 octobre 1962, *Consorts Olivier*, Rec. 569 ; 22 juin 1963, *Compagnie de raffinage Shell Berre*, Rec. 317 ; 1^{er} juillet 1966, *Conserveries de Saint-Nazaire*, Rec. 433 ; 7 décembre 1979, *Société Les Fils de Henri Ramel*, Rec. 456. Voir également A. De Laubadère et P. Devolvé, *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 4^e éd. 1983.

(17) TA Strasbourg 5 juin 1984, *Société Tresch-Alsacaves*, Common Market Law Reports 1986, 625 avec le texte français et la traduction anglaise du jugement.

consommation. Saisie par la Commission d'un recours en constatation de manquement, la Cour a déclaré que les opérations de dédouanement constituaient des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives contraires à l'article 30 CEE, dont on sait qu'il produit des effets directs. Au préalable, la Cour avait ordonné des mesures provisoires sur la base de l'article 186 CEE enjoignant aux autorités françaises de ne pas dépasser un délai de 21 jours dans la mise sur le marché des produits concernés et de ne procéder qu'à des vérifications par sondage sans caractère systématique. Se fondant sur l'ordonnance du 4 mars 1982 et sur l'arrêt du 22 mars 1983 (18), la société requérante introduit devant le tribunal administratif de Strasbourg un recours en indemnité sur la base de l'illégalité des mesures prises et de la faute imputable aux autorités douanières, à la lumière de la constatation du manquement opérée par l'arrêt de la Cour de Justice.

Le Commissaire du gouvernement Raymond (19) rejette pourtant l'argument tiré de l'article 30 en considérant que le droit communautaire n'interdit pas des mesures de vérification et qu'aucun détournement de pouvoir ne pouvait être établi ; il exclut par ailleurs la pertinence de l'arrêt de la Cour de Justice, en lui déniait toute autorité de chose jugée, faute d'identité de parties et de cause. Le commissaire du gouvernement accorde néanmoins une certaine portée à la solution de la Cour, en considérant le délai de 21 jours comme raisonnable et en concluant sur cette base à l'illégalité du comportement de l'administration, et donc à l'existence d'un droit à réparation au profit de l'entreprise requérante. En revanche, le tribunal administratif, tout en adoptant la même solution au fond, omet pour sa part toute référence, y compris dans les visas de son jugement, à l'arrêt de la Cour constatant le manquement de la République française.

Les solutions retenues par les juridictions françaises peuvent, par conséquent, sembler peu respectueuses de l'autorité des décisions de la Cour déclarant incompatible avec le droit communautaire le comportement de l'administration nationale. Pourtant le juge communautaire paraissait attaché à l'idée qu'un manquement judiciairement constaté devrait pouvoir servir de base à une action en réparation.

On peut, toutefois, se demander si, indépendamment de tout arrêt en constatation de manquement, l'effet direct des normes communautaires violées par les autorités nationales ne devrait pas alors permettre à lui seul l'ouverture d'un recours en indemnité.

II. — Un droit à réparation fondé sur l'effet direct du droit communautaire

Lorsque la Cour de Justice déclare qu'une disposition communautaire produit des effets directs, elle précise qu'une telle disposition engendre des droits individuels que les juridictions nationales doivent sau-

vegarder. C'est donc bien au juge interne qu'incombe la responsabilité d'assurer « l'effet utile de l'effet direct », selon la formule expressive du Président Mertens de Wilmars (20). Cette mission des tribunaux internes a d'ailleurs été soulignée à plusieurs reprises par le juge communautaire ; par exemple, dans les arrêts *Rewe Zentralfinanz* et *Comet*, la Cour indique : « par application du principe de coopération énoncé à l'article 5 du traité, c'est aux juridictions nationales qu'est confié le soin d'assurer la protection juridique découlant, pour le justiciable, de l'effet direct des dispositions du droit communautaire » (21).

Cet « office communautaire du juge national » qui doit en principe s'exercer dans un esprit de loyauté communautaire (*Gemeinschaftstreue*) conformément à l'article 5 du traité, suppose cependant une délicate conciliation entre le respect de l'autonomie procédurale des États membres, d'une part, et, d'autre part, la nécessité d'assurer de façon uniforme l'efficacité de l'effet direct des normes communautaires (22).

En effet, comme l'a précisé la Cour dans la formulation bien connue des arrêts *Comet* et *Rewe*,

« en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales du recours en justice destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire ».

Il est donc clair que la Cour de Justice, dans un souci — incontestablement justifié — d'éviter une ingérence excessive dans l'organisation juridictionnelle et procédurale des États membres, fait preuve d'une remarquable prudence dès lors qu'il s'agit de déterminer avec précision le contenu réel de la protection que les tribunaux internes doivent assurer aux particuliers. Certes, la Cour a indiqué, comme par exemple dans l'arrêt *Salgoil* (23), que cette protection doit être « directe et immédiate ». De même, dans un arrêt *Bozetti* du 9 juillet 1985, la Cour précise que « les États membres portent la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, une protection effective » aux droits individuels dérivés de l'ordre juridique communautaire (24). De même, dans les affaires *Rewe* et *Comet* précitées, le régime procédural ne doit en aucun cas aboutir à « rendre en pratique impossible l'exercice des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de sauvegarder ».

(18) CJCE Ord. du 4 mars 1982, *Commission c/France*, 42/82 R, et CJCE 22 mars 1983, *Commission c/France*, 42/82, Rec. 1982, 1013.

(19) Conclusions dans l'affaire *Tresch-Alsacaves* non publiées.

(20) J. Mertens de Wilmars, L'efficacité des différentes techniques nationales de protection juridique contre les violations du droit communautaire par les autorités nationales et les particuliers, rapport général du 9^e Congrès international de la FIDE, Londres 1980, et CDE 1981, 379, sp. 381.

(21) CJCE 16 décembre 1975, *Rewe Zentralfinanz*, 33/76 et *Comet*, 45/76, Rec. 1976 p. 1989 et 2043 et les commentaires R. Kovar, CDE 1977, p. 227 et G. Nafilyan, RTDE 1977, 96.

(22) Sur l'ensemble de cette question, voir A. Barav, La fonction communautaire du juge national, thèse Strasbourg III, 1983.

(23) CJCE 19 décembre 1968, *Salgoil*, 13/68, Rec. 1968, 661. Voir également les arrêts du 3 avril 1968 *Molkerei Zentrale*, 28/67, Rec. 1968, 212 et du 4 avril 1968 *Firma Gebrüder Lück*, 34/667, Rec. 1968, p. 360.

(24) CJCE 9 juillet 1985 *Bozetti*, 179/84, non encore publié.



Mais la Cour s'est gardée de déterminer proprio motu les solutions qui doivent être mises en œuvre par le juge interne pour garantir la sauvegarde des droits individuels impliquée par l'effet direct des règles communautaires. Tout au plus a-t-elle fixé des exigences minimales s'agissant de l'opposabilité des normes nationales contraires et de la répétition de l'indû : l'effet direct impose aux tribunaux nationaux d'écarter l'application des règles nationales violant le droit communautaire directement applicable, en vertu de la jurisprudence inaugurée par l'arrêt *Lück* et confirmée par l'arrêt *Simmenthal* (25) ; d'autre part, la sauvegarde des droits créés dans le chef des particuliers suppose la consécration du droit au remboursement des sommes perçues par l'administration nationale en violation du droit communautaire directement applicable (26). Dans ces deux hypothèses, la Cour s'est efforcée de dégager un équilibre entre le respect de l'autonomie procédurale des États membres et les impératifs de garantie de l'effet direct du droit communautaire (27).

Il n'en est pas de même dans l'état actuel de la jurisprudence s'agissant de la reconnaissance du droit à réparation susceptible de découler de la violation d'une règle communautaire d'effet direct, ne serait-ce que parce que la Cour n'a été jusqu'alors que très rarement invitée à se prononcer sur l'existence d'une action en responsabilité devant le juge national.

La seule décision dont on puisse tirer quelques indications significatives est l'arrêt rendu le 12 janvier 1976 dans l'affaire *Russo c/Aima*. En l'occurrence, le juge italien était saisi d'un recours en responsabilité intenté par un producteur de blé italien contre l'administration nationale en vue d'obtenir réparation d'un dommage prétendument causé par le comportement de l'organisme d'intervention qu'il estimait contraire au règlement communautaire. Répondant à une question préjudicielle posée par la juridiction italienne, la Cour a déclaré :

« qu'au cas où un individu a subi un préjudice du fait d'une intervention d'un État membre incompatible avec l'organisation commune du marché, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions nationales relatives à la responsabilité de l'État » (28).

(25) CJCE 4 avril 1968, *Lück*, précité ; CJCE 9 mars 1978, *Simmenthal*, 106/77, Rec. 1978, 629. Voir également CJCE 7 mars 1972, *Marimex*, 84/71, Rec. 1972, 89 ; 17 mai 1972, *Leonisio*, 93/71, Rec. 1972, 287 ; 4 avril 1974, *Commission c/France*, 167/73, Rec. 1974, 359.

(26) Selon une jurisprudence constante qui s'est développée à la suite des arrêts *Comet* et *Rewe* précités : voir par ex. CJCE, 26 juin 1979, *Pigs and Bacon Commission c/Mc Carren*, 177/78, Rec. 1979, 2161 ; 27 février 1980, *Hans Just*, 68/79, Rec. 1980, 501 ; 27 mars 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Rec. 1980, 1205 ; 12 juin 1980, *Express Dairy Food*, 130/79, Rec. 1980, 1887 ; 10 juillet 1980, *Ariete*, 811/79, Rec. 1980, 2545 et du même jour, *Mireco*, 826/79, Rec. 1980, 2559. Également l'important arrêt du 9 novembre 1983, *San Giorgio*, 199/82, Rec. 1983, 3595 et les commentaires de M. Waelbroeck, CDE 1985, 37 s. ; F. Hubeau, CML Rev. 1985, 87 ; L. Daniele, *Il foro italiano*, 1984, 298.

(27) En ce sens, voir notamment A. Barav, La répétition de l'indû dans la jurisprudence de la CJCE, CDE 1981, 507 ; F. Hubeau, La répétition de l'indû en droit communautaire, RTDE 1981, 443, paru en néerlandais in SEW 1980, 601 ; M. Waelbroeck, La nature du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire, Liber amicorum J. Mertens de Wilmars, Anvers Zwolle 1982, 479 ; L. Daniele, La restituzione dell'indebito in diritto comunitario, Riv. dir. eur. 1981, 425 ; Smith, An european concept of conditio in debiti, CML Rev. 1982, 259.

(28) CJCE 12 novembre 1976 *Russo c/ Aima*, 69/75, Rec. 1976, 45.

Bien que rendu dans une situation particulière, l'arrêt semble néanmoins suggérer que le droit communautaire investit les ressortissants des États membres d'un droit à réparation susceptible d'être exercé devant les juridictions nationales dès lors qu'ils ont subi un dommage du fait de la violation par l'autorité nationale des normes communautaires. Il faut cependant observer qu'à l'instar des solutions retenues dans le domaine de la répétition de l'indû, le juge communautaire renvoie aux dispositions nationales pour la fixation des modalités de la responsabilité de l'État, conformément à la logique du principe de l'autonomie procédurale. La formulation consacrée par la Cour paraît en outre présumer l'existence dans tous les États membres de voies de droit permettant d'engager la responsabilité de la puissance publique dans des conditions qui assurent aux particuliers une protection suffisante des droits qu'ils tirent des règles communautaires directement applicables. Mais indépendamment de ces réserves, la solution adoptée par la Cour impliquerait l'affirmation d'un droit à réparation, et c'est cette reconnaissance du principe qui se trouvait au cœur de la problématique soulevée devant les juridictions britanniques dans l'affaire *Bourgoin* (29).

Le litige opposant la société Bourgoin et le Ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, tranché le 1^{er} octobre 1984 dans le cadre d'une procédure préalable par le juge Mann, est né également d'une mesure nationale de refus de licence. Sur la base de textes législatifs de 1950 et 1980 relatifs à la protection de la santé des animaux, le gouvernement britannique avait, en effet, établi un système de licences pour l'importation des volailles et produits avicoles en vue notamment d'enrayer la progression de la maladie dite de Newcastle (pseudo peste aviaire). La révocation des licences générales antérieurement accordées sauf pour les importations originaires d'Irlande et du Danemark eut pour effet d'interdire en particulier les importations de dindes et spécialement de « dindes de Noël », en provenance de France, qui avaient connu un développement récent mais rapide. Considérant la réglementation britannique comme constitutive d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, la Commission saisissait rapidement la Cour qui devait, par un arrêt du 15 juillet 1982 (30), constater le manquement du gouvernement britannique aux obligations découlant de l'article 30 CEE. Cette affaire a d'ailleurs fourni à la Cour de Justice l'occasion de préciser dans une motivation particulièrement développée la portée de l'article 36 CEE, autorisant certaines exceptions à l'interdiction des restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, et spécialement à la dernière phrase de cette disposition, en vertu de laquelle les mesures nationales dérogeant à la libre

(29) Queen's Bench Division (Mann) 1^{er} octobre 1984, 3 All England Law Reports 1985, 585 s., sp. 589 s. ; Court of Appeal, Civil Division, (Oliver, Parker et Nourse) 29 juillet 1985, *ibid* sp. 602 s. Les deux jugements sont également publiés in 1 Common Market Law Report 1985, 528 et 1 Common Market Law Report 1986, 267. Voir également le commentaire proposé dans la chronique de J. Dutheil de la Rochère et A. Syngellakis, RTDE 1986, 435 s., sp. 440 à 445 ainsi que l'analyse sommaire du jugement de la Cour d'appel dans la chronique de J. Biancarelli, RMC 1986, sp. 150-151.

(30) CJCE 15 juillet 1982 *Commission c/Royaume-Uni*, 40/82, Rec. 1982, 2793.

circulation des marchandises ne doivent en aucun cas représenter une « restriction déguisée » ou une « discrimination arbitraire » dans le commerce entre États membres, ce qui était manifestement le cas des mesures incriminées. C'est sur la base de cette décision de la Cour de Justice qu'un certain nombre d'exportateurs français, contraints d'interrompre leurs échanges commerciaux avec leurs clients britanniques, ont saisi la High Court d'une action en dommages et intérêts visant à obtenir l'indemnisation du préjudice subi. Le juge Mann devait se prononcer au préalable sur l'existence en droit anglais d'un cas d'ouverture pour un recours en responsabilité : le jugement de première instance reconnaît en premier lieu la possibilité d'engager la responsabilité de l'État sur la base du détournement de pouvoir caractérisé (*misfeasance in public office*), précisant à cette occasion la portée de ce cas d'ouverture en droit administratif anglais ; mais surtout la décision confirme l'assimilation de la violation d'une disposition communautaire à une violation d'une obligation imposée par la loi (*breach of statutory duty*) susceptible de fonder une action en dommages et intérêts (31).

La démarche du juge Mann peut, en effet, se résumer comme suit : en premier lieu, la violation, par l'administration nationale, de l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives posée par l'article 30 est patente, et échappe en outre à toute contestation en raison de l'arrêt en constatation de manquement rendu sur ce point par la Cour de Justice. Il s'agit, de plus, d'une disposition directement applicable. Par conséquent, en vertu tant de la jurisprudence communautaire que de l'article 2 paragraphe 1 du *European Communities Act* de 1972, il existe une obligation pour le juge national de protéger les droits tirés par les particuliers de la disposition communautaire. Pour le juge britannique, le type d'action utilisable pour obtenir une telle protection relève de l'autonomie procédurale du droit national. C'est dire que la juridiction britannique ne paraît pas estimer que le droit communautaire lui impose l'ouverture, au profit du particulier, d'une voie de droit déterminée, mais qu'il lui incombe en tout état de cause de choisir celle qui lui permettra de remplir sa fonction au regard des exigences du traité. En l'occurrence, l'administration défenderesse avait soutenu qu'un jugement déclaratoire (« declaration ») constituerait un moyen approprié permettant de sauvegarder les droits de la requérante, un tel jugement étant en droit anglais le moyen normal de contrôle juridictionnel de l'administration. L'injonction et la déclaration provisoire ne pouvant pas en droit interne être prononcées à l'encontre de la Couronne, le jugement déclaratoire risquant par ailleurs d'intervenir trop tardivement, le juge Mann a considéré que de tels instruments contentieux n'étaient pas adaptés à la protection due à la victime en vertu de l'effet direct de l'article 30 (32). Dans ces conditions, il a considéré que

l'action en indemnité serait le moyen approprié, d'autant que la House of Lords dans l'affaire *Garden Cottage Foods Ltd* a jugé que la violation des normes communautaires directement applicables, en l'espèce l'article 86 du traité CEE, devait être assimilée à la violation d'une obligation imposée par la loi (*breach of statutory duty*) et justifiait à ce titre l'ouverture d'un recours en dommages et intérêts.

On peut certes regretter à ce stade que le juge britannique n'ait pas pris explicitement en compte la solution *Russo c/Aima*, qui n'a d'ailleurs pas été invoquées devant lui, et qu'il n'ait pas fondé le droit à réparation sur le même raisonnement que celui qui avait été développé par le juge communautaire dans cet arrêt.

En revanche, il a été fait directement allusion à la jurisprudence de la Cour lors de l'examen en appel de l'affaire Bourgoïn, notamment par le juge Oliver dans son opinion dissidente. La majorité de la Cour d'Appel, à travers le jugement rendu par le juge Parker a, en effet, infirmé la décision de première instance reconnaissant le droit à réparation du fait de la simple violation du droit communautaire par l'administration nationale. Cependant, il est remarquable que cette solution n'ait pas recueilli l'unanimité de la Cour of Appeal : les positions respectives de la majorité et de la minorité, bien que contradictoires, peuvent se réclamer toutes les deux de solides appuis dans la jurisprudence communautaire, et il est particulièrement intéressant de confronter les deux thèses en présence.

Selon le juge Parker, il convient tout d'abord de distinguer la violation de l'article 30, en cause dans l'affaire Bourgoïn, de la violation de l'article 86, ce qui conduit à refuser toute valeur de précédent à l'arrêt de la Chambre des Lords dans l'affaire *Garden Cottage Foods Ltd*. L'essentiel de la démonstration consiste à affirmer que l'article 86, s'adressant aux entreprises, leur impose une obligation de ne pas faire, et donne naissance à un droit de ne pas subir les conséquences d'un comportement constitutif d'un abus de position dominante ; l'article 30, en revanche, s'adresse aux États et leur impose une obligation de ne pas adopter des mesures interdites par cette disposition et non justifiées par l'article 36. Dans le premier cas, le droit de la victime lésée par la violation de l'article 86 est un droit caractérisé, en droit anglais, comme droit privé, sanctionné par l'exercice d'un recours de pleine juridiction incluant le droit à réparation ; dans le second cas, le droit tiré de l'article 30 est un droit à ne pas être soumis à une mesure entachée d'illégalité, dont la sanction consiste dans le seul recours pour excès de pouvoir (33).

Cette analyse paraît mal fondée pour le juge Oliver, qui ne voit aucune distinction logiquement défendable entre le droit tiré de l'article 86 et celui tiré de l'article 30 : selon lui, dans les deux cas, il s'agit du droit d'exercer une activité commerciale sans interférence incompatible avec le traité, qu'il s'agisse de l'intervention d'une mesure étatique ou du comportement d'une

(31) Une première décision en ce sens avait déjà été rendu par la Chambre des Lords dans l'affaire *Garden Cottage Foods Ltd/Milk Marketing Board*, 2 All England Reports 1983, 770 et 3 Common Market Law Reports 1983, 43. Pour un résumé de l'affaire, voir J. Dutheil de la Rochère et A. Syngellakis, *Chronique sur l'application du droit communautaire par les juridictions britanniques*, RTDE 1985, 77 s., sp. 91-92.

(32) On sait, en effet, que la Cour a constaté que l'article 30 CEE produisait un effet direct dans son arrêt du 22 mars 1977 *Ianelli et Volpi*, 74/76, Rec. 1977, 557.

(33) Sur ces évolutions qui affectent la distinction des recours contre les actes de la puissance publique en droit anglais, on peut se reporter à J. Bell, *Droit public et droit privé, une nouvelle distinction en droit anglais*, Revue française de droit administratif 1985, 399. Voir également HWR Wade, *Administrative Law*, Oxford University Press, 5^e éd. 1982.



entreprise privée (34). Il en déduit que la décision de la Chambre des Lords dans l'affaire « *Garden Cottage* » constitue un précédent pertinent et que l'ouverture d'une action permettant d'obtenir réparation s'impose en cas de violation de l'article 30, pour les mêmes raisons qu'en cas de violation de l'article 86. Mais, l'essentiel de l'argumentation du juge dissident s'attache aux exigences formulées par le droit communautaire à l'égard du juge interne en ce qui concerne la protection juridictionnelle due aux particuliers titulaires de droits dérivant de normes communautaires. Citant abondamment la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, notamment en matière d'effet direct et de répétition de l'indû, le juge Oliver souligne le devoir des juridictions nationales d'assurer au justiciable une protection effective. Se faisant l'écho de la position du juge de première instance, s'agissant des insuffisances du recours pour excès de pouvoir et de l'absence de mesures provisoires à l'égard de la Couronne dans ce cadre, le juge Oliver est conduit à la conclusion que la seule protection effective consiste en la reconnaissance d'un droit à réparation, qu'il ne distingue pas du droit à répétition de l'indû, tous les deux dérivant de l'effet direct de la norme violée.

En revanche, la majorité de la Cour d'Appel s'inspire de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes en matière de responsabilité extracontractuelle pour en tirer la conséquence — en soi incontestable — qu'une simple violation du traité ne suffit pas par elle-même à fonder la responsabilité de la Communauté. On sait, en effet, que conformément à la « *Schutznormtheorie* » adoptée par la Cour de Justice, la responsabilité de la Communauté n'est engagée qu'en cas de violation suffisamment caractérisée d'une norme supérieure de droit protégeant les particuliers (35) ; dans certains cas, la Cour exige en outre une méconnaissance grave et manifeste des limites qui s'imposent à l'exercice du pouvoir discrétionnaire reconnu aux institutions, allant même jusqu'à évoquer un comportement qui « confinerait, en tant que tel, à l'arbitraire » (36). Or, est-il concevable que le droit communautaire impose au juge national l'obligation de reconnaître la responsabilité de l'État, pour une simple violation du traité, alors même que la responsabilité de la Communauté ne serait pas engagée dans un tel cas ? Au demeurant, serait-il admissible que l'État soit

responsable du fait de l'application d'un acte communautaire considéré postérieurement comme invalide, alors que la Communauté, à laquelle est imputable l'illégalité, échapperait à l'obligation de réparer ? Conclusion d'autant plus surprenante aux yeux du juge Parker, que l'absence de responsabilité de la Communauté dans une telle hypothèse résulte paradoxalement d'un système de responsabilité extracontractuelle fondé, en vertu de l'article 215 CEE, sur les principes généraux communs aux droits nationaux...

Au terme de cette analyse, la majorité de la Cour d'Appel estime qu'une simple violation du droit communautaire par l'administration nationale ne pourrait être sanctionnée que dans le cadre du recours pour excès de pouvoir ; seule une illégalité aggravée par un détournement de pouvoir (*misfeasance in public office*) serait susceptible de faire l'objet d'un recours de pleine juridiction. Un tel détournement de pouvoir, de l'avis unanime de la Cour d'Appel, approuvant sur ce point le juge de première instance, pourrait résulter soit de l'intention malicieuse de nuire aux intérêts du requérant soit de la conscience d'agir illégalement au moment où les mesures ont été prises.

A la suite de cette décision d'appel, une transaction a été conclue entre l'administration et la Société Bourgois, qui a bénéficié de l'allocation d'une indemnité substantielle.

Certes, cette affaire ne permet pas de tirer des conclusions parfaitement univoques quant à l'existence d'un droit à réparation devant les juridictions nationales, compte tenu des difficultés liées aux contextes particuliers du droit anglais et aux problèmes que pose son adaptation aux exigences du droit communautaire.

En revanche, de telles difficultés ne semblent pas avoir été éprouvées par d'autres juridictions, qui ont reconnu sans hésitation un droit à l'indemnisation aux victimes de simples violations de règles communautaires d'effet direct. A cet égard, deux décisions méritent de retenir l'attention. Il s'agit, en premier lieu, du jugement du Tribunal administratif de Pau du 12 novembre 1985 dans l'affaire *Steinhauser contre Ville de Biarritz* (37). Écarté d'une procédure d'adjudication de « *crampottes* » artisanales dans un domaine appartenant à la ville de Biarritz sur la base d'un cahier des charges exigeant la nationalité française, M. Steinhauser, artiste peintre de nationalité allemande, a introduit un recours en annulation contre la décision du maire et demandé une indemnité pour violation de l'article 52 CEE. La Cour de Justice, saisie par le juge national d'une question préjudicielle, a déclaré que l'article 52 s'opposait à l'exigence de la nationalité française en vue de participer à la procédure d'adjudication (38). Tirant les conséquences de cet arrêt, la juridiction de renvoi a annulé les adjudications litigieuses comme étant incompatibles avec le droit communautaire, et a considéré que cette illégalité était constitutive d'une faute de nature à engager la responsabilité de la ville de Biarritz : le tribunal administratif a indemnisé à la fois la perte de revenus supplémentaires qu'aurait procuré

(34) Selon le juge Oliver, « the individual "right" is a right to carry on the business of importing goods free from quantitative restrictions, whether imposed by legally ineffective measures or imposed without any colour or legal title at all, just as the individual's "right" under art. 86 is a right to carry on his business free from illegal abusive measures by those, whether themselves individuals or organs of member states, who are in a dominant position. In the ultimate analysis, the individual's complaint is of the same nature in each case, namely that this business has been interfered with, and damaged by that, which the EEC treaty prohibits... » (loc. cit. sp. 616).

(35) CJCE 2 décembre 1971 *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, 5/71 Rec. 1971, 955 ; 25 mai 1978 *Bayerische HNL*, 83/76, Rec. 1978, 1209 et JDI 1979, 942 note R. Kovar ; 4 octobre 1979 *Ireks Arkady GmbH* (quellmehll) 238/78 Rec. 1979, 2955. Voir sur ce point Cahier Ph., Les éléments constitutifs de la responsabilité extracontractuelle de la CEE, Mélanges Reuter, Paris, Pédone 1981, 127 ; E.W. Fuss, La responsabilité des Communautés Européennes pour le comportement illégal de leurs organes, RTDE 1981, 1.

(36) CJCE 5 décembre 1979, *Amylum (Isoglucose)*, 116 et 124/77, Rec. 1979, 3497.

(37) Non publié.

(38) CJCE 18 juin 1985 *Steinhauser* 197/84 non encore publié.

à l'intéressé l'exposition de ses œuvres dans un lieu particulièrement favorable, et le préjudice moral résultant d'un refus du maire fondé sur sa nationalité allemande, alors qu'il était « d'origine française de par son père » (sic).

La même démarche a été suivie par une juridiction néerlandaise dans une affaire *Roussel* à propos de réglementations nationales de prix des produits pharmaceutiques opérant une différenciation entre produits nationaux et importés (39). La Cour ayant constaté qu'un tel régime de prix était constitutif d'une mesure d'effet équivalent contraire à l'article 30 CEE (40), l'Arondissemmentsrechtbank a condamné l'administration à des dommages et intérêts pour le préjudice subi par les requérants du fait de cette réglementation, en refusant d'admettre, comme le prétendait l'administration, qu'il s'agissait d'une simple erreur d'appréciation. Pour la juridiction néerlandaise, les autorités nationales étaient supposées connaître la portée parfaitement claire de l'article 30 CEE, même si cette affirmation peut sembler curieuse dans une hypothèse où le juge lui-même s'est senti obligé de solliciter l'interprétation de la Cour de Luxembourg.

Il est intéressant de relever que dans les affaires *Steinhauser* et *Roussel*, l'incompatibilité des mesures nationales avec le droit communautaire avait été établie par le juge interne à la suite d'un recours préjudiciel en interprétation. En revanche, dans l'affaire *Bourgoin*, la constatation de la violation résultait d'un arrêt de constatation de manquement introduit par la Commission. Dans cette seconde hypothèse, l'existence d'un droit à réparation semblait donc devoir découler à la fois de l'effet direct de la norme violée et de l'autorité de l'arrêt de constatation de manquement.

Pour conclure, il convient donc de constater que la jurisprudence de la Cour paraîtrait exiger l'existence de voies de droit effectives, comportant normalement l'ouverture d'un droit à réparation dans le cas d'une violation du droit communautaire par l'administration nationale dès lors que la norme violée produit un effet direct ou que la violation a été constatée par un arrêt en manquement, a fortiori lorsque ces deux conditions sont réunies. Le droit communautaire définit donc le principe du droit à dommages et intérêts mais il laisse aux droits procéduraux nationaux la détermination des modalités d'exercice de ce droit. Ces modalités ne doivent cependant pas être moins favorables que les conditions d'exercice de recours en indemnité en cas de violation du droit national (41). En outre, l'organisation processuelle du recours en dommages et inté-

rêts ne doit pas avoir pour effet de rendre inopérante la mise en œuvre du droit que le juge national est tenu de sauvegarder. Par transposition de la jurisprudence *San Giorgio*, en matière de répétition de l'indû, la protection des droits que les particuliers tirent du droit communautaire doit être assurée dans le domaine de la responsabilité, de façon à respecter un standard minimum garantissant l'effectivité du droit protégé. On est cependant contraint d'admettre que la détermination précise de ce standard minimum est susceptible de soulever certaines difficultés, compte tenu des disparités patentes entre les différents régimes nationaux de responsabilité de la puissance publique : la définition de l'action pouvant permettre l'obtention de dommages et intérêts dans l'affaire *Bourgoin*, ou le choix surprenant du fondement de la responsabilité dans l'affaire *Alivar*, illustrent parfaitement les risques d'une autonomie procédurale au demeurant inévitable. Il en serait a fortiori ainsi dans l'hypothèse où la violation d'une norme communautaire directement applicable procéderait non d'un comportement illégal de l'administration, mais d'un règlement légalement fait ou à plus forte raison d'un acte législatif, compte tenu de l'hétérogénéité des conditions auxquelles la responsabilité sans faute est subordonnée dans les différents droits nationaux (42). On peut même se demander si, en l'absence de voies de droit permettant aux justiciables d'engager la responsabilité de la puissance publique pour violation du droit communautaire, la logique des principes dégagés par la Cour de Justice n'impliquerait pas l'obligation pour l'État d'aménager, voire de créer les mécanismes juridictionnels appropriés afin d'assurer aux particuliers l'exercice effectif des droits qu'ils tirent des dispositions communautaires d'effet direct. Il conviendrait alors que soit quelque peu infléchie la formule équivoque dont a usé la Cour dans l'affaire dite des croisières du beurre :

« ... il convient en premier lieu de remarquer que si le traité a créé un certain nombre d'actions directes qui peuvent être exercées le cas échéant par des personnes privées devant la Cour de Justice, il n'a pas entendu créer devant les juridictions nationales, en vue du maintien du droit communautaire, des voies de droit autres que celles établies par le droit national » (43).

Cette affirmation est cependant limitée dans son champ d'application à l'hypothèse où est concerné « le droit d'un opérateur économique d'exiger en justice que les autorités d'un État membre imposent à des tiers le respect d'obligations résultant de la réglementation communautaire, dans une situation juridique déterminée, alors que cet opérateur n'y est pas impliqué, mais est économiquement lésé par cette inobservation du droit communautaire ».

Par ailleurs, on peut rappeler que dans d'autres hypothèses, et notamment quand il s'agit de la mise en œuvre de règlements, la Cour a estimé que leur application effective pouvait, le cas échéant, imposer « un aménagement de certains services publics ou des

(39) Non publié.

(40) CJCE 29 novembre 1983 *Roussel Laboratoria BV*, 181/82, Rec. 1983, 3849. Il s'agit d'une solution classique, conforme à la jurisprudence désormais traditionnelle de la Cour en matière de réglementation nationale de prix : voir par ex. CJCE 26 février 1976 *Tasca* 62/75 Rec. 1976, 291 et *Sadam*, 88 à 90/75, Rec. 1976, 323 ; 24 janvier 1977 *Van Tiggele*, 82/77, Rec. 1977, 25 ; 6 novembre 1979 *Danis*, 16 à 20/79, Rec. 1979, 3327. L'illustration la plus célèbre de cette jurisprudence est dorénavant l'arrêt du 10 janvier 1985 *Leclerc*, 229/83, RTDE 1985, 175. Pour une vue d'ensemble de la question, voir par ex. Y. Galmot et J. Biancarelli, Les réglementations nationales de prix au regard du droit communautaire, RTDE 1985, 269.

(41) Principe résultant d'une jurisprudence constante et notamment réaffirmée dans l'arrêt du 9 novembre 1983 *San Giorgio* précité.

(42) Sur les solutions du droit administratif français, voir par ex. B. Jeanneau, La responsabilité du fait des règlements légalement pris, Mélanges Savatier, Paris Dalloz 1965, 375 ; J. Kahn, L'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois, EDCE 1962, 63 ; G. Morange, L'irresponsabilité de l'État législateur, D 1962 chron. 163.

(43) CJCE 7 juillet 1982 *Rewe Handels Gesellschaft Nord mbH*, 158/80, Rec. 1981, 1805 sp. 1838.



règles qui les gouvernent » (44). Cette formulation a servi à justifier l'idée que le « service public de la justice ne saurait échapper aux mêmes exigences » (45). On voit cependant difficilement comment le juge communautaire pourrait imposer, au nom de l'efficacité du droit communautaire directement applicable, un régime commun minimum de responsabilité de la puissance publique devant les tribunaux nationaux qui dépassât le degré de protection accordé aux particuliers par le régime de responsabilité du droit communautaire lui-même ; or, comme on l'a vu précédemment, les principes posés par la Cour dans le cadre de l'article 215 CEE limitent l'ouverture d'un droit à indemnisation, s'agissant des mesures de politique économique, à la « violation suffisamment caractérisée d'une règle supérieure de droit visant à protéger les particuliers », c'est-à-dire en pratique, n'ouvrent un droit à réparation qu'en cas de méconnaissance manifeste et grave des pouvoirs des institutions, confinant à l'arbitraire (46). Il est douteux que l'application d'un tel standard pour sauvegarder les droits des particuliers devant les juridictions nationales puisse constituer un progrès sensible dans le sens d'une protection renforcée. On ne peut alors que se féliciter — et ce n'est pas le moindre paradoxe de l'arrêt *Alivar* — que le Conseil d'État français ait ouvert la voie à une reconnaissance du droit à réparation, y compris en l'absence de faute de la puissance publique, grâce à un raisonnement qui permettrait d'indemniser un préjudice grave et spécial imputable à une disposition légale. De même, au-delà des particularités du raisonnement liées à l'organisation spécifique des voies de recours contre la Couronne en droit britannique, il est remarquable que les

juridictions britanniques se soient efforcées de tirer les conséquences, sur le terrain de la responsabilité de la puissance publique, de la violation constatée des normes communautaires d'effet direct, même si elles exigent la preuve du détournement de pouvoir pour y parvenir. Enfin, les prises de position de certaines juridictions reconnaissant un droit à réparation à partir de la mise en évidence d'une violation du droit communautaire apparaissent comme des indices significatifs du souci du juge national d'assurer la sauvegarde des droits individuels.

Que ces solutions ne soient ni parfaitement univoques, ni totalement satisfaisantes, c'est l'évidence même. Certains tâtonnements étaient inévitables, dès lors que les juridictions nationales se sont trouvées brutalement confrontées avec la revendication d'un droit à réparation du fait du non-respect par les administrations nationales du droit communautaire. Sans doute serait-il souhaitable que la Cour de Justice encadre plus précisément la fonction impartie au juge national dans sa mission de juge communautaire de droit commun. Sans doute serait-il également important que les juridictions nationales usent des possibilités offertes par la procédure du renvoi préjudiciel pour inviter la Cour de Luxembourg à fixer de façon moins équivoque les exigences du droit communautaire quant à la protection des particuliers sur le terrain de la responsabilité de la puissance publique (47).

(44) CJCE 27 février 1970 *Commission c/Italie*, 31/69, Rec. 1970, 25 sp. 34.

(45) R. Kovar, Rapport au colloque de l'Institut d'Études Européennes de Bruxelles, précité, sp. 253.

(46) On peut rappeler également que la Cour n'a jamais appliqué le principe de la responsabilité sans faute, même si elle ne l'écarte pas formellement : CJCE 13 juin 1972 *Grands Moulins de Paris*, 9 et 11/71, Rec. 1972, 425 ; 31 mars 1977 *Compagnie industrielle et agricole du comté de Lohéac*, 54 à 60/76, Rec. 1977, 645, CDE 1977, 435 note A. Barav ; 24 juin 1986 *Développement SA et Société Ciemessy c/Commission* (responsabilité du fait de la gestion du FED), 267/82, non encore publié.

(47) Sans doute était-ce une question préjudicielle de cette nature que le juge Pescatore appelle de ses vœux quand il précise qu'« il est concevable qu'un jour la Cour soit saisie de demandes plus explicites visant à faire reconnaître non seulement le manquement d'un État membre, mais encore certaines conséquences de ce manquement » (article cité, *Il foro padano*, 1972, sp. 18). Voir également dans le même sens l'ouvrage du même auteur, *Le droit de l'intégration*, Genève Sijthoff, 1972.

La fréquence croissante des arrêts de constatation de manquement devrait favoriser une prise de position de la Cour quant aux effets du manquement constaté sur la responsabilité administrative des États membres : à la date où nous relisons les épreuves du présent article, vient d'être rendu l'arrêt constatant le manquement de la République fédérale d'Allemagne du fait de la législation relative à la pureté de la bière (*Reinheitssgebot*), et le jour même du prononcé de l'arrêt, les brasseries alsaciennes ont annoncé leur intention d'introduire des actions en responsabilité devant les juridictions allemandes.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom

Lors de sa session des 26/27 janvier 1987, le Conseil a nommé :

— sur proposition du gouvernement néerlandais, M. C. Joseph membre du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom* en remplacement de M. W.H.J. Tieleman, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 28 mars 1987 ;

— sur proposition du gouvernement espagnol, M. L. Val Hernandez, J.A. Ruiz Lopez-Rua, F. Pastor Ridruejo, A. Rengifo Abad et J. Pinedo Cabezudo, membres du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom*, pour la période restant à courir du mandat du Comité, soit jusqu'au 28 mars 1987.

Lors de sa session du 9 février 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, M. J.M. Charoud, membre du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom*, en remplacement de M. P. Frigola, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 28 mars 1987.

Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail

Lors de sa session des 9/10 février 1987, le conseil a nommé :

— sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, Mlle A. Maddocks, membre titulaire du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail*, en remplacement de M. W. Greendale, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988 ;

— sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, MM. R. Coyle et A. Tuffin, membres suppléants du *Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu du travail*, en remplacement respectivement de MM. J. Hamilton et R. Buckton, membres suppléants démissionnaires, pour la durée du mandat de ceux-ci restant à courir, soit jusqu'au 16 décembre 1988.

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 26/27 janvier 1987, le Conseil a nommé :

— sur proposition du gouvernement danois, M. Erik Balle membre titulaire du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de M. N.J. Hilstrom, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

— sur proposition du gouvernement néerlandais, M. J.R. Van Blankenstein membre suppléant du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de M. J.W.S. Pabon, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs

Lors de sa session des 26/27 janvier 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, M. J.R. Van Blankenstein membre titulaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs* en remplacement de M. J.W.S. Pabon, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 6 octobre 1987.

Lors de sa session des 9/10 février 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, M. Fergus McCafferty, membre suppléant du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*, en remplacement de Mlle R. McArdle, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 6 octobre 1987.



MALAWI

Le 13 février 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Lawrence P. Anthony, désigné par le Gouvernement de la République de *Malawi*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur S.E. Mapunda.

CANADA

Le 23 janvier 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Daniel Molgat, désigné par le Gouvernement du *Canada*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Robert Joyce.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Le 26 janvier 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Alfred Hugh Kingon, désigné par le Gouvernement des *États-Unis d'Amérique*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur J.W. Middendorf II.

JAPON

Le 3 février 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Muneoki Date, désigné par le Gouvernement du *Japon*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur H. Kagami.

MALAISIE

Le 3 février 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Noor Adlan Bin Yahayauddin, désigné par le Gouvernement de la Fédération de *Malaisie*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Mohd. Mustapha.

GUYANE

Le 9 février 1987, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur James H.E. Matheson, désigné par le Gouvernement de la République coopérative de *Guyane*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Harold Sahadeo.

JAMAÏQUE

Le 9 février 1987, la Communauté économique européenne a donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Leslie Armon Wilson, désigné par le Gouvernement de la *Jamaïque*, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, en remplacement de S.E. Madame l'Ambassadeur Carmen Y. Parris.

II. — Activités communautaires

BUDGET 1987.

DÉCISION DU CONSEIL PRISE SUR LA BASE DE LA LETTRE RECTIFICATIVE DE LA COMMISSION DU 9 JANVIER 1987
(Session du Conseil des 12/13 février 1987)

I. — Déclaration liminaire

Le Conseil et la Commission estiment que l'adoption du budget 1987 sera de nature à faciliter le déroulement du débat sur le financement futur de la Communauté.

Le Conseil est d'avis qu'il convient d'arriver de toute urgence à une solution pragmatique aux problèmes du budget 1987.

C'est dans cet esprit, qu'un accord a pu être trouvé au sein du Conseil, permettant la poursuite de la procédure budgétaire en liaison avec le Parlement européen, en vue notamment d'éviter les inconvénients que soulève le système des douzièmes provisoires et en vue d'arriver avant la fin du mois de février à l'arrêt d'un budget régulièrement adopté.

II. — Sur la base de la lettre rectificative dont il a été saisi par la Commission en date du 9 janvier 1987, le Conseil a pris, dans le cadre de la procédure budgétaire pour l'exercice 1987, les décisions suivantes :

1. a) Le Conseil entend statuer dans les meilleurs délais sur les propositions de la Commission pour mettre en œuvre, sur le plan législatif et budgétaire, les décisions du Conseil (Agriculture) du 8 au 16 décembre 1986 (voir les indications figurant à l'Annexe I à la lettre rectificative).

b) Il note par ailleurs que la Commission fera pour ce qui concerne les dépenses agricoles pour 1987 des propositions ayant comme objectif de rendre possible la couverture du déficit prévu dans ce secteur et fondées sur les idées que la Commission entend développer dans le memorandum sur les nouvelles ressources propres.

Le Conseil, pour sa part, entend statuer sur ces propositions dans les meilleurs délais.

2. Le Conseil, en statuant sur la base d'une lettre rectificative, modifie comme suit le projet de budget (deuxième lecture) décidé les 26/27 novembre 1986 :

a) *en ce qui concerne les dépenses obligatoires :*

les dispositions figurant à l'article 293 du projet de budget sont remplacées par les suivantes :

Article 293 : « Mesures à prendre à la suite d'un réexamen, en vue d'une diminution d'un excédent de production et des stocks accumulés, et mesures de compensation associées ».

doté d'un « p.m. » et assorti du commentaire suivant :

Commentaire

« Ce nouvel article est destiné à accueillir au titre de l'exercice 1987 tout éventuel crédit supplémentaire nécessaire à la mise en œuvre de mesures d'écoulement accéléré de stocks, et au versement de compensations aux producteurs, dans le cadre du plan d'assainissement de certains marchés agricoles. »

b) *en ce qui concerne les dépenses non obligatoires :*

— les montants résultant des amendements votés par le Parlement en date du 11 décembre 1986 sont ajoutés ;

— au Chapitre 100 est introduit une réserve négative en crédits d'engagement et en crédits de paiement de :

- 181.121.303 ÉCUS en c/e et
- 88.897.871 ÉCUS en c/p.

Il en résulte un taux maximum qui, exprimé avec un seul chiffre après la virgule, est 8,1 %.

Le Conseil s'attend à ce que, dans ses avant-projets de budgets, la Commission prendra des dispositions en vue d'assu-

rer un rapport rationnel entre c/e et c/p. Il prend note des déclarations de la Commission à ce sujet.

La décision du Conseil concernant les « réserves négatives » pour les crédits d'engagement et les crédits de paiement implique que le Parlement marque son accord pour autoriser, en temps opportun et avant la fin de l'exercice, sur proposition de la Commission, de virer l'ensemble des crédits d'engagement et de paiement négatifs à d'autres lignes du budget comportant des crédits pour engagement et pour paiement non obligatoires. Par cette opération, les crédits négatifs en question sont effacés et les crédits pour les autres lignes budgétaires en question sont réduits.

Le Conseil note que la Commission fera régulièrement un rapport sur l'état de l'exécution budgétaire afin de permettre à l'autorité budgétaire d'exercer un contrôle adéquat concernant la liquidation des réserves négatives.

La Commission fera ses propositions de virement en octobre au plus tard. Elles assureront à l'autorité budgétaire la possibilité d'un choix sur les virements à effectuer.

Le Conseil part bien sûr de l'hypothèse que le Parlement partage sa préoccupation que les réductions de crédits qui devront être opérées ne concerneront pas les besoins effectifs de crédits pour les politiques de la Communauté.

Le Conseil n'accepte le recours aux « réserves négatives » qu'à titre exceptionnel, compte tenu de la nécessité urgente de voir arrêter le budget 1987 sur la base de l'initiative prise par la Commission par sa lettre rectificative. Il s'oppose formellement à la reconduction de ce mécanisme dans les budgets futurs.

c) au total :

les crédits pour l'exercice 1987 s'élèvent à :

	c/e					c/p			
	37	414	887	257	écus	36	313	424	475
dont :									
— dépenses obligatoires	27	140	218	163	écus	27	085	908	163
— dépenses non obligatoires	10	274	669	094	écus	9	227	516	312

3. Le Conseil convient que le groupe de travail technique (trilogue) devrait être chargé de reprendre rapidement ses travaux afin de mettre au point des propositions de classification à soumettre à une réunion du trilogue en mars 1987. Les travaux de classification devraient être menés à bonne fin si possible avant la présentation de l'avant-projet de budget 1988 et en tout cas avant la première lecture du budget par le Conseil.

III. — Reports de crédits de 1986 à 1987

1. Le Conseil s'est déclaré prêt à approuver, conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 3 du règlement financier, des demandes de reports de crédits non dissociés (DNO) (reports dits « non automatiques ») de 1986 à 1987 que la Commission présentera et ce à concurrence de 22 MECUS.

La Commission est invitée à présenter au Conseil les demandes en question, au plus tard le 17 février.

2. Ces demandes concerneront en particulier les lignes budgétaires ci-après, étant entendu que cette énumération ne présente, à ce stade, qu'un caractère indicatif :

Commission :

PARTIE A — Titre 2 :	1 600 000
Titre 3 :	2 100 000
PARTIE B — Titre 4 :	450 000
Titre 5 :	486 000
Titre 6 :	2 100 000
Titre 7 :	1 738 003
Titre 9 :	13 500 000
TOTAL :	21 974 003
	(arrondi : 22 Mio ÉCUS)

3. Ces reports de crédits permettraient à la Commission de disposer cette année-ci d'un volet supplémentaire de disponibilités, au titre de lignes budgétaires qui présentent un intérêt particulier en 1987, le cas échéant après virement de certains crédits inscrits dans le budget de 1987.

LA FORMATION CONTINUE DES SALARIÉS. UN INVESTISSEMENT DANS L'ENTREPRISE

L'importance croissante donnée à la *flexibilité des processus de production*, la nécessité d'*exploiter les résultats de la recherche et du développement* et les exigences accrues en matière de *qualité de production* sont les facteurs déterminants de la mise en valeur, dans les entreprises communautaires, de la formation continue des salariés conçue comme un investissement.

Les actions de formation dans les entreprises tendent de plus en plus vers des objectifs économiques précis. Objectifs économiques et objectifs de formation sont confondus dans la même programmation. Cette interaction avec des objectifs économiques s'accompagne également d'un changement dans la finalité et le contenu des politiques de formation. Il ne s'agit plus seulement de corriger après coup certains effets des restructurations industrielles et des nouveaux processus technologiques ; il est nécessaire aussi d'*anticiper*, par des politiques de formation adéquates, les effets des investissements matériels pour améliorer les résultats sur le plan de la productivité et de l'organisation du travail.

C'est l'analyse que présente une communication (janvier 1987), de la Commission sur la formation continue des salariés en entreprise, communication qui a pour objectif d'*identifier les axes prioritaires d'une action communautaire dans le domaine de la formation professionnelle et continue* — par opposition à la formation initiale — des salariés et ce faisant de donner une nouvelle impulsion aux actions en cours.

La communication se situe dans le prolongement des conclusions du Conseil des Affaires Sociales de juin 1986 et des Résolutions du Conseil de juin 1983 relatives aux politiques de formation professionnelle pour les années 1980 ainsi que les actions de formation dans le domaine des nouvelles technologies. Elle procède également des conclusions de la Présidence du Conseil européen de Londres des 5 et 6 décembre 1986 qui soulignent l'importance des actions communautaires destinées à l'emploi et ayant pour but notamment d'encourager une meilleure formation des jeunes et des adultes. Elle tient compte finalement des études du CEDEFOP et des expériences recueillies dans le cadre du programme TECNET.

La communication met en évidence les enseignements positifs qui se dégagent des entreprises ainsi que les axes prioritaires des stratégies à mettre en œuvre dans les États membres. Elle conclut par des propositions relatives aux priorités à retenir pour l'action communautaire.

Priorités à retenir pour l'action communautaire

L'action communautaire devrait se traduire en termes concrets, selon la communication de la Commission, par des avantages tels que le partage des coûts, l'élargissement du champ des compétences et de l'expertise, l'obtention de la masse critique en termes de ressources et la mobilisation des mesures additionnelles de soutien.

L'action communautaire pourrait être orientée autour de trois objectifs : *valoriser les acquis* dans une perspective de transfert et de diffusion, *développer de nouveaux produits et de nouvelles méthodes* de formation, *favoriser l'émergence de nouvelles pratiques* de la formation continue des salariés.

En tenant compte à cet égard des enseignements que l'on peut tirer des actions en cours, notamment dans le cadre des interventions du FSE — et en exploitant davantage les résultats —, trois champs complémentaires d'action peuvent être identifiés : apporter un appui au montage d'*opérations intégrées de formation* ; multiplier les « *parténariats* » entreprises-formateurs pour construire des produits nouveaux ; et soutenir le développement des *systèmes de formation à organisation individuelle*.



D'autre part, et dans le cadre du dialogue social, il s'agira d'appuyer, tant sur le plan logistique que financier des actions de formation, d'échanges d'informations et d'expériences pour et entre les partenaires sociaux, notamment sur le thème-clé de la *sensibilisation des travailleurs, des employeurs et de leurs représentants aux choix technologiques*. Dans cette même perspective, la Commission pourrait apporter son appui aux travaux que les partenaires sociaux pourraient entreprendre en vue de définir au niveau communautaire les indicateurs nécessaires à l'élaboration d'un *bilan technologique*, complémentaire des bilans comptables et sociaux.

Une dimension importante de l'action communautaire est aussi la *formation à la gestion des ressources humaines* où un effort particulier est à fournir dans le domaine de la gestion interne des entreprises, d'où la nécessité d'une formation spécifique à cet égard. Une attention particulière devrait être apportée à l'amélioration de la connaissance de la problématique des conditions de travail et des relations qui existent entre celles-ci et l'organisation du travail.

Des recherches coopératives (c'est-à-dire associant, dans un cadre communautaire, des bureaux d'étude et des entreprises innovantes d'États membres différents) pourraient être encouragées par la Commission sur les obstacles et les contraintes au développement des nouveaux « partenariats » de formation, l'accès aux qualifications en devenir, les actions positives pour la formation des salariés, le partage entre investissements collectifs et individuels, et « l'externalisation » des actions de formation en entreprises.

Finalement, l'action communautaire devrait être accompagnée d'un *échange d'informations et d'expériences* sur les pratiques novatrices de la formation continue des salariés dans les États membres.

Sur la base des conclusions que le Conseil, le Parlement européen et le Comité économique et social tireront de cette communication, et après consultation des partenaires sociaux et des instances concernées, la Commission prendra, fin 1987 l'initiative d'une proposition au Conseil pour un Programme d'action communautaire à moyen terme qui devrait être mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 1989.

LES INITIATIVES LOCALES D'EMPLOI, UN BON MOYEN DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ET DE PROMOTION DE L'EMPLOI

On estime que *plus d'un million de personnes* exercent leur activité aujourd'hui au sein des initiatives locales d'emploi (ILE) ou des coopératives. C'est dire l'importance que revêtent ces initiatives, qui ont été définies comme initiatives prises au niveau local — ce qui implique souvent une coopération entre des particuliers, des groupes d'action, les partenaires sociaux et les autorités locales et régionales — dans le but précis de fournir des possibilités supplémentaires d'emplois permanents par le biais de la création de petites entreprises nouvelles, dans le contexte du haut degré de chômage que connaissent les pays de la Communauté.

C'est pourquoi la Commission se propose de tirer parti de la richesse des expériences en matière d'ILE dans le but de mettre en œuvre des politiques concernant les PME en général et dans l'intention de préparer des programmes spécifiques dans certains domaines, afin de promouvoir la création de coopératives pour certains types de production ou de services.

Dans une communication que la Commission vient d'adopter (janvier 1987), elle tire les conclusions suivantes du développement des PME et des ILE au cours des dernières années : elles ont contribué largement à la *promotion de l'esprit d'entreprise* ; elles ont *donné un emploi* à cette partie de la population qui *entreprend, innove, prend des risques* ; elles ont été les seules ou une des rares sources de possibilités nouvelles d'emploi dans les *régions désavantagées* ; grâce à elles, des groupes de personnes *sous-représentées dans le monde des affaires* ont eu l'opportunité de lancer leur propre entreprise ou de créer des coopératives ; les *chômeurs* ou ceux menacés de le devenir ont souvent trouvé des *opportunités d'emploi*, et le *reprise par les travailleurs* d'entreprises en difficulté ou en faillite est devenu un phénomène de plus en plus important dans la Communauté.

Sur le plan communautaire, le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) a accordé la *majeure partie de ses aides* aux investissements en infrastructures qui, dans certains cas, sont en rapport direct avec les ILE. Les nouvelles règles du FEDER, notamment celles concernant le développement endogène des régions, offrent de plus grandes possibilités d'aide pour les ILE.

La communication présente un rapport d'avancement sur les progrès réalisés dans le domaine des actions prises par les États membres et au niveau communautaire après la Résolution du Conseil du 7.06.84 sur ces initiatives locales d'emploi. Elle s'insère dans le contexte de la stratégie générale de la Commission de lutte contre le chômage telle qu'elle découle de la stratégie coopérative de croissance et d'emploi adoptée par le Conseil.

Dans le contexte du marché du travail, la Commission a lancé au début de 1986 un *programme d'action sur le développement local du marché du travail* dont l'objectif était d'identifier et d'évaluer les stratégies locales pour l'emploi ayant réussi, afin d'établir les lignes directrices pour combattre le chômage à partir du développement de l'emploi local et par la gestion prévisionnelle du marché du travail.

Propositions d'actions prioritaires

La Résolution du Conseil du 7 juin 1984 avait déjà instauré des mesures, qui étaient essentiellement centrées sur l'aide aux ILE. Néanmoins, la promotion des ILE — pense la Commission — doit se situer dans le cadre d'une *politique d'ensemble* favorisant une croissance de l'emploi au niveau national, en même temps que des stratégies spécifiques de développement local et régional.

Il apparaît clairement qu'au niveau des États membres nombre de mesures contenues dans la Résolution n'ont pas été réalisées et que, par conséquent, au niveau communautaire, les instruments financiers ne sont pas aussi accessibles aux ILE qu'ils auraient pu l'être.

Si les États membres encouragent une dynamique en matière de *créations d'entreprises, d'ILE et d'emplois à un niveau local*, cet objectif aura des répercussions sur le fonctionnement des pouvoirs publics aux niveaux central, régional et local et en particulier sur les autorités impliquées dans la mise en œuvre des mesures pour l'emploi et la formation au niveau local ainsi que dans l'élaboration et l'application des mesures centrales et régionales en faveur de l'emploi et de la formation.

Pour *améliorer l'environnement des ILE*, la Commission propose aux États membres l'élimination des barrières actuelles à la création d'ILE ; l'établissement d'organismes de promotion et de systèmes d'octroi d'aides financières explicitement destinées aux ILE ; l'encouragement du parrainage par des PME ou des grandes entreprises ; et la création et l'encouragement de systèmes d'information locale et nationale sur les ILE.

La Commission se propose de mettre en œuvre des actions d'accompagnement telles que des mesures de soutien technique, des réunions avec les « sponsors » potentiels, des séminaires et des informations pour le grand public.

Pour *offrir un financement aux ILE*, les États membres devraient faciliter l'accès des ILE aux sources traditionnelles de financement ; créer de nouveaux instruments financiers ; encourager les mécanismes financiers locaux ; assurer le financement des ILE et de leurs structures de soutien sur une période de plus d'un an.

Dans la mesure où les objectifs et la nature des instruments financiers communautaires sont compatibles avec ceux des ILE, la Commission étudiera les moyens d'assurer un financement approprié aux ILE.

Pour la *promotion des coopératives de travailleurs et d'autres formes d'entreprises autogérées ou co-gérées*, les États membres doivent encourager activement le développement de ce secteur par la mise à disposition de moyens financiers spécifiques ; l'examen de la législation concernant les coopératives et l'élimination des obstacles législatifs ou autres ; la mise en œuvre de programmes de formation spécifiques pour les coopératives ; et le développement d'approches systématiques concernant les fermetures d'entreprises, incluant la reprise par les travailleurs de leur entreprise.

La Commission, pour sa part, examinera des propositions concernant les moyens financiers et créera un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité d'établir un cadre légal européen pour le lancement de coopératives ouvrières fondées sur une base volontaire et, si le résultat est positif, examinera la possibilité de faire des propositions pour harmoniser, jusqu'à un certain degré, les législations nationales.

Finalement, pour *soutenir les agences spécialisées*, les États membres doivent promouvoir les ILE par les agences de soutien existantes et en créer de nouvelles en assurant leur financement ; introduire un programme adapté aux besoins des agents de développement et examiner l'efficacité des programmes existants.

Les instruments financiers communautaires, en particulier le Fonds social européen et le FEDER, continueront à fournir des fonds, dans la mesure de leurs possibilités, pour la formation des agents de développement. La Commission réexaminera les possibilités d'accès à ces fonds pour les agences de soutien aux ILE et étudiera également les possibilités de financer une action supplémentaire d'échanges entre agents de développement et entre les acteurs principaux dans le développement des ILE et les réseaux appropriés.

SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE

Le Conseil, à la suite des décisions intervenues lors de sa session des 8/9 décembre 1986 pour une meilleure maîtrise du marché de la viande bovine, s'est penché sur les propositions de règlements nécessaires à la mise en œuvre de ces décisions.

Lors de sa session des 9/10 février 1987, le Conseil a adopté les deux règlements proposés et visant l'un

- la modification du règlement de base (805/68) portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, ainsi que les régimes de primes octroyées dans ce secteur ;

et l'autre

- l'établissement des règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine.

Ces décisions visent à restreindre le recours à l'intervention en faisant notamment dépendre son déclenchement du niveau du prix de marché et à compenser l'effet de cette adaptation par, d'une part, le maintien des régimes de primes existantes (prime variable, prime à la naissance des veaux) et d'autre part, la mise en place d'un régime de prime spéciale (25 écus/animal, 18 écus/animal en Irlande) pour les États membres n'octroyant pas ces primes. Par ailleurs, la prime aux vaches allaitantes est maintenue et augmentée jusqu'à concurrence de 25 écus par animal.

Ces décisions sont limitées jusqu'au 31 décembre 1988.

CRÉDITS A L'EXPORTATION — MODIFICATION DE L'ARRANGEMENT SUR LES LIGNES DIRECTRICES

Lors de sa session du 9 février 1987, le Conseil, sur la base d'un rapport de la Commission, a approuvé le compromis soumis le 23 janvier 1987 aux participants à l'arrangement sur les lignes directrices en matière de crédits à l'exportation par M. Wallen, leur président, concernant une modification de cet arrangement, notamment en ce qui concerne les crédits d'aide liée.

Les éléments de ce compromis sont repris ci-après :

1. Première étape

a) L'élément de libéralité minimum des crédits d'aide liée ou partiellement déliée aux pays les moins avancés est relevé à 50 %.

L'élément de libéralité minimum des crédits d'aide liée ou partiellement déliée à tous les autres pays en voie de développement est relevé à 30 %.

b) Le taux d'escompte pour le calcul de l'élément de libéralité est fonction du TICR pour chaque monnaie et est calculé de la manière suivante :

$$\text{TICR} + 1/2 (10 - \text{TICR})$$

c) Ces mesures entrent en vigueur le 1^{er} juillet 1987.

2. Deuxième étape

a) L'élément de libéralité minimum de l'aide liée ou partiellement déliée est relevé à 35 % pour les pays en voie de développement autres que les pays les moins avancés.

b) Le taux d'escompte pour le calcul de l'élément de libéralité est calculé de la manière suivante :

$$\text{TICR} + 1/4 (10 - \text{TICR})$$

c) Les bonifications de taux d'intérêts aux pays importateurs de la catégorie I de la matrice sont supprimées. Les taux d'intérêts de la matrice pour les pays importateurs des catégories II et III sont relevés de 30 points de base.

d) Ces mesures entrent en vigueur le 1^{er} juillet 1988.

LE TÉLÉPHONE MOBILE : UNE NOUVELLE GÉNÉRATION RÉVOLUTIONNAIRE À PARTIR DE 1991 POUR L'EUROPE ENTIÈRE

Dès 1990, les Douze doivent réserver exclusivement des fréquences radio spécifiques pour faire place à la deuxième génération du téléphone mobile, basée sur le système digital, qui doit être mis en service à partir de 1991 dans la Communauté et les pays voisins.

Le temps presse : avant la fin de 1987 diverses décisions à caractère technique doivent être prises.

Tel est le sens d'une double proposition (février 1987) dont la Commission Européenne souhaite l'adoption rapide par les Gouvernements des pays de la Communauté.

Le téléphone mobile digital ou numérique doit remplacer progressivement l'équipement actuel, qui, de l'avis des experts, connaîtra des problèmes de saturation vers 1990. La proposition de la Commission vise essentiellement la mise au point d'un nouveau système révolutionnaire qui doit mettre fin à l'incompatibilité actuelle des différents systèmes d'une part et qui par ailleurs permettra à l'utilisateur de bénéficier de nombreux services nouveaux liés à l'introduction du « réseau numérique à intégration de services » (c'est-à-dire le mariage des télécommunications et de l'informatique).

A l'avenir, en effet, le téléphone mobile de la nouvelle génération permettra la transmission non seulement de la voix, mais également la transmission de données, l'accès éventuel à des données et des services spéciaux tels que l'identification du correspondant, la messagerie, le cryptage, et le tarif appliqué aux diverses communications.

La situation actuelle : peu pratique et coûteuse

Aujourd'hui l'on compte moins de 150 000 téléphones mobiles basés sur la technique traditionnelle dans la Communauté. Leur nombre devrait passer à quelque 2,5 millions en 1995, y compris les téléphones mobiles de la deuxième génération.

Le marché mondial de l'équipement de téléphonie mobile est estimé à plus de 7 milliards d'écus vers le milieu des années '90.

L'Europe, pour s'affirmer dans ce secteur spécifique des communications, doit essentiellement sauter un obstacle d'une part, et effectuer un saut qualitatif d'autre part.

L'*obstacle* : l'incompatibilité actuelle de 5 systèmes utilisant 3 fréquences différentes, appliqués au Royaume-Uni, au Danemark, en RFA, en Italie et en France à un double effet négatif :

- les utilisateurs du téléphone mobile en 1987 (représentants de commerce, responsables de PME, chauffeurs de camions, etc.) voient les communications s'arrêter carrément aux frontières d'un pays ;

- le prix des équipements reste trop élevé et varie même de façon spectaculaire : le prix moyen oscille entre 1 800 écus au Danemark et plus de 6 500 écus en RFA.

En outre, même si des améliorations techniques interviennent, les experts sont quasi unanimes pour annoncer la saturation prochaine — dès le début des années 1990 — de la téléphonie mobile actuelle.



Dans certaines grandes agglomérations de la Communauté des problèmes locaux de saturation pourraient même intervenir avant la prochaine décennie.

Le saut qualitatif : pour passer des systèmes actuels incompatibles à des communications mobiles publiques à travers le territoire européen, la Commission demande d'une part aux États membres de réserver obligatoirement des fréquences spécifiques par le biais d'un texte contraignant (une directive) et d'autre part d'inciter les Gouvernements, les Administrations des Télécommunications et l'Industrie à s'engager dans une voie commune et selon un calendrier précis sur une série de recommandations pratiques.

Ceci ne représente pas un saut dans l'inconnu puisque les objectifs proposés par la Commission Européenne ont déjà fait l'objet d'un assez large consensus entre industriels, responsables des PTT et représentants de la Conférence Européenne des Postes et Télégraphes (CEPT).

Il ressort de ces consultations que la nouvelle génération de téléphonie mobile doit utiliser la bande de fréquence de 900 MHz et que les services doivent reposer sur la technique digitale.

En outre, politiquement, il convient de rappeler que le Conseil Européen des 5 et 6 décembre 1986 à Londres a demandé qu'un effort spécial soit fait pour développer un système compatible de téléphonie mobile digital dans les années 1990.

Le téléphone mobile digital : nombreux avantages

Les avantages d'un système de ce genre sur l'ensemble du territoire européen sont nombreux :

- les communications seront possibles à travers les frontières ;
- un marché européen unifié permettra des économies d'échelle et réduira les coûts de l'équipement ;
- un système digital permettra la connection du téléphone mobile au réseau futur de télécommunications à larges bandes, avec une multitude de services nouveaux ;
- le système digital assurera une meilleure qualité et une meilleure efficacité des équipements.

Les experts estiment généralement que vers le milieu des années 1990, les coûts des futurs téléphones mobiles varieront de 450 à 1 600 écus : en d'autres termes, le plus cher des équipements en 1995 sera moins coûteux que le ... téléphone mobile le moins cher en 1987 !

LES NOUVELLES CARTES DE PAIEMENT, UN ATOUT POUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR

La Commission vient de prendre (janvier 1987) une initiative destinée à permettre au citoyen européen d'utiliser sa carte de paiement partout dans la Communauté. Le Livre Blanc sur le marché intérieur avait souligné l'importance pour le commerce des marchandises et des services dans la Communauté de l'utilisation des nouveaux moyens de paiement. En effet, ceux-ci connaissent un développement remarquable tant sur le plan technologique que sur celui de la généralisation de leur usage.

Les cartes de paiement permettent notamment de retirer de l'argent liquide auprès des distributeurs automatiques de billets ou d'effectuer des paiements moyennant des terminaux installés dans des points de vente. Elles se présentent sous deux formes de technologie, les cartes munies de pistes magnétiques et les cartes munies de micro-processeurs. La Commission estime qu'il est important de prendre dès à présent des mesures pour permettre l'utilisation de ces moyens de paiement dans toute la Communauté, quelque soit l'endroit de leur émission. Pour cette raison, elle entend sensibiliser le public, les milieux bancaires ainsi que les administrations nationales en vue de réaliser les conditions d'une « inter-opérabilité » communautaire des cartes de paiement émises dans les États membres.

L'inter-opérabilité des cartes de paiement doit être réalisée avec l'achèvement du marché intérieur et, donc, avant la fin de 1992. L'utilisation des cartes de paiement pour des règlements transfrontaliers dans la Communauté ne doit pas être limitée par des dispositions réglementaires ou administratives nationales.

En effet, l'article 106 du Traité pose le principe de la liberté des paiements pour toutes les opérations libérées en application du droit communautaire. Or, les règlements effectués au moyen de cartes de paiement portent généralement sur des achats de biens et services (soit à l'occasion d'un déplacement à l'étranger, soit à partir du pays de résidence pour l'achat à l'étranger de biens de services), opérations courantes qui se trouvent pleinement libérées en droit communautaire.

Dans un contexte de liberté de mouvements des capitaux à l'intérieur de la Communauté et de stabilisation des taux de change dans le cadre du système monétaire européen, la Commission préconise que les transactions faites avec les nouveaux moyens de paiement soient effectuées en ECU. Ceci ne veut bien sûr pas dire que les prix doivent être fixés en ECU mais simplement que pour le dénouement des opérations, aussi bien au niveau du compte en banque du détenteur d'une carte de paiement qu'au niveau des relations entre banques, l'ECU est la base des processus de compensation.

L'inter-opérabilité des cartes de paiement dans la Communauté nécessite l'instauration d'une coopération étroite entre banques émettrices tant pour assurer la réciprocité entre les différents systèmes que leur compatibilité technique. Elle exige également la garantie de la sécurité de leur utilisation qui, elle-même, est dans une large mesure fonction de la fiabilité des institutions qui les émettent. A ce propos, la Commission propose une réflexion sur la surveillance des banques qui émettent et gèrent des cartes de paiement.

En vue de faciliter l'utilisation des cartes de paiement dans le marché intérieur, la Commission proposera un code européen de bonne conduite qui régira les relations entre commerçants ou prestataires de services acceptant les paiements électroniques et banques émettrices. En clair, cela visera le contrat concernant l'installation d'un terminal dans un point de vente. Ce code consacrera un certain nombre de principes essentiels tel

- la liberté pour les commerçants ou prestataires de service de choisir leur matériel, de l'acquérir ou de le louer ;
- le principe d'un unique terminal par caisse susceptible d'accepter toutes les cartes ;
- la transparence des tarifications (tarifications librement négociées) ;
- l'irréversibilité des paiements ;
- la protection des données confiées à la mémoire du système ;
- les possibilités d'accès au système ;
- le respect des règles de concurrence.

L'initiative de la Commission vise avant tout à accompagner les efforts qu'entreprend actuellement le secteur bancaire et de le inscrire dans la logique du marché intérieur. Dans cette optique la Commission se propose de coopérer avec les institutions, organismes et autorités du secteur bancaire en vue de

- promouvoir la cohérence dans l'application des normes existantes dans le domaine des cartes magnétiques ;
- déterminer les modalités d'une mixité des cartes (magnétiques/à micro-processeurs) et de préparer l'accessibilité généralisée aux distributeurs automatiques de billets ;
- déterminer, en liaison notamment avec la CEPT (conférence européenne des PTT), les modalités de l'interconnexion des réseaux ;
- examiner les questions posées par l'utilisation de l'ECU et la tarification des services.

Cette initiative comporte des enjeux importants tant pour les citoyens de la Communauté dans leur vie de tous les jours que pour les industriels et les commerçants dans la perspective de la réalisation du grand marché.

— **Europe des citoyens :** pouvoir utiliser sa même carte à Patras, Munich ou Glasgow constitue pour le citoyen de la Communauté une expression palpable de l'intégration européenne ;

— **Enjeux technologiques et industriels :** la carte électronique de paiement illustre parfaitement la relation entre progrès technologique et achèvement du marché intérieur. On prévoit dans les dix ans à venir l'éclosion en Europe d'un marché de 80 mil-

lions de cartes et de 400 000 terminaux, soit, en valeur, environ 80 millions d'écus. Les industries concernées, notamment celles des technologies de l'information et les émetteurs de cartes, doivent faire face à des investissements à long terme impliquant des risques qui ne peuvent être assumés que si ces industriels peuvent compter sur un marché intérieur suffisamment vaste et stable. Il importe donc d'éviter toute fragmentation du marché intérieur pouvant résulter de développements technologiques divergents. La réussite d'une telle initiative ouvrira en outre aux industriels communautaires les marchés extérieurs et, en particulier, celui des USA que convoitent les Japonais.

— **Marché intérieur** : l'inter-opérabilité des cartes de paiement en 1992 s'inscrit dans la perspective de la libéralisation complète des mouvements de capitaux et de l'intégration financière et monétaire au sein de la Communauté et encouragera le développement de nouveaux services financiers et le commerce frontalier des marchandises et services.

III. — Relations extérieures

DÉCLARATION DU 26 JANVIER 1987 DES DOUZE SUR LE CONFLIT ENTRE L'IRAQ ET L'IRAN

« Les douze États membres de la Communauté européenne se déclarent hautement préoccupés par la tournure que prennent les hostilités entre l'Iraq et l'Iran. Ils soutiennent les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui déplorent tant les actes initiaux qui ont donné naissance à ce conflit que sa poursuite.

La récente escalade dramatique d'un conflit aussi long et regrettable

- ne fait qu'augmenter encore les pertes de vies humaines et les souffrances des combattants et des civils ainsi que les pertes de substance économique dans les deux pays ;

- s'accompagne de nouvelles allégations de graves violations des normes humanitaires internationales et autres lois régissant les conflits armés ;

- se caractérise par une intensification des attaques dirigées sur les villes ;

- augmente le risque d'extension aux pays voisins et menace gravement la paix et la sécurité régionale et internationale.

Dans cette situation critique les Douze en appellent de nouveau et solennellement aux parties afin qu'elles cessent immédiatement les hostilités et se conforment aux résolutions 582 et 588 du Conseil de Sécurité. Ils rappellent leur déclaration du 8 avril dernier par laquelle ils condamnaient sans réserve l'emploi d'armes chimiques et demandaient le respect strict des dispositions du Protocole de Genève de 1925.

Ils continuent de soutenir pleinement les efforts de médiation du Secrétaire Général et ont pris connaissance avec intérêt de son intention de se rendre au Koweït à l'occasion de la réunion au Sommet de l'Organisation de la Conférence islamique qui se tient à un moment particulièrement critique. »

COOPÉRATION CEE-ISRAËL

Le Conseil de coopération CEE-Israël a tenu, le 27 janvier 1987, sa 5^e session au niveau ministériel sous la Présidence de M. L. Tindemans, Ministre des Relations extérieures du Royaume de Belgique et Président en exercice du Conseil des Communautés.

La délégation israélienne était conduite par M. S. Peres, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères.

La Commission était représentée par M. C. Cheysson, Membre. La Banque européenne d'investissement était représentée par M. Pais, Vice-Président.

1. Les deux délégations se sont félicitées de la régularité de leurs rencontres qui témoignent de l'attachement d'Israël et de la Communauté à l'importance de l'Accord de coopération liant les deux parties depuis maintenant plus de 10 ans. Elles ont

rappelé que la rencontre a lieu alors que le protocole additionnel, comportant des adaptations commerciales à l'Accord suite à l'élargissement de la Communauté vient d'être paraphé, protocole dont la délégation israélienne a souhaité l'entrée en vigueur dans les meilleurs délais. Cette rencontre se situe en outre à un moment où Israël vient de baisser, depuis le 1^{er} janvier, de 60 % les droits de douane sur les produits industriels en provenance de la Communauté comme prévu par l'Accord, inaugurant de la sorte la dernière étape de l'application de l'Accord dans le domaine industriel.

2. Le Conseil de coopération a d'abord pris acte des préoccupations de la délégation israélienne relatives à la situation et à l'évolution des échanges. La délégation israélienne a remarqué à cet égard l'augmentation considérable des importations en provenance de la CEE et la diminution du taux de couverture des importations par les exportations en 1986 par rapport à 1985, en constatant par ailleurs que le déficit de sa balance commerciale est dû essentiellement aux échanges avec la Communauté.

Dans le contexte de l'échange de vues sur l'application du volet commercial, le Conseil de coopération a soulevé ensuite un certain nombre de points.

Il a d'abord noté la satisfaction de la Communauté sur le schéma de suppression progressive d'ici le 1^{er} janvier 1987 du dépôt préalable à l'importation en Israël ainsi que sur le rétablissement de la préférence communautaire pour les exportations de pneus pleins et pour les assurances données par Israël concernant les exportations communautaires de véhicules automobiles.

Le Conseil de coopération a toutefois également pris acte des préoccupations de la Communauté relatives à la surtaxe de 2 % appliquée à tous les produits. La Communauté a demandé que celle-ci ne soit plus reconduite. En ce qui concerne les mesures restrictives à l'exportation de verre plat vers Israël, il a noté la satisfaction de la Communauté pour le nouvel effort d'Israël qui a augmenté un des contingents pour le verre float. Il a toutefois été convenu de procéder à l'établissement d'un bilan d'utilisation des divers contingents en vue du réexamen des mesures à l'importation prises par Israël d'ici au mois de mars 1987.

Le Conseil de coopération a par ailleurs noté la demande réitérée d'Israël relative à l'application des règles alternatives de pourcentage en matière de détermination de l'origine similaires à celles mises en place dans les accords entre la CEE et les pays de l'AELE. La Communauté a rappelé que ces dispositions ont été introduites dans les accords CEE-AELE compte tenu de l'interdépendance traditionnelle des industries des pays concernés. A la demande de la délégation israélienne, la Communauté a confirmé que des conversations auront lieu dans un proche avenir entre les experts israéliens et ceux de la Commission en vue de préciser les aspects techniques de la question.

Le Conseil de coopération a en outre pris acte du recours d'Israël à la clause relative aux industries naissantes et de la réponse de la Communauté qui s'est déclarée disposée à examiner la liste de produits transmise à cet égard par la délégation israélienne, tout en indiquant qu'elle ne pourra se prononcer sur cette demande qu'à la lumière des données économiques qu'Israël lui fera parvenir.

Le Conseil de coopération a également noté la réponse positive de la Communauté à la demande d'Israël en vue de l'application de mesures tarifaires de sauvegarde pour une durée de deux ans concernant les importations de pneus pour les véhicules automobiles.

3. En ce qui concerne la mise en œuvre du volet de la coopération de l'Accord, le Conseil de coopération a noté la satisfaction commune des deux délégations sur la mise en œuvre de la coopération agricole, industrielle et scientifique ainsi que sur celle du 2^e protocole financier.

Quant à la coopération future, les deux délégations sont convenues de priorités à retenir et en particulier celle visant le renforcement, dans l'intérêt mutuel, des liens économiques entre la Communauté et Israël à travers un développement de la coopération dans les domaines de l'industrie, de la technologie et de l'agriculture. Le Conseil a souligné l'importance que revêt l'encouragement d'actions conjointes entre opérateurs des États membres de la Communauté et opérateurs israéliens, et ceci en favorisant les contacts directs, l'échange d'informations,



la promotion des investissements et l'apport des capitaux privés notamment dans le cadre de « joint ventures », sans oublier le soutien aux petites et moyennes entreprises.

Le Conseil de coopération a également pris acte de l'importance qu'Israël attache plus particulièrement au développement d'activités conjointes en matière de recherche et de développement dans les domaines technologiques, industriel et agricole ainsi que sur l'amélioration des systèmes existants pour la dissémination d'informations en vue de la coopération industrielle. La Communauté a remercié la délégation israélienne des indications de nature opérationnelle à ce sujet. Il a été convenu que la Commission et les autorités israéliennes poursuivront l'échange de vues intervenu au sein du Conseil en vue de l'identification et de la définition en commun des secteurs d'intérêts et des objectifs spécifiques pour une telle coopération.

Le Conseil de coopération a pris note du souhait de la délégation israélienne d'une amélioration des moyens à inscrire dans le nouveau protocole financier.

La Communauté a rappelé qu'elle est en train d'arrêter, sur le plan interne, sa position à cet égard et que les résultats seront communiqués aux autorités israéliennes dès que la procédure interne en cours sera venue à terme.

Le Conseil de coopération a par ailleurs pris acte d'une proposition d'Israël relative au rôle et au fonctionnement du Comité de coopération économique et commerciale dont la création est prévue dans le protocole d'adaptation de l'Accord suite à l'élargissement de la Communauté. Il a noté que la Communauté partage l'appréciation d'Israël sur l'importance que revêt ce nouveau Comité pour l'amélioration du fonctionnement des mécanismes institutionnels de l'Accord et qu'elle poursuivra sa réflexion consacrée à la définition de la nature et du rôle de ce Comité en préparation de la décision à prendre par le Conseil de coopération après l'entrée en vigueur du protocole additionnel.

Le Conseil de coopération a pris note des précisions que la délégation israélienne a données sur ses demandes spécifiques en matière de sécurité sociale.

En conclusion de sa session, le Conseil de coopération a pris acte avec satisfaction des développements positifs des travaux qui ouvrent de nouvelles perspectives à la coopération entre les deux parties.

SYSTÈME DE COMPENSATION DES PERTES DE RECETTES D'EXPORTATION EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS AVANCÉS NON SIGNATAIRES DE LA CONVENTION DE LOMÉ

Lors de sa session du 9 février 1987, le Conseil, suite à l'accord politique intervenu les 26 et 27 janvier 1987, a adopté deux règlements qui visent à mettre en œuvre l'engagement pris par la Communauté d'établir, sous certaines conditions, un système de compensation des pertes de recettes d'exportation des produits de base agricoles en faveur des PMA non ACP. Cet engagement avait été annoncé par la Communauté à Genève le 2 octobre 1985 dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre du nouveau programme substantiel d'actions en faveur des pays les moins avancés, établi lors de la Conférence organisée par les Nations Unies à Paris en 1981.

Le système, dans le but de remédier aux effets de l'instabilité des recettes d'exportation et d'aider les États concernés dans leurs efforts de développement, a pour objectif de contribuer à stabiliser les recettes provenant de l'exportation par ces États, à destination de la Communauté, de certains produits de base agricoles dont leurs économies dépendent. La liste des produits se trouve en annexe.

Le système couvre la période d'application 1986 à 1990, les premiers transferts devant être effectués à partir de l'exercice 1987 sur base des statistiques de l'année 1986.

Le coût budgétaire estimé nécessaire pour la mise en œuvre du système est de 50 millions d'écus pour la période de cinq années.

Les États éligibles (1) au système sont des pays qui figurent sur la liste des PMA établie par les Nations Unies et qui ne sont pas signataires de la Convention de Lomé. Ils bénéficieront du système pour autant qu'ils atteignent un certain seuil de dépendance pour les produits concernés.

ANNEXE

Liste des produits couverts par le système Compex

Arachides en coques ou décortiquées	Girofle (antofles, clous et griffes)
Huile d'arachide	Laines en masse
Cacao en fèves	Poils fins de chèvre de mohair
Pâte de cacao	Gomme arabique
Beurre de cacao	Pyrèthre (fleurs, feuilles, tiges, écorces, racines) et sucs et extraits de pyrèthre
Café vert ou torréfié	Huiles essentielles non déterpénées de girofle, de niaouli et d'ylang-ylang
Extraits, essences ou concentrés de café	Graines de sésame
Coton en masse	Noix et amandes de cajou
Linters de coton	Poivre
Noix de coco	Crevettes
Coprah	Calmars
Huile de coco	Graines de coton
Huile de palme	Tourteaux d'oléagineux
Huile de palmiste	Caoutchouc
Noix et amandes de palmiste	Pois
Peaux brutes	Haricots
Cuir et peaux de bovins	Lentilles
Peaux d'ovins	Noix muscades
Peaux de caprins	Amandes de Karité
Bois bruts	Huiles de Karité
Bois simplement équarris	Mangues
Bois simplement sciés longitudinalement	Bananes séchées
Bananes fraîches	Macis
Thé	Jute
Sisal brut	
Vanille	

AIDE ALIMENTAIRE

Le Conseil a arrêté, lors de sa session des 9/10 février 1987, le règlement relatif à la répartition des quantités de céréales prévues au titre de la convention d'aide alimentaire pour la période allant du 1^{er} juillet 1986 au 30 juin 1989.

La quantité de 1 670 000 tonnes de céréales qui constitue la contribution annuelle minimale souscrite par la Communauté et ses États membres dans le cadre de la convention d'aide alimentaire est répartie comme suit pour la période précitée :

- a) actions communautaires : 927 700 tonnes,
- b) actions nationales : 742 300 tonnes.

La quantité prévue (en tonnes) pour les actions nationales est répartie comme suit entre les États membres : Belgique : 41 500 ; Danemark : 15 600 ; Allemagne : 193 500 ; Grèce : 10 000 ; Espagne : 20 000 ; France : 200 000 ; Irlande : 4 000 ; Italie : 95 400 ; Luxembourg : 1 400 ; Pays-Bas : 50 200 ; Royaume-Uni : 110 700.

(1) Bangladesh, Bhoutan, Haïti, Laos, Maldives, Népal, Yémen et Yémen du Nord.

DROIT SOCIAL

3, rue Soufflot -75005 Paris
Tél. 46.34.10.30

LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

N° 3 - mars 1987
(numéro spécial)

UNIVERSITÉ DE POITIERS - FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES
ET UNIVERSIDADE DE COIMBRA - FACULDADE DE DIREITO

L'ENTRÉE DU PORTUGAL DANS LE MARCHÉ COMMUN

Journée d'étude du 1^{er} juin 1987

Sous la Haute Présidence de M. José Luis CRUZ VILACA
Avocat général à la Cour de Justice des Communautés Européennes

PROGRAMME

- 9 h 15. — Ouverture des travaux par :
M. Jorge de FIGUEIREDO DIAS, Doyen de la Faculté de Droit de Coïmbra,
et M. Michel MOREAU, Doyen de la Faculté de Droit de Poitiers.
- 9 h 30. — « Les aspects économiques de l'entrée du Portugal dans le Marché Commun », par M. le Pr Doutor
Manuel Carlos LOPES PORTO, Directeur de l'Institut d'Études Européennes de la Faculté de
Coïmbra.
- 10 h 15. — « Les problèmes industriels de l'adhésion du Portugal à la C.E.E. », par H. PERINET-MARQUET,
Professeur à l'Université de Poitiers.
- 11 h 00. — « Les problèmes financiers de l'adhésion du Portugal à la C.E.E. », par M. ALMERINDO DUARTE,
Avocat au Barreau de Coïmbra.
- 11 h 45. — Débat.
- 12 h 15. — Déjeuner.
- 14 h 30. — « Les problèmes agricoles de l'adhésion du Portugal à la C.E.E. », par Claude BLUMANN, Doyen
de la Faculté de Droit de Tours.
- 15 h 15. — « Le régime de la pêche dans l'acte d'adhésion du Portugal à la C.E.E. », par Gilbert APOLLIS,
Professeur à l'Université de Poitiers.
- 16 h 00. — Synthèse : « Le droit communautaire bâti sur les traditions juridiques des pays membres, le cas du
Portugal », par le Dr BARBOSA de MELO, Professeur à l'Université de Coïmbra.
- 16 h 45. — Débat.
- 17 h 30. — Clôture des travaux.

- **Renseignements et inscriptions** : Mlle HYMONET, Faculté de Droit, 93, avenue du Recteur Pineau, 86022
POITIERS CEDEX. Tél. : 49.46.26.70, poste 306.
- **Frais d'inscription** : 300 F (déjeuner compris) : chèque à l'ordre de l'Agent comptable de l'Université de
Poitiers.

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