

ek
85

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

NUMÉRO SPÉCIAL

Le trentième anniversaire du traité de Rome : réalisations effectives ou en gestation.

N° 307 MAI-JUIN 1987



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 MASSÉ

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 :

à retourner à

**REVUE DU
MARCHÉ COMMUN**

**EDITIONS
TECHNIQUES
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

(*) Tarif au 1.05.1986.

**sommaire****LE TRENTIÈME ANNIVERSAIRE DU TRAITÉ DE ROME**

— <i>Avant-propos</i> : Les numéros du trentenaire	234
— <i>Présentation</i> : Réalisations effectives ou en gestation	235
— <i>Un second souffle pour l'Europe</i> par le Comité de Rédaction	239
— <i>Les sept piliers de la construction européenne</i> , par Etienne-Sadi KIRSCHEN, professeur émérite à l'Université libre de Bruxelles (ULB)	244
— <i>Trente ans des politiques de la Communauté</i> , par Nicolas MOUSSIS, chef de service spécialité Commission des Communautés européennes	248
— <i>Trente ans de politique agricole commune</i> , par Luigi FRICCHIONE, directeur général honoraire, Conseil des Communautés européennes	254
— <i>Adapter l'Europe verte pour la sauver</i> , par Michel DEBATISSE, ancien ministre	261
— <i>Les barrières frontalières à l'intérieur de la CEE et l'action menée par la Commission pour leur démantèlement</i> , par A. MATTERA, chef de la Division Mesures de sauvegarde ; élimination des obstacles non tarifaires (art. 30 et svts du Traité CEE), professeur au Collège d'Europe à Bruges	264
— <i>Le lent cheminement vers une industrie européenne</i> , par Pierre MAILLET, professeur à l'Université de Lille 1, directeur général honoraire à la Commission des Communautés européennes	277
— <i>Technologies européennes, le temps des illusions ?</i> par André DANZIN, ancien président de CERD (Comité Européen de Recherche-Développement), conseiller de la commission des Communautés pour les technologies de l'information	286
— <i>La politique de l'Energie</i> , par Georges BRONDEL, ancien directeur des Hydrocarbures à la Commission de la CEE	292
— <i>Bilan de l'action communautaire dans le secteur bancaire</i> , par Umberto BURANI, secrétaire général de la Fédération bancaire de la Communauté européenne	296
— <i>Pour l'union monétaire européenne</i> , par Renaud de LA GENIÈRE	301
— <i>La coordination des politiques économiques dans les Communautés européennes</i> , par M. Henrich MATTHES, directeur général adjoint à la direction générale des affaires économiques et financières de la Commission des Communautés européennes	305
— <i>L'Ecu privé</i> , par Nikolas KYRIAZIS, docteur en sciences économiques, Université de Bonn, administrateur à la direction générale de la recherche au Parlement européen	314
— <i>L'Europe sociale: réalisations et perspectives</i> , par Diarmid McLAUGHLIN, directeur au Comité économique et social de la CEE et de la CEEA	320
— <i>La dimension culturelle de la Communauté européenne. Les ministres de la Culture explorent le terrain</i> , par A. FORREST, chef de division au Secrétariat général du Conseil des Communautés européennes	326
— <i>Les perspectives d'un espace audiovisuel européen</i> , par Jean AUTIN, membre de la CNCL, président de l'OFRT, président d'honneur de l'Union européenne de Radiodiffusion	333
— <i>De Six à Douze, d'importantes mutations pour la Communauté européenne en 30 ans les conditions pour réussir à Douze sont-elles réunies ?</i> par A. SAUWENS, directeur adjoint à la Fédération des entreprises belges chargé des problèmes européens	336
— <i>La défense européenne : les occasions manquées et les chances de renouveau</i> , par Pascal FONTAINE, professeur à l'Institut d'Etudes politiques de Paris	343
— <i>Un pragmatisme créatif</i> , par Mario PEDINI, ancien ministre du Gouvernement italien, ancien membre du Parlement européen	347
— <i>Le cheminement vers l'Europe politique</i> , par Robert TOULEMON, président de l'AFEUR (Association Française d'Etude pour l'Union Européenne), ancien directeur général aux Communautés européennes	349
— <i>Actualités et documents</i> : Communautés européennes	355



AVANT-PROPOS

LES NUMÉROS
DU TRENTENAIRE

Trente ans déjà que six pays de la vieille Europe, profondément meurtris par une guerre qui les avaient déchirés, mais pleins d'un dynamisme créateur, se sont embarqués dans une aventure qui demeurera dans l'histoire comme une des réalisations majeures de la seconde moitié du vingtième siècle.

Succès, échec ? C'est le problème du verre à moitié plein, à moitié vide. De substantielles réalisations qui ont transformé notre continent, mais moins complètes que ne l'espéraient les Pères fondateurs, et surtout moins rapides que ne l'exige un environnement mondial en perpétuelle et intense transformation : le monde n'attend pas que nous surmontions à notre rythme nos dissensions internes. L'Europe demeure une réalité en devenir.

Pour célébrer ce trentième anniversaire de la signature du traité de Rome, la Revue du Marché Commun a voulu faire le point : le point de ce qui existe, le point de ce qui demeure indispensable et urgent.

C'est d'abord au sein du Comité de Rédaction que nous avons tenté de faire ce point et c'est avec plaisir que nous avons constaté que, malgré la variété des horizons d'où viennent ses membres, il n'a pas été difficile de nous mettre d'accord sur un texte préparé par l'un de nous trois et qui figure en tête du numéro, sinon comme manifeste, du moins comme expression d'une pensée commune de la Revue.

Nous avons ensuite lancé un vaste appel d'offres pour des articles. Le succès a dépassé nos espérances, le taux de réponses a dépassé ce qui est usuel en pareille circonstance. Abondance de biens ne nuit pas, mais peut poser des problèmes... au moins éditoriaux. La publication simultanée de tous ces articles aurait conduit à un numéro d'ampleur très excessive. Nous avons donc été amenés, non sans quelque regret, à scinder en trois numéros la richesse dont nous disposions : le premier sera consacré plutôt aux **réalisations, effectives ou en gestation**, tandis que le second traitera de façon ample et approfondie **les méthodes institutionnelles de la construction européenne**, enfin le troisième sera consacré aux **relations de la Communauté** avec le reste du monde.

Geneviève EPSTEIN

Pierre MAILLET

Daniel VIGNES

RÉALISATIONS EFFECTIVES OU EN GESTATION

Le premier numéro du trentenaire est centré sur la présentation des principales réalisations économiques et des prolongements nécessaires et urgents pour s'acheminer vers l'union politique qui demeure l'objectif ultime de toute opération.

Il s'ouvre par la vision du Comité de Rédaction : pour l'Europe du XXI^e siècle ; prise de position nuancée, mais ferme.

Lorsque l'initiateur de ce numéro du trentenaire a proposé de mettre en tête un point de vue commun du Comité de Rédaction, il n'était pas évident que la tâche serait réalisable, étant donné la variété d'horizon et d'expérience des membres de ce Comité, qui ont toutefois en commun une profonde conviction européenne. Mais l'expérience a montré très vite que les points de vue convergeaient profondément : le texte qui figure plus loin n'a exigé aucun compromis substantiel ni aucun élargissement d'importance et il nous engage tous complètement.

La contribution de E.S. Kirschen fournit un survol introductif des succès et des lacunes de la construction européenne : on peut certes discuter le classement en sept piliers (évidemment inspiré de Thomas Edward Lawrence), mais on ne peut qu'être d'accord avec la vue nuancée qui est proposée et on notera avec intérêt la conclusion optimiste reposant sur l'expérience, il y a un siècle, de la construction d'une Italie unifiée.

A l'exception des trois politiques communes prévues, le traité de Rome était peu loquace sur les politiques à mener dans la Communauté. Mais les faits ont amené progressivement à envisager, à définir, à commencer à mettre en œuvre des actions communes dans les domaines les plus variés, en s'appuyant juridiquement sur l'article 235, jusqu'à ce que l'Acte unique élargisse explicitement sur divers points le champ des compétences communautaires. L'article de N. Moussis montre bien comment ces diverses politiques s'emboîtent les unes dans les autres pour former un tissu ayant une cohérence profonde, même si certaines mailles sont encore beaucoup plus fragiles que d'autres.

A tout seigneur, tout honneur. La politique agricole commune est certainement celle qui a fait couler le plus d'encre et rempli le plus les médias, jusqu'à devenir, malencontreusement, une espèce de symbole de l'action communautaire. L. Fricchione rappelle très clairement que, au moment où elle a été dessinée, et compte tenu de la pratique des pays membres, la PAC ne pouvait pas être conçue autrement : elle est bien dans le prolongement des politiques nationales antérieures. Mais le recours exclusif au soutien des prix pour relever les revenus agricoles a entraîné progressivement des excédents de production, ce qui a mis le Conseil des Ministres dans une position de plus en plus intenable politiquement, ayant à choisir entre les objectifs sociaux de soutien des revenus agricoles et l'objectif économique d'ajuster l'offre à la demande pour éviter la création de stocks fort coûteux. Une réforme profonde est donc nécessaire, qui conserve les objectifs, mais modifie les moyens employés pour les atteindre.

Le titre choisi par M. Debatisse est très révélateur « Adapter l'Europe verte pour la sauver ». Car les pressions pour réformer la PAC sont intenses. Déjà, on a adopté le principe de la « discipline budgétaire », aux termes duquel les dépenses agricoles ne doivent pas croître plus vite que les ressources du budget communautaire. Mais de plus en plus nombreux sont ceux qui



demandent une réorientation de l'emploi de ces fonds (avec d'ailleurs, chez certains, comme le note M. Debattise, l'arrière-pensée de réduire purement et simplement le montant du budget) : si la PAC doit faire vivre les 11 millions d'agriculteurs, il y a aussi 16 millions de chômeurs à faire vivre et travailler. Mais une telle présentation est trop simple : si les agriculteurs d'aujourd'hui n'ont pas de travail, ils viendront grossir les rangs des chômeurs. Refonte donc de la PAC, mais non abandon : subventionner les agriculteurs pour ne plus produire, faire assurer par les Etats membres une aide à leurs agriculteurs, maintenir la « préférence communautaire », faire preuve de plus de fermeté dans les négociations internationales, telles sont quelques unes des pistes suggérées par l'ancien syndicaliste agricole et ministre.

L'absence d'une politique industrielle communautaire a été souvent constatée, avec regrets par certains, avec plaisir par d'autres. C'est donc essentiellement sur le marché unique que le traité comptait pour stimuler les restructurations et spécialisations, sources d'une plus grande efficacité : l'échéance de 1992 est dans tous les esprits, réjouissant les uns, en inquiétant d'autres. Mais l'article de A. Mattera vient avec pertinence nous rappeler que de nouvelles formes de protectionnisme voient le jour : de nouvelles barrières frontalières surgissent, ce que le GATT appelle les obstacles non tarifaires aux échanges et le traité des « mesures d'effet équivalent à des restructurations quantitatives ». Communauté-Péninsule : la Commission s'efforce de créer le jour — et au grand jour — un marché unique, tandis qu'à la faveur de la nuit les Etats membres recréeraient inlassablement de nouveaux cloisonnements. Le problème est réel.

Il constitue certainement une des causes du lent cheminement vers une véritable industrie européenne. Mais ce serait une illusion de croire qu'un marché unique suffira à créer celle-ci. Certes, le décloisonnement a favorisé les spécialisations entre pays, non pas d'ailleurs par développement dans certains pays et contraction ou disparition dans d'autres de grands secteurs, comme la sidérurgie, l'automobile ou la chimie, mais sous la forme de « spécialisations fines » à l'intérieur de chaque branche. Spécialisation source indiscutable d'efficacité, mais gravement insuffisante pour deux raisons, comme le souligne avec force P. Maillat. Il s'agit tout d'abord de la trop faible croissance de la place des industries de technologie avancées (les high tech américaines) et plus largement des secteurs élaborant les produits qui assurent la maîtrise de l'évolution technique et économique. Mais il s'agit aussi d'un aspect plus politique ; l'objectif final est de créer une union politique, et un pouvoir politique n'a de réalité que s'il peut s'appuyer sur une base économique solide ayant le même contenu géographique : l'Europe politique suppose une Europe économique et industrielle, c'est-à-dire des entreprises européennes ; un intense développement des coopérations entre entreprises par-dessus les frontières est ainsi nécessaire et sera une tâche prioritaire des années prochaines.

De façon tout à fait intéressante, ces deux préoccupations peuvent trouver des éléments de réponse dans un effort accru de communautarisation de la recherche et du développement technologique : c'est le message que nous apporte la contribution de A. Danzin.

S'insurgeant avec fougue contre le retard du Conseil à adopter un programme-cadre de recherche 1987-1990 d'une ampleur significative, il montre nettement que celui-ci est « un des termes essentiels d'un pari considérable, celui du marché prévu pour 1992 ». Et sous sa plume re-

vient plusieurs fois le terme de « naïveté » : naïveté des décideurs, naïveté qui entoure Eurêka ; il faut enfin sortir de l'indécision.

C'est par l'énergie que la Communauté européenne a commencé (traité CECA), c'est par l'énergie qu'elle a partiellement continué (traité Euratom), c'est autour de l'énergie qu'a été créé le premier interexécutif, avant la fusion de la Haute Autorité et des deux Commissions. Rien d'étonnant à cela, étant donné le rôle crucial de l'énergie dans la vie économique, qu'il s'agisse d'avoir un approvisionnement quantitativement suffisant ou à bas prix. Et cependant les réalisations communautaires dans ce domaine ne sont à la hauteur ni des ambitions, ni des nécessités. Le texte de G. Brondel le laisse sentir avec beaucoup de discrétion, insistant sur les efforts et certains résultats, mais ne parvenant pas à masquer un sentiment — disons — de non-succès.

Industrie, technologie. Mais aussi services. On sait que ceux-ci tiennent maintenant la place majoritaire dans la création du PIB, on sait que c'est dans les services que les Etats-Unis ont créé, dans les vingt dernières années, le plus grand nombre de leurs 23 millions de nouveaux emplois, on sait également que l'originalité de l'Uruguay round — le nouvel ensemble de négociations multilatérales — va être de concerner tout particulièrement ce secteur (alors que les précédentes négociations, Kennedy et Tokyo round, avaient porté essentiellement sur les produits), on sent enfin que le processus de déréglementation en cours dans tous les pays développés est susceptible d'entraîner à terme de profonds bouleversements. Ce secteur des services est trop hétérogène pour faire l'objet d'un article synthétique (d'ailleurs, il est déjà largement concerné par la technologie, notamment les technologies de l'information), mais le texte de U. Burani, même s'il est limité au secteur bancaire, soulève en fait de nombreux problèmes de portée beaucoup plus large. En particulier, il examine certaines conséquences de l'arrêt de la Cour « Cassis de Dijon » et la portée du principe de la reconnaissance réciproque des réglementations ; ce qu'il dit sur le secteur bancaire proprement dit n'est qu'un cas du domaine plus général des services. Il en va de même pour la remarque très profonde selon laquelle « la reconnaissance réciproque des techniques en plus des réglementations entraînerait l'importation dans chaque Etat membre des techniques et réglementations des autres Etats membres, provoquant de fait une « dérégulation » importée.

La CEE a longtemps été vue comme le « marché commun » ; le décloisonnement était le maître mot ; encore aujourd'hui, c'est la perspective du « marché unique pour 1992 » qui fait la une des médias. Mais on a progressivement pris conscience que le marché commun ne pouvait réellement fonctionner sans stabilité des taux de change entre les monnaies des pays membres. Les perturbations sur le marché des changes en 1968-69 obligèrent à s'interroger sur ce que pourrait être une union économique et monétaire dont le rapport Werner de 1970 a défini le contenu. Sur ce thème fondamental de l'UEM, nous avons deux contributions très denses et riches, auxquelles la personnalité et les responsabilités, passées ou actuelles, de leurs auteurs confèrent une grande portée.

Après avoir rappelé la double nécessité d'une zone européenne de stabilité monétaire — faciliter le fonctionnement du marché commun, doter l'Europe de son poids

monétaire vis-à-vis des Etats-Unis —, R. de la Genière rappelle la double charge politique du SME créé en 1978 : l'Ecu est émis par un organisme commun, le FECOM, la seconde phase devait constituer un pas décisif dans la constitution de l'union monétaire européenne. La seconde phase n'a pas été encore abordée et « le demi-succès du SME s'apparente à un demi-échec », même s'il exerce sur ses membres une importante force de convergence des politiques économiques. Des progrès sont nécessaires dans trois directions : renforcement institutionnel, meilleure coordination des politiques économiques, développement de l'usage privé de l'Ecu. Sur le premier point, R. de la Genière développe des propositions très précises qui méritent beaucoup d'attention, avant de conclure en souhaitant que les responsables politiques n'élèvent pas en matière monétaire des interdits transcendants comme ils l'ont fait dans divers autres domaines.

Traitant de façon très fouillée de la coordination des politiques économiques. H. Matthes part de deux constats : l'un rétrospectif « comme les gouvernements étaient souvent dans l'incapacité de coordonner l'évolution sur le plan national, il n'est pas étonnant que, jusqu'à la fin des années 70, la coordination entre les Etats n'ait pas réalisé les progrès souhaités », l'autre prospectif « la coordination intra-communautaire n'a de chance de se réaliser que s'il existe au moins un consensus fondamental sur les objectifs à poursuivre » : trois grands objectifs paraissent pouvoir être retenus pour la Communauté : stabilité du niveau général des prix, haut degré d'emploi, cohésion régionale. La mention de ce troisième objectif apparu dans l'Acte unique est relativement nouvelle. Mais plus original encore est le traitement de la coordination, pour laquelle sont mentionnés quatre facteurs essentiels : consensus sur la politique de stabilité, principe hiérarchique (les politiques budgétaires et de revenus doivent s'insérer dans le cadre de stabilité monétaire fixé par la politique monétaire et non l'inverse), contraintes du SME et dialogue social. Les développements sur les contraintes exercées par le SME sont particulièrement originaux. L'auteur n'hésite pas à appeler un chat un chat et à reconnaître que le DM joue, de facto, le rôle de monnaie-pivot du SME, comme jouait le dollar dans le SMI, mais avec moins de facilité, car la puissance économique de la RFA est nettement plus faible que celle des Etats-Unis. Mais si la France pouvait avoir le même stabilité que la RFA, « la force centripète du centre européen stable deviendrait irrésistible ». Vision de grande portée, qui renforce l'idée que l'Europe se fera sur et par le binôme franco-allemand. Toutes les idées développées dans l'article d'H. Matthes ne recueilleront pas un accord unanime ou immédiat, mais il serait souhaitable qu'elles puissent faire l'objet d'une ample discussion.

Enfin le développement du rôle privé de l'Ecu est examiné avec soin par N. Kyriazis, qui observe que l'évolution favorable de l'Ecu privé est due au fait que l'Ecu couvre des besoins réels du marché. Il y a encore néanmoins plusieurs marchés nationaux plutôt qu'un marché unique : des progrès supposent l'instauration d'un seul et unique marché communautaire des capitaux, et la disparition de réglementations nationales divergentes. Tâches redoutables, « mais si l'Ecu privé continue à se développer comme par le passé, il y a une forte chance pour que les forces du marché réussissent à surmonter l'inertie politique actuelle ».

Si les succès — ou les lacunes — des actions économiques peuvent être exposés avec clarté et rigueur —

les articles précédents en témoignent —, il n'en va pas de même pour les réalisations sociales, où les objectifs fixés par le traité restaient très généraux (à une ou deux exceptions près), où les progrès se font plutôt par petites touches successives, où on ne peut parler vraiment de lacunes substantielles — à l'exception, dramatique, de l'emploi —. Ceci explique que l'article de McLaughlin soit d'un style nettement plus impressionniste que les autres contributions à ce numéro. Le bilan est loin d'être inexistant, mais son contenu est à base d'un nombre appréciable de réalisations modestes, sur l'ensemble desquelles on peut porter des appréciations assez nettement différentes. Il est néanmoins un point qui ressort nettement de cet article, c'est la création, au fil des ans et des problèmes, d'un tissu de relations entre partenaires sociaux et administrations, qui prennent les formes les plus variées, mais permettent « de parler sérieusement de l'amorce d'un espace social européen ».

Le social au sens large, c'est aussi le culturel. L'article de Forrest aborde le sujet dans toute sa généralité, il présente les efforts qui ont été engagés par les ministres européens de la culture (le plus souvent en dehors du cadre officiel du Conseil) pour développer une coopération européenne : les progrès sont lents, cahotiques, mais pas négligeables. La contribution de J. Autin, centrée sur l'espace audio-visuel, rappelle diverses tentatives, qui pour la plupart ont échoué ou avorté, mais dont on peut dégager plusieurs enseignements, tournant tous autour de l'idée de base que rien de novateur et de créateur ne se fera en l'absence d'une équipe indépendante des organisations nationales.

Europe économiquement plus efficace, Europe préoccupée de réalisations sociales, mais aussi Europe ayant des visées politiques et des institutions lui permettant de les atteindre. Ce dernier thème fait l'objet de quatre articles, dont deux émanent d'auteurs de pays voisins, et dont la plupart sont rédigés par des personnes ayant eu ou ayant toujours d'importantes responsabilités dans la construction européenne. Deux impressions dominent à la lecture de ces textes : la nécessité d'élargir nos objectifs, la nécessité d'adopter une démarche pragmatique.

L'élargissement à 12 est maintenant un fait, mais qui pose de redoutables problèmes qu'on ne résoudra que par d'importantes mutations : tel est le leitmotiv de la contribution de A. Sauwens. La solidarité des pays membres devient un objectif, non pas nouveau certes, mais maintenant prioritaire, depuis l'entrée de pays structurellement faibles ; objectif pour des motifs politiques, mais aussi économiques, la convergence économique étant une des conditions de la réalisation du marché commun. Et solidarité pleinement communautaire, pour éviter que se développe une Europe à plusieurs vitesses, phobie des « petits pays » pour lesquels la « méthode communautaire » est une garantie que leurs points de vue seront réellement pris en compte. Quant aux instruments, « c'est le financement revu et amélioré de la CEE qui va constituer la clef de voûte de l'avenir et de la viabilité de la CEE à Douze ».

L'autre objectif dont il faut se décider à parler en toute clarté, concerne la défense. C'est intentionnellement que les responsables de ce numéro y ont inclus un article spécifique sur ce sujet, car, comme le dit excellemment P. Fontaine, faute de défense, l'Europe est un géant économique réduit au nanisme politique. Deux raisons convergent pour faire aborder la question de la sécurité



commune : les Européens n'adhéreront pleinement à l'idée européenne que si celle-ci leur apporte sécurité et préservation de leurs valeurs ; par son inaction, l'Europe risque de troquer, malgré elle, un protecteur lointain tenté par le repli contre un protecteur plus proche tenté par la présence. Le rappel des occasions manquées n'est pas fourni par goût du masochisme, mais pour asseoir sur une base solide des suggestions, notamment : dialogue stratégique entre la France et la RFA, politique d'armement commune (y compris au niveau de la recherche). Par contre, prudence sur les novations institutionnelles, l'expérience ayant prouvé que les débats sur les structures conduisent le plus souvent à des discussions stériles et stérilisantes.

C'est la même vision très pragmatique que nous trouvons chez M. Pedini. Certes, l'ancien ministre déplore la timidité de l'Acte unique, mais il connaît la pesanteur des réalités politiques et nous donne une vigoureuse leçon de « pragmatisme créatif » : s'il faut garder une stratégie de fédéralisme européen, il faut lui ajouter une « capacité tactique » qui sache tirer profit du possible. L'essentiel : réapprendre aux citoyens de la Communauté le sens et les raisons de l'unité européenne ; les urgences : donner leur plein effet aux nouveaux accords, se lancer dans la politique commune de la science et de la technologie, facteurs de développement, mais aussi révélateurs de l'affinité culturelle européenne.

Un certain pragmatisme également chez R. Toulemon, qui connaît lui aussi par expérience la lenteur du processus de décision communautaire. Mais surtout un vibrant plaidoyer en faveur de progrès institutionnels, pour lesquels son article dresse un véritable programme. Le fédéralisme demeure l'objectif, mais n'est pas pour demain

matin ; le réalisme est alors de progresser sur deux voies distinctes : la voie de l'intégration et la voie interétatique (avec extension de cette dernière aux questions dites de sécurité, si nécessaire dans un cadre plus restreint que celui des Douze) ; un tel « compromis dynamique », dont l'auteur dessine avec fermeté les traits essentiels, serait, à l'heure actuelle, la formule la plus réaliste pour cheminer effectivement vers l'Europe politique, seule chance d'échapper au déclin et sans doute au malheur.

Au terme de ce survol, le lecteur peut remarquer que ce vaste ensemble d'articles, s'il couvre beaucoup de sujets, ne prétend évidemment pas à l'exhaustivité. Il n'y a pas lieu de s'en étonner, mais deux remarques terminales sont néanmoins utiles pour dissiper un malentendu ou lever un étonnement : tout d'abord, le thème de l'emploi apparaît dans plusieurs contributions, mais n'est pas traité tel que, parce qu'on n'a pas voulu répéter ce qui a été dit dans plusieurs numéros récents où on a présenté la politique de croissance pour l'emploi que tente de faire adopter la Commission. D'autre part, deux questions fondamentales n'apparaissent pas dans ce numéro : il s'agit d'un côté des mécanismes institutionnels et du rôle des diverses institutions et acteurs économiques, de l'autre des relations de la Communauté avec le reste du monde : ces sujets sont suffisamment importants en soi pour mériter chacun de remplir un numéro de la Revue : comme on dit dans les meilleurs feuillets, la suite à de prochains numéros (respectivement août/septembre et novembre)...

P.M.

UN SECOND SOUFFLE POUR L'EUROPE

par le Comité de Rédaction

Pour nous Européens, l'avenir, c'est l'Europe ou le déclin. Certes, la construction européenne est, plus qu'on ne le croit, une réalité, notre légitime impatience ne doit pas nous faire oublier l'ampleur des réalisations effectuées depuis que, il y a trente ans, on s'est attelé au découloisonnement de l'Europe.

Mais le monde change à un rythme accéléré, alors que nous avons réduit nos efforts et ralenti notre progression vers l'intégration européenne. Si les Européens veulent retrouver une influence sur les affaires mondiales, il est impérieux et urgent d'intensifier vigoureusement nos efforts pour construire enfin cette Europe unie qui redonnera confiance aux Européens parce qu'elle leur redonnera le pouvoir de préparer l'avenir qu'ils souhaitent.

Nous devons donc accepter et organiser les changements — de mécanismes, d'institutions mais surtout de comportements — qui permettront de progresser suffisamment rapidement sur la voie de l'Union politique. Telle est la conviction de la Revue du Marché Commun, qu'elle voudrait exprimer et faire partager par ce numéro du trentenaire.

1. — Une progression réelle, mais qui se ralentit dangereusement

Depuis trente ans, nous avons beaucoup progressé. Ainsi l'ampleur des échanges commerciaux entre les pays membres a cru plus vite que l'activité de production : plus de la moitié de nos échanges extérieurs se réalise entre partenaires, contre moins du tiers il y a trente ans ; nos économies sont devenues profondément interdépendantes.

C'est moins visible, mais tout aussi important dans beaucoup d'autres domaines. Ainsi, plus aucune entreprise d'une certaine taille ne vit sans avoir des rapports incessants avec ses homologues des autres pays européens : les échanges téléphoniques intracommunautaires ont eux aussi cru prodigieusement ; le droit communautaire imbibe, sans même qu'on en soit toujours conscient, le cadre juridique dans lequel se meuvent les acteurs économiques, et ceci est aussi vrai pour les entreprises industrielles que pour les services ou les professions libérales ; à force de se rencontrer — même si leurs réunions ne débouchent pas rapidement sur des décisions —, les fonctionnaires, les experts, les industriels apprennent à connaître et à comprendre les points de vue et modes de raisonnement des autres ; souvent inconsciemment, ils en sont influencés. On peut presque dire que, dans chaque pays, se crée un clivage entre les habitants qui ont l'occasion de rencontrer leurs homologues des autres pays et ceux qui restent nationaux (hexagonaux). Sans être chiffrable, l'impact de cette évolution est certainement de première importance, bien que, à force de la vivre, nous finissions par l'oublier, ou au moins par la sous-estimer.

Enfin, le reste du monde a pris l'habitude de considérer la Communauté Européenne comme une réalité avec laquelle il faut compter : pour coopérer ou pour s'affronter, peu importe, c'est une réalité ressentie : ainsi au GATT, depuis 1958, la CEE est, avec le Japon et les États-Unis, l'un des trois grands.

Ceci étant rappelé, on doit aussi constater que la marche vers l'union européenne s'essouffle depuis plusieurs années.



Après le démantèlement douanier plus rapide que prévu, la réalisation intégrale du marché intérieur se fait attendre : la liste des tâches encore à réaliser dans ce domaine, telle qu'elle figure dans le Livre blanc de la Commission de juin 1985, est impressionnante : ouverture des marchés publics, harmonisation des fiscalités, harmonisation des normes, points cruciaux parmi d'autres pour lesquels tout reste à faire.

L'Europe prend du retard dans la course technologique mondiale, malgré un effort appréciable de recherche, faute d'exploiter les complémentarités et synergies de l'ensemble des initiatives, qui demeurent dispersées, lorsqu'elles ne sont pas délibérément opposées les unes aux autres.

La Communauté a failli disparaître lorsque, après le choc pétrolier de 1973, les économies nationales ont connu des évolutions divergentes, notamment en ce qui concerne les taux d'inflation (en 1975, les extrêmes se situaient, dans deux grands pays, à 22 et 6 %). L'alerte a été suffisamment chaude pour conduire au sursaut de 1978-79, se traduisant par la création du Système Monétaire Européen et de l'Ecu ; mais le passage à la seconde étape du SME n'a jamais eu lieu et la coordination des politiques économiques laisse sérieusement à désirer. L'accord donné par le Conseil en décembre 1985 sur la stratégie de croissance pour l'emploi proposée par la Commission n'a été suivi des mesures nationales nécessaires ni en 1986 ni pour 1987.

La solidarité, qui devrait aider à ce que les pays ou les régions de la Communauté moins avancés économiquement, rattrapent les autres, ne s'est traduite que par des transferts financiers sans réelle action commune et cohérente, si bien que, après s'être réduits, les écarts entre niveaux de vie se sont de nouveau élargis depuis quelques années.

L'attitude vigoureusement coordonnée adoptée lors du Kennedy-Round et qui a permis à la Communauté d'obtenir de ces négociations des résultats intéressants ne s'est pas pleinement retrouvée lors du Tokyo-Round et ne se constate pas encore dans la préparation des prochaines négociations multilatérales.

Au total, depuis trente ans, nous avons beaucoup progressé, mais moins vite et moins loin que ne l'espéraient les pères fondateurs, et que ce qui aurait été possible.

Or, au moins autant qu'il y a trente ans, la réalisation de l'unité européenne est la condition du maintien d'un rôle réel des Européens dans l'évolution de la planète. Il serait suicidaire de nous arrêter sur une voie sur laquelle nous avons déjà bien progressé. Mais, pour continuer à progresser efficacement, ce serait une erreur de demeurer prisonnier du catalogue des tâches défini il y a trente ans : le monde extérieur a changé, nos échelles de valeurs ont changé, notre compréhension des mécanismes de l'intégration économique s'est affinée. Nous devons donc, de toute urgence, repréciser soigneusement nos objectifs et les moyens de les atteindre, si nous voulons sortir de l'état d'hésitation et de semi-stagnation où nous sommes actuellement.

2. — Des objectifs à actualiser

Le besoin d'une nouvelle définition des objectifs vaut aussi bien pour les aspects politiques et culturels qu'économiques.

Politiquement, le souci essentiel il y a trente ans était la réconciliation franco-allemande, pilier de la construction européenne. Ceux de plus de soixante ans aujourd'hui restent encore marqués par cette préoccupation. Mais le problème a évolué : la réconciliation est acquise, il reste pas contre à faire jouer au moteur franco-allemand un rôle décisif pour sortir l'Europe de l'ornière.

Puis nous avons été ballottés entre une double appartenance : à l'Europe stricto sensu et au monde atlantique, sans parvenir clairement ni à choisir, ni à nous engager nettement dans la forme conciliatrice du partenariat à deux piliers que proposaient les Etats-Unis vers 1965. La génération des 45-50 ans, aux leviers de commande aujourd'hui, a particulièrement souffert de cette incertitude. Cette formule de partnership demeure nécessaire, mais elle est devenue beaucoup plus difficile à mettre en œuvre.

Les jeunes ont, assez confusément, un sentiment d'appartenance mondiale qui les fait parfois hésiter sur l'utilité d'une vigoureuse construction européenne. Cette perplexité découle, pour les plus pragmatiques d'entre eux, d'une vision du monde économique en termes de domination par les multinationales, auquel cas la seule attitude efficace est de s'insérer dans des multinationales raisonnant systématiquement en termes mondiaux, sans passer par l'intermédiaire de l'espace européen. Les plus idéalistes sous-estiment à la fois l'importance des rapports de force dans les relations internationales et les délais incompressibles dans la marche vers un gouvernement mondial, ce qui les amène à souhaiter sauter l'étape intermédiaire de la construction d'une Europe unie œuvrant au service de la paix mondiale.

L'appartenance des pays européens au monde occidental n'étant mise en cause que par de faibles minorités, le choix n'est en définitive pour chaque pays qu'entre la dilution dans le monde atlantique — donc en fait sous hégémonie politique américaine — et la participation à une Europe forte et structurée, constituant à la fois un des trois piliers du monde « occidental » et une entité suffisamment spécifique et autonome pour constituer un partenaire privilégié dans les relations avec le Sud.

La première formule est concevable — et effectivement c'est celle envisagée par de nombreux Européens, pour certains parce qu'elle paraît la seule réaliste (même si elle est regrettable), pour d'autres comme solution de facilité —. Notre choix est totalement en faveur de la seconde formule : nous sommes pleinement convaincus que l'Europe a des messages spécifiques à faire passer (on y reviendra plus loin) et qu'il est de la plus grande utilité pour la paix du monde qu'il y ait, à côté des deux superpuissances d'aujourd'hui et des grandes puissances en voie d'émergence, un partenaire politique démocratique, pacifique, respectueux de l'homme, agissant sans esprit de conquête : l'Europe doit jouer un rôle politique important dans l'évolution du monde, ce qui exclut, cela va de soi, l'idée de reprendre, cette fois à l'échelon continental, les positions dominatrices qui furent celles de certaines de ses composantes, mais signifie que notre continent tienne à côté des deux superpuissances la place, absente actuellement, d'un troisième partenaire jouant un rôle très positif en faveur de la paix, de la démocratie et des droits de l'homme.

Un grand nombre de PVD attendent que nous jouions ce rôle. Si certains d'entre eux nuancent leur attitude à cet égard depuis quelques années — la Chine par exemple —, c'est largement parce qu'ils ont été déçus par l'incapacité de l'Europe à organiser ce dialogue et à

se présenter comme un interlocuteur unique et sachant ce qu'il veut.

Demain, les pays de moins de 80 ou 100 millions d'habitants, disposant d'un espace petit, ne feront plus le poids : seul un ensemble politique ayant le poids de l'Europe peut avoir une influence durable ; chaque pays européen peut — et doit — apporter sa contribution à cette œuvre de paix et de démocratie, mais cette contribution ne sera efficace qu'en passant par le relais européen, il devient urgent d'en prendre conscience et d'en tirer les conclusions qui s'imposent en faveur de l'union européenne.

Un atout décisif dont dispose l'Europe est en effet qu'elle est saturée des conflits et qu'elle pratique pleinement la démocratie et le respect des droits de l'homme ; elle partage certes le respect des ces valeurs avec les Etats-Unis, mais dans les attitudes à prendre dans les enceintes internationales, voire dans les comportements concrets dans diverses occasions particulières, elle a davantage de marge de manœuvre dans la mesure où elle est moins suspectée de défendre des intérêts de grande puissance. Or, même dans les pays qui laissent en veilleuse la démocratie ou bafouent plus ou moins les droits de l'homme, ces deux valeurs conservent un grand prestige et une partie importante des populations concernées attendent de l'Europe qu'elle aide à leur respect.

Culturellement, la caractéristique de l'Europe est sa richesse et sa diversité culturelle : c'est un prodige que sur un continent aussi petit aient pu se développer et se maintenir des expressions aussi variées d'un même fonds culturel et c'est une de nos tâches fondamentales, tant pour nous-mêmes que pour la civilisation mondiale, que de préserver cette diversité et favoriser l'épanouissement de ces diverses expressions. Richesse culturelle et devoir moral de l'épanouir sont ici très clairs, et ne prêtent guère à contestation.

Par contre, nous avons deux points faibles, d'ailleurs liés. Tout d'abord, nous sommes envahis par le doute : les Européens ne savent plus très bien quelles valeurs morales sont les leurs. Certes, l'éthique judéo-chrétienne demeure dans ses grandes lignes, mais il y a doute sur le point de savoir si elle vaut la peine d'être défendue avec vigueur — et propagée —. Nous sommes sur la défensive — sans savoir très bien que défendre —. C'est évidemment la position la moins porteuse d'avenir.

D'autre part, la créativité culturelle est favorisée à la fois par une solide base politique et une confrontation permanente : les deux nous manquent. C'est une constatation historique en Europe que l'essor culturel est favorisé par un essor politique ; la faiblesse politique de chacun de nos pays est ici un handicap. Par ailleurs, le cloisonnement, notamment en ce qui concerne l'université, freine la confrontation stimulatrice et la fertilisation croisée ; la formule est sclérosante, selon laquelle les Français enseignent aux Français, les Allemands aux Allemands, les Espagnols aux Espagnols. Et le fait, souvent dénoncé, que les scientifiques ou les artistes européens se rencontrent souvent plus facilement aux Etats-Unis qu'en Europe n'améliore pas la situation.

Or il est au moins deux points sur lesquels un effort commun de l'Europe devrait permettre à celle-ci de dégager des solutions intéressantes, pour elle, mais aussi pour d'autres pays. C'est tout d'abord l'équilibre à trouver entre individualisme et solidarité ; collectivisme qui valorise l'appartenance à des groupes, notamment la nation, mais peut facilement (notre voisin de l'Est le prouve) dégénérer en oppression de l'individu par la so-

ciété ; individualisme qui exalte la valeur de l'individu et les qualités d'effort personnel (et les vertus de la compétition, fort prisées chez nos voisins de l'Ouest), mais néglige souvent l'appartenance à un groupe et de ce fait, peut être génératrice d'injustice et d'oppression ; l'équilibre est à trouver sur la base simultanée d'un respect intégral de la liberté de chaque personne, et de la mise en œuvre d'une morale de la solidarité et de la responsabilité sociale.

L'Europe paraît également en position favorable pour dégager des solutions à la recherche du compromis entre l'efficacité économique, à base de changements, et la sécurité de l'individu, à base d'une certaine dose de protection et surtout de progressivité dans les adaptations. La réponse américaine est trop brutale, la réponse japonaise, à base d'économie duale, est intransposable ; reste à préciser les formes d'un compromis apportant une réponse durable.

Tout ce qui peut favoriser le dialogue, la recherche en commun, la confrontation des expériences, sera précieux pour aider à dégager ces réponses à des problèmes de base de nos sociétés. Le décloisonnement culturel s'impose ; c'est l'apprentissage systématique d'une seconde langue, c'est une beaucoup plus grande mobilité des enseignants (dès le secondaire), c'est une européanisation de l'audio-visuel, c'est l'Europe des universités (que nous connûmes au Moyen-Age, avec il est vrai, une langue commune).

Economiquement, l'idée de base était la constitution d'un grand marché, qui devrait permettre une plus grande spécialisation des entreprises et une utilisation plus poussée des économies d'échelle, le tout au service d'une meilleure efficacité d'ensemble et d'un approvisionnement plus varié des consommateurs. Vision compréhensible à une époque marquée par des économies très cloisonnées et un volume de commerce international très inférieur à celui de l'avant-guerre. Mais vision souvent trop statique et sous-estimant le rôle des Etats dans la vie économique.

La réalité d'aujourd'hui est bien différente :

— environnement technique en évolution rapide, qui a tendance à s'accélérer ;

— internationalisation de plus en plus poussée de l'activité économique, qui renforce la pression concurrentielle internationale ;

— imbrication étroite entre l'économie et la politique du fait du rôle des politiques économiques (macro-économiques ou spécifiques) dans le fonctionnement de l'économie et de l'utilisation marquée de l'orientation géographique et de l'organisation des relations économiques internationales comme instruments de politique étrangère ;

— enfin passage d'une situation de plein emploi (ou parfois de pénurie de main-d'œuvre) à la situation inverse : actuellement, le problème le plus dramatique des pays européens (et d'ailleurs plus largement des pays occidentaux) est celui du chômage.

On peut ajouter que la théorie et l'analyse économique se sont fort enrichies depuis trente ans, conduisant à une vision beaucoup plus complexe et nuancée du fonctionnement des mécanismes économiques, insistant notamment sur les phénomènes d'innovation et de transformations structurelles, ainsi que sur la nécessité, dans les politiques économiques, de tenir compte correctement des interdépendances entre économies.



La conclusion essentielle à tirer de la constatation de ces changements est que, si l'idée de la création d'un grand marché commun pouvait constituer l'idée-force il y a trente ans, elle doit être profondément élargie et complétée aujourd'hui :

— l'achèvement du marché intérieur est évidemment une nécessité ; l'idée en paraît intellectuellement acquise, encore faut-il la faire passer rapidement dans les faits, donc accepter des normes communes ou compatibles, l'ouverture des marchés publics (civils et militaires, car l'industrie d'armement est un moteur important dans le développement de plusieurs technologies avancées), le degré nécessaire d'harmonisation fiscale ;

— mais le marché commun lui-même ne peut fonctionner qu'avec une stabilité des taux de change, elle-même seulement réalisable par une convergence des évolutions économiques et donc une coordination des politiques macro-économiques : la querelle entre « monétaristes » et « économistes » qui, à une certaine période, empoisonnait l'atmosphère et fit perdre beaucoup de temps, est reconnue aujourd'hui comme bien vaine ; il faut progresser simultanément sur les deux fronts : progression hardie vers une monnaie commune (et la mise en place de l'institution chargée de la gérer) et progrès substantiels dans la coordination des politiques économiques doivent aller de pair et se conforter mutuellement (cela figurait déjà dans le rapport Werner il y a 17 ans !)

— le défi technologique doit être relevé en commun, car il suppose des efforts qui dépassent souvent les possibilités de chaque pays, et il faut cesser d'éparpiller nos moyens dans des concurrences stériles ;

— la constitution d'une véritable industrie européenne, par des regroupements, accords et fusions par-dessus les frontières ne se fait pas spontanément du seul fait de l'existence du marché commun ; les inerties psychologiques, les obstacles juridiques et fiscaux, les pressions politiques nationales, viennent fortement freiner le processus, qui ne pourra véritablement s'engager que si une certaine volonté politique positive se manifeste ; il est indispensable que les gouvernements ouvrent enfin leurs marchés publics nationaux à toutes les entreprises de la Communauté et acceptent que des entreprises d'un pays puissent passer sous la domination d'entreprises d'un pays voisin ; il faut aussi que s'élabore, par un dialogue entre gouvernements et entreprises, une certaine vision sur les grandes lignes de la constitution d'une industrie européenne qui, tout en nouant des liens avec celle des pays tiers, garde une certaine spécificité et une suffisante autonomie ;

— la politique commerciale commune devrait être coordonnée avec la politique étrangère commune, puisque les deux sont l'expression d'une certaine vision sur le choix de nos principaux partenaires extérieurs et du type de relations que nous voulons avoir avec eux ; mais, évidemment, de même qu'il y a (en principe) une politique commerciale, il faut parvenir à se mettre d'accord pour élaborer et respecter au moins les grandes lignes d'une politique étrangère européenne ;

— il est urgent que l'ensemble de l'opinion publique (et des gouvernements qui en émanent) prenne conscience que les tentatives de réponses au chômage purement nationales et indépendantes les unes des autres sont largement vouées à l'échec, l'interdépendance entre nos économies est devenue tellement forte qu'aucun pays ne peut mener sa politique indépendamment de celle des autres ; en particulier toute tentative isolée de stimulation se heurte vite à la contrainte extérieure. Au

contraire la mise en commun de nos efforts par une stratégie économique concertée est de nature à rendre les actions nationales plus efficaces, chaque pays bénéficiant des efforts des autres et voyant s'élargir sa marge de manœuvre par la réduction des contraintes liées à la nécessité de l'équilibre extérieur et d'un certain équilibre des finances publiques ; si évidemment ce que peut et devrait faire chacun diffère d'un pays à l'autre, la concertation et la cohérence des divers efforts est la condition de leur succès. Cela signifie que chacun doit se plier à une certaine discipline commune ; certains doivent accepter ainsi de mener une politique rigoureuse, d'autres au contraire doivent accepter d'atténuer leur rigueur pour aider à entraîner tout le peloton ;

— enfin, il ne faut pas négliger le fait que le niveau de développement et donc le niveau de vie diffèrent très fortement entre les pays de la Communauté (ainsi, le PIB par tête se situe entre les extrêmes de 46 et 124, pour une moyenne communautaire de 100). La perpétuation de tels écarts est inadmissible dans un ensemble qui se déclare vouloir être une Communauté de destin. L'Acte unique a introduit explicitement la notion de cohésion économique et sociale. Un vigoureux effort de solidarité s'impose, par de simples transferts budgétaires mais aussi par des stratégies communes, de façon à ce que les écarts se réduisent progressivement, dans une dynamique d'ensemble de croissance. Cet effort doit s'exprimer dans les deux sens : tous les membres — et notamment les nouveaux — doivent jouer pleinement le jeu de la construction européenne et ne pas se comporter en éternels quémandeurs, d'un « juste retour » pour les uns, d'une aide préférentielle pour les autres ; mais dans une Communauté, les plus riches doivent amorcer le mouvement en acceptant d'aider les autres, pas seulement d'ailleurs par de simples transferts budgétaires, mais surtout en les associant aux opérations les plus prometteuses en veillant à ce que le tissu industriel européen en voie de création les associe pleinement.

3. — Des initiatives à prendre

La réalisation de tout ce qui précède suppose de profondes modifications de comportements.

Il faut accepter de créer de nouvelles compétences communes : contrairement d'ailleurs à ce qu'on pense trop souvent, il ne s'agit pas véritablement de transferts (et donc d'abandons) de souveraineté, car la trop faible dimension de chaque pays les a, en fait, plus ou moins privés de la possibilité d'exercer ces souverainetés ; il s'agit en fait de troquer des souverainetés nationales infirmes ou disparues contre une souveraineté européenne reconstituée et pouvant s'exprimer. Cela vaut tout particulièrement pour quatre domaines : la monnaie, où le SME ne peut pleinement fonctionner que si l'on met en place une autorité monétaire commune, la défense, qu'il est normal que les Européens se décident à assurer par eux-mêmes (ce qui suppose certes des progrès considérables dans l'Union politique, mais qu'on pourrait déjà commencer à préparer par l'armement), la politique étrangère, l'éducation ; les trois premiers domaines sont d'ailleurs étroitement imbriqués et aucun progrès substantiel n'est possible dans l'un sans que quelque chose ne bouge dans les deux autres.

Il faut cesser dans chaque pays de considérer nos homologues européens comme des adversaires — ou des

inexistants — et au contraire les *considérer comme des partenaires potentiels* — avec lesquels il faut *coopérer au service d'une œuvre commune*. La réalité de nos sociétés modernes, c'est la coexistence d'un Etat qui définit l'environnement général et prend de grandes décisions ; et de nombreux acteurs qui sont les auteurs réels des multiples actions qui modèlent nos conditions de vie. Le cheminement vers l'Europe unie implique à la fois des changements de compétences publiques et des modifications des comportements des individus et des entreprises : les deux sont absolument nécessaires. Mais les impulsions décisives peuvent venir plutôt du sommet, par des actes politiques autonomes, créant des situations nouvelles et entraînant progressivement l'adhésion de tous (ce fut le discours de Robert Schuman le 9 mai 1950) ou plutôt de la base, prenant de multiples initiatives favorables à l'Europe unie et exerçant, de ce fait, une pression sur les gouvernements. C'est l'idée exprimée dans la fameuse phrase de Jean Monnet : « l'Europe se fera par des réalisations concrètes créant des solidarités de fait ». Un nouveau Traité ou de nouvelles pratiques ?

Il y a trente ans, on attendait du grand marché une pression en faveur de la restructuration de l'appareil productif favorable à l'efficacité économique (meilleure spécialisation des entreprises, exploitation des économies d'échelle), on escomptait que l'intégration économique pousserait à l'unification politique, l'impulsion venait de certains hommes politiques, parfois à l'encontre des désirs des entreprises, mais en large symbiose avec l'opinion publique.

En un mot, on escomptait un rôle décisif du décloisonnement des économies, grâce à l'action des institutions, opérant dans un cadre juridique précis.

Aujourd'hui, on est conscient qu'il est devenu fondamental de définir et mettre en œuvre des politiques communes (politiques macro-économiques, politique commerciale extérieure, promotion technologique, politique sociale et de solidarité), on sait maintenant par l'expérience que l'unification politique ne résultera pas automatiquement de l'intégration économique limitée au grand marché même si celle-ci peut y aider, on commence timidement à prendre conscience que l'unification requiert une certaine structure économique intégrée plurinationale.

Il devient évident que *les progrès de l'union politique ne peuvent venir que d'une pression de la base* (individus et entreprises) assez forte pour surmonter l'inertie des gouvernements. L'exemple de l'Acte unique est instructif à cet égard : les gouvernements n'ont finalement accepté qu'un texte très en retrait du projet initial (voire même sur quelques points en retrait sur le Traité) et les Parlements nationaux n'ont ratifié que lentement.

En un mot, le rôle moteur des institutions publiques et du cadre juridique, qui fut important, s'est estompé et doit être relayé par une action plus vigoureuse des individus, et des acteurs économiques à la base, créant de multiples solidarités de fait, empêchant tout retour en arrière, que les juristes mettront en forme et que les hommes politiques devront entériner et si possible utiliser pour aller de l'avant. Il n'y a pas opposition entre une Europe des juristes et une Europe des initiatives, mais aujourd'hui la seconde doit précéder la première.

Trois conséquences opérationnelles en découlent :

— les progrès économiques requièrent la mise en œuvre de stratégies concertées entre acteurs économi-

ques : à l'obsession excessive de la concurrence entre pays ou entre entreprises sur les marchés tiers doit se substituer celle de stratégie concertée ; les Européens doivent se sentir partenaires au service d'une même grande tâche, et, pour cela, au service de multiples tâches communes (dont l'aérospatial nous donne des exemples de succès) ;

— il est donc nécessaire d'associer plus étroitement tous les acteurs (notamment les entreprises) à la définition des stratégies (le projet « Esprit » va dans ce sens) et ne pas passer automatiquement par les gouvernements, qui ne sont pas « transparents ». Il y a certes une dialectique entre les réformes institutionnelles et les impulsions venant de la base mais les premières peuvent tout au plus desserrer des freins, et dans la situation actuelle, ni le Parlement ni le Conseil ne sont susceptibles, dans un horizon proche, d'être de véritables moteurs. La force motrice est à trouver dans des volontés issues de la base, c'est-à-dire des citoyens et des entreprises : ce sont eux qu'il faut prioritairement motiver et organiser ;

— si l'on veut valoriser pleinement toutes les initiatives venant de la base, il est important de ne pas vouloir systématiquement les couler dans un moule unique. Cela veut dire :

- l'acceptation pleine et entière de réalisations impliquant un nombre variable de partenaires (pourvu que ce nombre puisse ultérieurement s'élargir et qu'une certaine cohérence de ces actions individuelles soit respectée). Laissons démarrer ceux qui veulent faire quelque chose, si cela fonctionne bien, les autres s'y associeront ;
- l'acceptation de formules souples, éventuellement hors du cadre communautaire. Entre de petits pas dans un cadre strictement communautaire et de grandes enjambées dans un cadre parallèle, nous préférons la seconde démarche, à la condition de ne pas compromettre ou rendre plus difficile l'évolution vers l'union politique.

**

L'objectif de l'Union européenne demeure plus que jamais nécessaire et urgent et rien ne devrait a priori s'opposer à une rapide progression, sinon les multiples inerties de nos sociétés.

L'urgence plaide en faveur d'un grand saut qualitatif de caractère politique qu'il convient de préparer activement, même si la probabilité qu'il puisse se faire rapidement apparaît faible. D'où une double démarche nécessaire : un intense effort de stimulation d'initiatives en tous domaines pour créer une réalité européenne toujours plus ample et plus profonde, la recherche du — ou des — hommes d'Etat aptes, par leur volonté et leur charisme, à mobiliser toutes ces énergies au service d'un grand projet européen.

Notre ambition, en proposant ce numéro spécial qui montre les réalisations, leurs insuffisances, les progrès nécessaires et possibles, est de contribuer à stimuler ces multiples initiatives créant ces solidarités de fait qu'un homme d'Etat pourra utiliser comme tremplin pour faire faire à l'Europe un nouveau et décisif bond en avant et lui permettre de jouer à nouveau le rôle mondial qui doit être le sien.

plume tenue
par Pierre MAILLET



LES SEPT PILIERS DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Etienne-Sadi KIRSCHEN

*Professeur émérite à l'Université libre
de Bruxelles (ULB)*

Une grande aventure non planifiée

Il y a trente-cinq ans, la construction d'une Europe occidentale intégrée a été entreprise par des visionnaires dans le triple but :

- de mettre fin aux guerres intra-européennes qui ont sévi depuis la fin de l'Empire de Charlemagne, c'est-à-dire depuis onze siècles ;
- de retrouver sa place légitime dans la conduite des affaires mondiales ;
- et d'accélérer leur croissance économique.

Le premier de ces buts est atteint, le second ne l'est que très partiellement, et le troisième, après un bon départ, ne se rapproche que lentement et irrégulièrement.

Nos sept piliers

Sur le plan économique, le premier des piliers de la construction est incontestablement le marché commun qui a progressé très rapidement de 1957 à 1968 et plus lentement depuis lors.

La construction d'un deuxième pilier a été entamée en 1969, lorsque furent décidées à La Haye, une intégration monétaire (ce qui a un sens précis) et une intégration économique (une expression relativement vague).

On s'était aperçu du fait que le grand marché commun demeurerait fragile tant que les États membres ne coordonneraient pas les objectifs des politiques économiques que chacun d'eux poursuit en matière de niveau de l'emploi, de taux d'inflation, de taux de croissance et d'équilibre de la balance des paiements.

Les troisième et quatrième piliers, toujours dans le domaine de la politique économique, concernent la coordination ou l'europanisation des instruments communs, respectivement en matière de finances publiques et de monnaie et crédit.

Les trois derniers piliers de la construction ne relèvent pas de considérations économiques, mais bien :

- pour le cinquième pilier, le secrétariat de la Commission de la CEE, de la science administrative ;
- pour le sixième pilier, les pouvoirs respectifs des organes communautaires, de la science politique ;
- pour le septième et dernier pilier, le retour de l'Europe à la puissance, d'une stratégie extérieure.

Des progrès ont été réalisés jusqu'ici dans la construction de chacun des sept piliers mais on trouve peu de traces d'une vue architecturale de l'ensemble et d'une synchronisation des travaux.

Pour ce qui concerne l'avenir, nous distinguerons deux phases :

- le court terme, allant jusqu'en 1992, date convenue pour l'achèvement du premier pilier, le grand marché commun ;
- le long terme, que nous imaginons réalisable au cours de la première décennie du vingt et unième siècle.

Le pilier du marché commun

Aucune difficulté majeure ne semble à prévoir pour l'achèvement de la construction de ce pilier qui repose sur des fondations libérales (sauf en matière de commerce extérieur, surtout pour les produits agricoles surprotégés). L'Acte unique de 1986 stipule, pour la fin de 1992, la liberté de mouvement des biens, des services, des personnes et des capitaux.

Il faudra vaincre, si possible d'ici cinq ans, de très nombreux résidus de corporatisme et de protectionnisme en matière :

- d'accession aux marchés publics ;
- d'équivalence des diplômes, notamment pour les professions juridiques ;
- de protectionnisme camouflé sous la forme de précautions de caractère technique (mesures de soi-disant sécurité), sanitaire, administratif, régional, financier (le cas des services d'assurance et de banque).

Tout ceci demandera du temps et aussi une coordination avec les piliers administratifs (pour l'étude des cas litigieux) et politiques (pour des décisions judiciaires et leur exécution). De plus le premier pilier sera vulnérable à défaut de progrès suffisants dans la construction de celui du rapprochement des objectifs de la politique économique.

Le pilier des objectifs de la politique économique

Il s'agit ici d'un pilier dont la construction a déjà été entamée très tôt pour parer à une imperfection des lois du marché, à savoir l'existence de monopoles ou cartels. Une police du marché a été créée dès le début, et fonctionne fort efficacement.

La politique économique s'est donnée un deuxième objectif particulier dans la protection abominablement coûteuse des revenus des agriculteurs et, plus tard, un troisième dans l'euthanasie d'industries vétustes, notamment le charbon et l'acier.

A ces objectifs visant des cas particuliers s'est ajoutée la coordination des quatre principaux objectifs généraux des politiques nationales conjoncturelles et de croissance. Un programme chiffré (1) a été élaboré par la Commission des Communautés et aussitôt jeté aux oubliettes par les Etats membres, malgré la déclaration de La Haye sur la création de l'Union économique et monétaire. La plupart des Etats n'étaient pas prêts à abandonner leur souveraineté en la matière, et ce d'autant plus que les chocs pétroliers, le renouveau de l'inflation et l'effondrement du système monétaire mondial leur créaient des problèmes importants et urgents. Rien de précis n'est prévu à cet égard dans l'Acte unique.

(1) Troisième programme de politique économique à moyen terme, Journal Officiel des Communautés Européennes, série législation, n° L 49 (1^{er} mars 1971). Ce programme comprenait pour chaque Etat membre, des objectifs chiffrés en matière de taux d'inflation, de taux de chômage, de taux de croissance et de solde de la balance des paiements courants.

Tout en poussant avec succès certains aspects d'une Union monétaire (voir plus loin), la CEE a postposé *sine die* la coordination des principaux objectifs de la politique économique générale ; les services de la Commission élaborent des modèles économétriques fort savants, se livrent à des prévisions chiffrées, mais leurs travaux passent ici à côté de l'essentiel. L'arrêt de la construction du deuxième pilier paraît illogique et dangereux, et de nature à rendre plus difficile non seulement l'acquis en matière de marché commun, mais aussi les progrès dans l'érection des troisième (finances publiques) et quatrième (monnaie et crédit) piliers. Comment les Etats pourront-ils s'entendre sur l'usage des instruments s'ils ne quantifient et ne négocient pas les objectifs de plein emploi, de stabilité des prix, d'équilibre de la balance des paiements et de croissance que ces instruments doivent permettre d'atteindre ou d'approcher ?

Pour être complet, il faut encore mentionner ici l'objectif de réduction des disparités entre régions d'un même pays, que la Communauté s'est fixé (de manière non numérique d'ailleurs). Dans l'état actuel des choses, c'est là un problème qui devrait être laissé aux Etats membres. A quelque chose malheur est bon : le fait que les deux tiers des ressources financières de la Communauté sont utilisées pour l'agriculture rend impossible de gaspiller en faveur des régions plus que des sommes relativement minimes.

Rien ne presse pour d'autres objectifs, qui peuvent rester purement nationaux (éducation, santé, répartition socio-professionnelle des revenus, démographie). Par contre, dans le court terme, il serait utile d'aborder le rapprochement des durées de travail et des politiques d'immigration en provenance des pays tiers, qui sont l'une et l'autre de nature à exercer une action sur le fonctionnement du marché commun.

Le pilier des finances publiques

Ici la situation est nettement moins mauvaise.

Les moyens financiers à la disposition de la Communauté (droits de douane et une partie de la TVA) sont destinés à s'accroître, sauf dans la mesure où des économies se révéleraient possibles dans le coût exorbitant de la politique agricole.

Rien ne semble nécessaire en matière d'impôts directs sur les particuliers, qui ne jouent pas de rôle dans la concurrence, ni en matière de subventions aux entreprises, qui sont déjà surveillées de près par la Commission. Il en va de même pour les dépenses publiques, courantes et en capital.

Du côté des recettes publiques des Etats membres, des progrès, d'ici à 1992, peuvent être espérés dans le rapprochement des taux de TVA, des droits d'accises et des taux d'impôts directs sur les bénéfices des entreprises, sans que l'harmonisation soit complète à cette date ; pour les cotisations de sécurité sociale, les écarts entre Etats membres sont à présent plus faibles que pour les autres postes cités ci-dessus.

Par contre, lorsque les objectifs principaux de la politique économique auront été coordonnés, il faudra procéder de même pour les soldes budgétaires (en compte courant et impasse). Bien entendu, il n'est pas question



d'aller ici jusqu'à un alignement, ni de transférer à la Communauté la majeure partie des recettes et dépenses publiques : ceci ne nous paraît pas imaginable avant un demi-siècle.

Le pilier de la monnaie et du crédit

C'est du côté des instruments monétaires externes que des progrès substantiels ont été réalisés, et que d'autres semblent possibles.

Sont déjà acquis :

— la libération d'un grand nombre de mouvements de capitaux (libération totale en Allemagne, en Grande-Bretagne et dans les trois pays du Benelux ; partielle mais en voie d'amélioration en France, en Italie et en Espagne) ;

— l'Accord monétaire européen (AME) auquel participent huit pays sur douze ; les absents sont la Grande-Bretagne, l'Espagne, la Grèce et le Portugal ;

— l'emploi de l'Ecu, par le monde bancaire public et privé et aussi pour l'émission d'obligations ;

— un mode de règlements multilatéraux entre banques centrales ;

— l'instauration d'un système de chèques de voyage.

On peut raisonnablement espérer, pour 1992 :

— une libération quasi totale des mouvements de capitaux partout, sauf peut-être en Grèce et au Portugal ;

— l'accession de la Grande-Bretagne et de l'Espagne à l'Accord monétaire européen ;

— la création d'un embryon de banque centrale européenne.

Dans le long terme, il resterait à réaliser :

— la soudure des parités (de préférence transformées au préalable en chiffres ronds) ;

— la mise en commun, dans une banque centrale, d'une fraction importante des réserves de changes des pays membres ;

— la possibilité, pour cette banque centrale d'émettre des billets libellés en Ecus.

Pour les instruments monétaires internes, on peut espérer à court terme (1992) une coordination plus poussée, au sein de l'AME, des taux de réescompte et des autres taux d'intérêt fixés par les banques centrales.

A long terme, on aboutirait à une coordination des contrôles quantitatifs des crédits (y compris les crédits à tempérament) et des coefficients de réserve des banques.

Ajoutons que le comportement du dollar, et accessoirement du yen, peuvent freiner ou accélérer la construction du pilier monétaire.

Le pilier administratif

Ce pilier a été érigé au fur et à mesure des besoins ; ceci ne signifie cependant pas qu'il ait toujours la bonne dimension.

Le fait que la Communauté ait neuf langues de travail (celles de tous les Etats membres, sauf la Belgique, le Luxembourg et l'Irlande), alors que l'OCDE se contente de deux langues et les Nations Unies de quatre, entraîne des dépenses excessives et des délais dans les traductions et réduit l'efficacité du travail. Quant à l'interprétation, elle nécessite la présence de $9 \times 8 = 72$ interprètes s'il faut traduire du danois au grec et réciproquement. On peut donc souhaiter, et même espérer que d'ici à 1992 le nombre de langues de travail soit ramené à trois et qu'une partie des traductions de documents soit effectuée, à un moindre coût, par les Etats membres.

D'autre part certaines directions générales opérationnelles (concurrence et agriculture par exemple) sont surchargées, alors que dans d'autres (questions sociales et transports par exemple) le personnel se demande à quoi il va passer son temps. Une réévaluation des effectifs pourrait être prévue dans le court terme, en recourant à des consultants extérieurs, et recommencée ensuite périodiquement. Ceci serait complété par une rotation minimum imposée à raison de 5 à 10 % par an à chaque grade du secrétariat.

Le pilier institutionnel

Ce pilier a été construit dès le début des trois communautés (CECA, CEE, Euratom), mais semble de plus en plus vétuste et fissuré.

Reprenant la terminologie de Montesquieu, on peut formuler les propositions suivantes :

— pour le pouvoir législatif, un rôle plus important serait donné à un Parlement élu partout au suffrage universel direct, sans une représentation excessive des petits pays (aux Etats-Unis, le nombre minimum de représentants d'un Etat au Congrès est de un) ; une première amélioration au système actuel nous paraît possible dans le court terme, et deux autres stades rendant le Parlement de plus en plus puissant et de plus en plus représentatif seraient prévus pour le siècle prochain ;

— pour le pouvoir exécutif, la Commission remplacerait graduellement le Conseil, lequel serait transformé à long terme en un Sénat du type américain et déciderait tout à la majorité qualifiée ;

— le pouvoir judiciaire, porté à deux étages par l'Acte unique, aurait la possibilité de faire exécuter ses décisions sur tout le territoire de la Communauté et même à l'égard des Etats membres.

Le pilier central de la puissance

Si la construction de l'Europe devait se faire uniquement pour des raisons économiques, elle deviendrait une énorme Suisse, riche et dépendant pour sa sécurité d'un équilibre, forcément précaire, entre les grandes puissances. Les petits pays, tels que la Belgique, l'Irlande et le Portugal se contenteraient peut-être d'une telle situation, mais certainement pas ni les Français, ni les Britanniques, ni quelques autres. L'attitude brutale, lors de la crise de Suez en 1956, des dirigeants améri-

cains à l'égard de leurs deux principaux alliés européens, et l'impuissance de ceux-ci 6 ans plus tard, quand éclata la crise de Cuba ont dissipé les illusions de puissance nationale en France et en Grande-Bretagne : ni les forces de frappe nucléaires, ni les relations spéciales anglo-américaines, ni la solidarité attendue du Commonwealth n'avaient servi à rien. Au cours des années qui suivirent, les nationalistes les plus fervents se rendirent compte des limitations de leurs pays, et les plus intelligents d'entre eux — en France plus tôt qu'en Grande-Bretagne — se mirent à rêver d'un renouveau de puissance rendu possible par une Europe intégrée.

Une condition nécessaire de la création d'une puissance Européenne, c'est-à-dire l'absence de toute alternative est donc remplie à présent. Cependant cette condition n'est pas suffisante à elle seule tant que l'Europe ne se sera pas dotée de forces armées communes au service d'une politique commune. Ceci ne se heurte à aucun obstacle logistique : la population de l'Europe de l'Ouest dépasse celles des Etats-Unis et de l'URSS ; le produit « national » brut de l'Europe de l'Ouest est fort supérieur à celui de l'URSS ; la technologie européenne est supérieure à celle de l'URSS, sauf peut-être en matière nucléaire, mais ici l'écart n'est probablement pas important ; enfin certains de nos chômeurs pourraient valoriser des énergies à présent gaspillées.

Ce qui manque encore, c'est une volonté politique, à la fois ferme et diplomatique, ménageant ce qui reste d'illusions et de susceptibilités nationales. Quelques nouvelles menaces soviétiques et quelques nouvelles gaffes américaines pourraient jouer un rôle important et promouvoir le « self-respect » de l'Europe.

Bien entendu, la puissance n'est pas que militaire ; elle est aussi faite de diplomatie politique, commerciale et financière. L'intégration économique et l'unité européenne impliquent bien plus qu'une simple coopération politique. En matière de relations politiques, la puissance d'attraction de la construction européenne est manifestement très grande : les Six sont devenus les Douze, une demi-douzaine de pays européens gravitent autour d'eux, les pays bordant la Méditerranée méridionale et orientale cherchent des relations privilégiées et la plupart des anciennes colonies d'Afrique attendent encore beaucoup des métropoles qu'elles ont apprises à connaître.

La puissance commerciale de l'Europe, premier ensemble mondial en ce qui concerne les échanges extérieurs, s'est aussi imposée, depuis plus de 20 ans, dans les négociations au GATT, tarifaires et autres.

Par contre, la diplomatie financière et monétaire n'existe pas encore. Quand le groupe des sept pays les plus riches (pour parler comme les journalistes) se réunit pour discuter des taux de change et des taux d'intérêt, ce sont les délégués de l'Allemagne, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie qui défendent des points de vue nationaux, et le représentant de la Commission doit se contenter d'un strapontin. Les insuffisances de nos deuxième (objectifs économiques) et quatrième (instruments monétaires) piliers se traduisent par un manque de puissance vis-à-vis des Etats-Unis et du Japon. Une amélioration, liée à l'érection du pilier n° 4 (instruments monétaires) paraît possible dans le court terme.

Les chances de succès

On trouve dans la Bible l'exemple d'une construction ambitieuse qui a échoué dans le désordre et la confusion. Mais on trouve aussi dans l'histoire des cas de constructions politiques qui ont abouti, soit en 7 ou 8 siècles, comme l'Espagne et la France, soit en deux générations, comme l'Allemagne et l'Italie. Ce dernier exemple mérite d'être médité. En 1854, soit après 30 ans d'efforts, les architectes de l'unification italienne avaient toutes raisons de se décourager : les Bourbons étaient protégés à Naples par la Sainte Alliance, le Grand Duc de Toscane était aimé de son peuple, la puissante Autriche dominait le Nord-Est du pays, et le pouvoir temporel du Pape semblait une nécessité de l'équilibre du monde catholique — et cependant seize ans plus tard, l'Italie existait avec une monarchie constitutionnelle, un Parlement, une capitale, une monnaie, une économie, et elle existe toujours.

Il nous semble évident que les nécessités de la vie moderne doivent fatalement, historiquement, pousser toute l'Europe occidentale à réaliser, malgré les obstacles extérieurs, malgré le manque d'un plan d'ensemble, les buts d'intégration que se sont fixés d'abord quelques hommes de génie, puis les Gouvernements, puis les peuples.



TRENTE ANS DES POLITIQUES DE LA COMMUNAUTÉ

Nicolas MOUSSIS

*Chef de service spécialisé
Commission des Communautés européennes(*)*

Selon une opinion très répandue et généralement bien intentionnée le processus d'intégration économique de l'Europe s'est arrêté, ou presque, avec la réalisation de l'union douanière à la fin des années 60. Nous ne partageons pas cette opinion. Nous croyons, au contraire, que les plus nombreuses et les plus importantes dispositions, qui forment les politiques communes et communautaires, ont été prises au cours des années 70 (1).

Bien entendu, le processus décisionnel a été plus lent dans certains domaines. Bien sûr, il a fallu des efforts plus grands et plus soutenus pour arriver à des décisions au sein d'une Communauté élargie à neuf, puis à dix et récemment à douze membres. Certes, en signant l'Acte unique les Etats membres ont reconnu que tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes institutionnels. Mais, si l'on examine l'évolution des politiques de la Communauté dans leur ensemble et si l'on excepte la période de « la politique de la chaise vide » de la France, en 1965, on doit constater que le processus d'intégration de l'Europe, mis en marche le 25 mars 1957, ne s'est jamais arrêté ni même ralenti : c'est là l'essentiel.

Il faut d'ailleurs souligner qu'en règle générale les dispositions les plus importantes pour la plupart des politiques de la Communauté ne sont pas basées sur un article du traité CEE qui demande la prise de mesures spécifiques. Elles sont basées le plus souvent sur son article 235, qui, précisément, permet des actions communautaires dans les domaines dans lesquels le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action nécessaires pour réaliser l'un des objectifs de la Communauté, mais qui requiert pour ce faire des décisions du Conseil prises à l'unanimité. Cela signifie que les Etats membres ont adopté la plupart des dispositions communautaires qui forment les politiques internes de la Communauté, sans avoir de par le traité une obligation contractuelle de le faire, mais parce qu'ils ont, chaque fois, cru utile et nécessaire de faire avancer leur intégration dans des domaines nouveaux.

Qu'on ne s'étonne donc pas que l'union douanière ait été réalisée si vite et si bien et que, depuis lors, l'intégration économique semble trainer. Les dispositions du traité relatives à la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux sont précises et même détaillées, alors que celles relatives aux politiques communautaires sont vagues et générales ou tout simplement inexistantes.

Loin d'être une critique à l'égard des pères de l'Europe, cette remarque doit être considérée comme une constatation de leur sagesse. Très sagement, en effet, les pères de l'Europe n'ont pas demandé aux Etats membres de faire, dès le premier stade de l'intégration économique, les concessions de souveraineté nécessaires pour la mise en œuvre des politiques communautaires. Ils ont laissé cela pour plus tard. En effet, c'est seulement peu à peu, après avoir bien pesé le pour et le contre de chaque mesure proposée par la Commission, que les Etats membres pouvaient adopter les règlements et les directives qui tissent la toile des politiques communautaires en enlevant des fils de leur très chère souve-

(*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

(1) Voir à ce sujet : N. MOUSSIS, *Les politiques de la Communauté économique européenne ; politiques horizontales*, Paris, Dalloz, 1982, ainsi que la série d'articles du même auteur, concernant le cadre juridique des politiques communautaires, parue dans la *Revue du Marché commun* entre août 1982 et mars 1983.

raineté nationale. Dans ce qui suit nous allons faire le bilan — nécessairement sommaire — de cette opération lente mais sûre, en examinant sept politiques horizontales (monétaire, économique, sociale, régionale, fiscale, de l'environnement et de la concurrence) et six politiques verticales ou sectorielles (de l'industrie, de la recherche, de l'énergie, des transports, de l'agriculture et de la pêche).

Pendant la première décennie de son existence la CEE avait franchi deux étapes très importantes pour son intégration économique : la réalisation de l'union douanière comportant l'abolition des droits de douane et des restrictions quantitatives entre les Etats membres ainsi que la mise en place d'un tarif douanier commun ; et la définition d'une politique agricole commune nécessaire pour la libre circulation des produits agricoles entre les Etats membres. Ces réalisations capitales avaient été décidées par les six Etats membres originaires de la Communauté dans un climat économique favorable et dans un environnement monétaire stable garanti par le système de Bretton Woods.

Si le climat économique favorable persista pendant la plus grande partie de la deuxième décennie d'existence de la CEE, il n'en alla pas de même de l'environnement monétaire. Or, la stabilité monétaire est indispensable au bon fonctionnement d'un marché commun. Les Etats membres originaires de la Communauté, prévoyant l'élargissement de celle-ci avec toutes les difficultés qu'il pourrait comporter, ont voulu le précéder par l'approfondissement de leur intégration économique. Considérant comme insuffisante la simple coordination de leurs politiques économiques et monétaires, prévue par l'article 104, les Etats membres exprimaient, le 22 mars 1971, leur volonté politique de mettre en place une *union économique et monétaire* comportant, entre autres, la convertibilité totale et irréversible de leurs monnaies, l'élimination des marges de fluctuation de cours de change, la fixation irrévocable des rapports de parité et la libération totale des mouvements des capitaux. On a presque oublié cette décision alors qu'elle équivalait pratiquement à un nouveau traité communautaire, puisqu'elle signifiait que la Communauté devait passer du stade du marché commun prévu par le traité à un stade plus avancé d'intégration économique, celui de l'union économique et monétaire.

La résolution du 22 mars 1971 a certes donné le départ à plusieurs politiques communautaires. Mais, malheureusement, c'est en pleine crise du système monétaire international que la Communauté s'est attaquée à l'ambitieuse entreprise de son intégration monétaire. C'est ainsi que la première tentative d'union monétaire de la CEE, matérialisée dans le système communautaire de change (ou système du serpent monétaire) a échoué. Cependant, l'expérience acquise lors de cette tentative a été précieuse pour la Communauté. Les instruments monétaires mis en place en 1972 ont été testés avec succès, perfectionnés et transmis au *système monétaire européen* qui se substitua, à partir du 13 avril 1979, au système du serpent monétaire. Eu égard aux conditions monétaires internationales, le système monétaire européen fonctionne relativement bien et garantit à la CEE une certaine stabilité monétaire, indispensable à la libre circulation des biens et des capitaux. L'acquis monétaire de la CEE est donc important et pourrait être suffisant, à son stade d'intégration actuel, s'il liait tous les Etats membres de manière irréversible, ce qui n'est pas le

cas. Dans l'avenir il faut essayer d'intégrer dans le système les deux Etats membres qui n'en font pas encore partie, créer un Fonds monétaire européen et élever l'Ecu au rang de monnaie internationale par son utilisation comme actif de réserve, comme instrument de règlement entre les Banques centrales et comme moyen de paiement dans les transactions internationales.

Bien qu'en retrait par rapport à la politique monétaire, la *politique économique* suit une voie parallèle à celle-ci. Prévue vaguement par le traité, qui souhaite que les Etats membres considèrent leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun, se consultent mutuellement et coordonnent leurs politiques économiques, elle a pris de l'importance avec la décision des Etats membres de se lancer dans la réalisation de l'union économique et monétaire. Déjà depuis le début des années 70, toutes les exigences du traité concernant notamment la coordination des politiques économiques à court terme sont remplies. Les politiques économiques à moyen terme sont elles aussi coordonnées au moyen du programme quinquennal élaboré par les institutions communautaires. Mais la convergence des économies des Etats membres résulte surtout du parallélisme de leurs problèmes plutôt que de la coordination des politiques économiques. En fait celle-ci ne peut donner des résultats concrets que lorsqu'elle est accompagnée de contraintes sur les politiques économiques nationales et que les intérêts fondamentaux des Etats membres convergent. Il est certes vrai que la solidarité financière communautaire, se manifestant par le concours financier à moyen terme, le nouvel instrument communautaire, les prêts de la BEI et les concours des différents fonds communautaires, a été développée dans une mesure non prévue dans le traité de Rome. Mais, si l'on veut poursuivre l'union économique et monétaire, comme il a été dit en 1971 et répété en 1978, il faut compenser les contraintes qu'implique une coordination plus poussée des politiques économiques nationales par une solidarité accrue tendant à l'élimination progressive des disparités structurelles et régionales entre les Etats membres.

Ces disparités, d'ailleurs, ont leur corollaire dans les disparités sociales que doit combattre la *politique sociale* communautaire. Dans le préambule du traité de Rome les Etats membres s'étaient déclarés décidés à s'attaquer à ces disparités par l'amélioration constante des conditions de vie et de travail de leurs peuples. En l'absence, toutefois, de mesures spécifiques prévues par le traité, cet objectif ambitieux devait, pendant les quinze premières années d'existence de la Communauté, être poursuivi essentiellement par le progrès économique et technologique accéléré par l'intégration économique. La Communauté s'était limitée à assurer la libre circulation des travailleurs par des mesures créant un marché commun du travail, et la formation professionnelle de nombreuses catégories de travailleurs par le concours d'un Fonds social constamment amélioré.

La mobilité et la formation professionnelle ont certes pour but essentiel l'amélioration des conditions d'emploi, mais elles ne peuvent pas, bien sûr, créer de nouveaux emplois nécessaires pour faire face aux problèmes de chômage que connaît la Communauté depuis 1975. Il faut pour cela une stratégie beaucoup plus vaste s'attaquant à la fois au sous-développement régional, au vieillissement des structures industrielles, au renchérissement de l'énergie et au ralentissement de la demande. Cette stratégie doit être développée par d'autres politi-



ques communautaires, notamment économique, industrielle et régionale. Mais la politique sociale doit être étroitement associée à leurs efforts pour mettre l'accent sur l'aspect sociaux de l'emploi. Elle peut le faire par la poursuite du programme d'action sociale de 1974 et par une nouvelle réforme du Fonds social européen.

Si le traité de Rome a des objectifs régionaux, comme il a des objectifs sociaux, il ne prévoit pas de *politique régionale*, comme il ne prévoit pas de politique sociale. L'une comme l'autre sont des attributs de l'union économique et monétaire et ont leurs origines dans la résolution du 22 mars 1971 et la déclaration de la Conférence au Sommet de Paris d'octobre 1972. C'est cette dernière qui a précisé les voies de l'action régionale communautaire ; la coordination des politiques régionales des Etats membres et la mise en place d'un Fonds de développement régional. Ce n'est donc que depuis le milieu des années 70 que la Communauté dispose d'une politique régionale digne de ce nom et ce n'est que depuis le début des années 80 que cette politique dispose de moyens financiers relativement importants. Mais, avec chaque élargissement de la Communauté, les disparités régionales s'aggravent. C'est ainsi que les moyens de développement régional dont disposait la Communauté à neuf Etats membres ne sont plus suffisants dans une Communauté à douze Etats, dont six ont un retard économique important par rapport aux six autres. Il est de l'intérêt de ces derniers de développer les marchés de leurs partenaires pour élargir et renforcer le marché intérieur de la Communauté et ainsi donner un nouvel élan à l'investissement productif et au progrès technologique créateurs d'emploi.

Le développement régional doit aller de pair avec la protection de l'environnement. Politique nouvelle tant dans la Communauté que dans les Etats membres, la *politique de l'environnement* s'est développée fortement pendant les années 70. Comme plusieurs autres politiques communautaires, elle trouve ses origines à la Conférence au Sommet de Paris d'octobre 1972, qui a conduit à l'adoption du premier programme au matière d'environnement, en novembre 1973. Sur base de ce programme et de ses suites, un nombre impressionnant de dispositions communautaires sur la protection de l'environnement ont été adoptées en un temps record pour une politique communautaire, ce qui prouve que, si une volonté politique existe, l'absence de dispositions spécifiques dans le traité n'empêche pas le développement d'une politique communautaire. Grâce à ses programmes successifs en matière d'environnement, la Communauté est à l'avant garde de la protection de la nature et de la santé humaine dans le monde. L'expérience a prouvé que la protection de l'environnement n'est pas anti-économique. Le développement de nouvelles sources d'énergie, de nouvelles technologies et de nouveaux procédés non-polluants peut même aider l'économie européenne à se restructurer sur de nouvelles bases faisant plus appel à une technologie avancée et à une main d'œuvre qualifiée existant en Europe. La poursuite du programme communautaire sur l'environnement peut donc aider à combattre le chômage qui sévit en Europe.

Une politique communautaire qui a aussi dépassé les exigences du traité CEE est la *politique fiscale*. Alors que le traité demandait seulement le respect de la règle de la neutralité fiscale dans les échanges intracommunautaires, les Etats membres ont pu, dès la première décade d'existence de la CEE, remplacer leurs taxes cumulatives à cascade par la taxe sur la valeur ajoutée,

dont les structures ont été harmonisées étroitement. Si les objectifs du traité dans le domaine fiscal ont ainsi été atteints et même dépassés, l'harmonisation fiscale ne peut certainement pas se borner à l'harmonisation des structures des taxes sur le chiffre d'affaires dans une Communauté qui veut aller au-delà de l'étape du marché commun vers l'union économique et monétaire. Pour réaliser progressivement cette union il faut, sur le plan fiscal, harmoniser aussi les structures des taxes spéciales à la consommation, dites accises, puis, commencer à rapprocher entre eux les taux tant de la TVA que des accises. Ce rapprochement doit se faire en plusieurs étapes afin d'amortir dans le temps les secousses inévitables apportées aux conditions économiques, financières et sociales des Etats membres, et doit donc commencer le plus tôt possible. Le rapprochement des taux des impôts indirects nécessitant des compensations dans d'autres domaines et des modifications importantes des structures fiscales, il faut aussi songer peu à peu à l'harmonisation des impôts directs. Si cette harmonisation est nécessaire seulement dans la dernière étape de l'union économique et monétaire, son avènement doit tout de même être préparé longtemps à l'avance.

Dernière politique horizontale, la *politique de concurrence* est une des rares politiques expressément prévues par le traité CEE. Celui-ci confère, en effet, à la concurrence le rôle de régulateur de l'activité économique dans le marché commun. La politique de concurrence communautaire a bien rempli son rôle. Elle a su définir et appliquer des règles empêchant les Etats et les entreprises de répartir les marchés au moyen d'interventions protectionnistes et d'ententes défensives. Elle a empêché les grandes entreprises d'imposer, en abusant de leur position dominante sur le marché, leurs conditions à leurs petits et moyens concurrents. Elle n'a pas toujours pu empêcher, cependant, les grandes entreprises multinationales d'absorber les petites et moyennes entreprises pour restreindre la concurrence. Le contrôle préalable des opérations de concentration proposé à cet effet par la Commission depuis 1973 n'a toujours pas été adopté par le Conseil. La surveillance de la concentration voulue par la Commission n'entraînerait pourtant pas une interdiction absolue de la concentration. La Commission a, en effet, mené jusqu'ici avec succès deux politiques parallèles : une politique de répression des pratiques abusives des grandes entreprises et une politique d'encouragement de la coopération et de la concentration entre petites et moyennes entreprises. Dans les conditions économiques difficiles que connaît la Communauté depuis le milieu des années 70, cette double politique est de plus en plus nécessaire pour éviter le protectionnisme, pour sauvegarder la mobilité des facteurs de production et pour empêcher leur stérilisation dans des productions dépassées.

La politique de concurrence, aussi utile qu'elle puisse être pour éviter la monopolisation ou la cartellisation des secteurs industriels des Etats membres, ne peut pas remplacer la *politique industrielle* de la Communauté. Cette dernière doit placer toutes les entreprises communautaires dans un cadre permettant l'exercice de leurs activités dans des conditions analogues à celles d'un marché intérieur, encourager la restructuration du secteur industriel à l'échelle de la Communauté et résoudre les problèmes communs de certains secteurs industriels. Mises à part les dispositions pour la création et le parachèvement de l'union douanière, le traité de Rome n'avait pas prévu de politique industrielle en tant que telle. Il ne faut donc pas s'étonner que les plus grands

progrès aient été accomplis dans le domaine de l'Union douanière. Les droits de douane et les restrictions quantitatives aux échanges des produits industriels ont été supprimés et un tarif douanier commun a été mis sur pied le 1^{er} juillet 1968. Depuis lors, les institutions communautaires s'attaquent avec un succès variable à la suppression des autres obstacles aux échanges, notamment les entraves techniques et le cloisonnement des marchés publics de travaux et de fournitures. Quelques progrès ont certes été accomplis pendant ces trente ans, mais il a fallu plusieurs années d'efforts de la part notamment de la Commission pour que les Etats membres conviennent de réaliser le marché intérieur de la Communauté jusqu'en 1992. D'ailleurs, pour que le fonctionnement du marché commun soit tout à fait comparable à celui d'un marché national, il faut non seulement empêcher les discriminations, mais aussi encourager la restructuration des facteurs de production et de commercialisation à la dimension de la Communauté ; c'est dans ce second volet de la politique industrielle communautaire que les progrès ont été les plus faibles. Les coopérations et les concentrations spontanées entre entreprises de différents Etats membres sont restées très limitées et le Conseil n'a pas adopté les dispositions communautaires, notamment le statut d'une société anonyme européenne, qui pourraient les inciter à se restructurer au niveau communautaire. La politique communautaire s'est développée dans certains secteurs industriels, tels que la sidérurgie, la construction navale et plus récemment l'informatique et la télématique. Dans ces secteurs clés la Communauté essaie d'éviter le recours à des aides nationales et d'apporter des solutions communautaires aux problèmes communs de l'industrie européenne.

Le développement industriel de la Communauté passe par la *politique de la recherche*. Elle est essentielle pour la définition de la stratégie industrielle, pour le progrès technique dans les secteurs à haute technologie, pour la maîtrise du problème énergétique de la Communauté et, finalement, pour le passage à la société post-industrielle. La politique communautaire ainsi que le Centre commun de recherche ont débuté dans le secteur nucléaire avec le traité d'Euratom. Encore maintenant plus de la moitié de la recherche communautaire est concentrée dans le secteur énergétique : sécurité nucléaire, économies d'énergie et développement de nouvelles sources d'énergie, dont la fusion thermonucléaire. Mais l'échec du développement en commun d'une filière nucléaire, dans les années 60, a conduit à la diversification des projets financés, soit entièrement (actions directes), soit partiellement (actions indirectes), par le budget communautaire. C'est ainsi que la recherche communautaire porte de plus en plus sur d'autres domaines : matières premières, agriculture, climatologie, biologie, environnement et problèmes de la vie en société. Pour que la recherche communautaire ait un sens pratique, il faut que ses résultats soient mis à la disposition des chercheurs et des industriels de tous les Etats membres. La Communauté s'en occupe effectivement avec sa politique d'information scientifique, son réseau de télécommunications (Euronet) et son réseau documentaire d'ordinateurs-serveurs (Diane).

La recherche est très importante pour la *politique énergétique* communautaire qui doit réduire la dépendance de la Communauté et augmenter la compétitivité de l'industrie communautaire par le développement d'énergies bon marché, sûres et non polluantes. Les

pères fondateurs n'avaient pas négligé les problèmes de l'énergie, mais ils n'avaient pas prévu les développements énergétiques. Avec les traités CECA et Euratom ils avaient, en effet, fourni à la Communauté des instruments juridiques pour l'énergie du passé (charbon) et l'énergie de l'avenir (nucléaire). Mais ils n'avaient rien prévu pour l'énergie prépondérante depuis les années 60 (pétrole). C'est ainsi que lorsque la grande crise pétrolière éclata, en 1973, la Communauté se trouva dépourvue de tout moyen pour y faire face, ce qu'elle a payé cher. La crise a servi de leçon aux Etats membres qui ont essayé de réduire leur dépendance énergétique par une stratégie commune. Mais ils n'ont pas voulu et ne veulent toujours pas céder à la Communauté leurs prérogatives nationales dans le domaine de l'approvisionnement pétrolier. La politique énergétique communautaire ne pourra donc pas se développer beaucoup dans le secteur du pétrole. Mais elle gagnera éventuellement de l'importance par l'amoindrissement de ce secteur dans le bilan énergétique total et par la montée du nucléaire et de nouvelles sources d'énergie dont elle aide le développement et qui seront de ce fait largement sous son emprise.

A la différence de la plupart des autres politiques de la CEE, la *politique des transports* était prévue par le traité comme politique commune. Les fondateurs de l'Europe n'avaient donc pas sous-estimé l'incidence des transports, et notamment des transports terrestres, sur la libre circulation des marchandises au sein du marché commun. Ce qu'ils avaient sans doute sous-estimé c'était les grandes divergences des intérêts nationaux dans ce secteur. La ténacité de ces divergences au sein du Conseil a bloqué plusieurs propositions de la Commission visant à libérer les opérations de transport des réglementations restrictives, à supprimer toutes les discriminations et à établir des règles communes nécessaires au bon fonctionnement du marché des transports. Certes, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la réglementation sociale communautaire dans le domaine des transports routiers, l'harmonisation des conditions d'accès à la profession de transporteur, l'élimination des discriminations tarifaires et la suppression de certaines distorsions de concurrence. Mais le trafic routier des marchandises, très important pour la Communauté, n'est toujours pas libéralisé et les contraintes imposées par les autorités publiques aux entreprises de transport qu'elles contrôlent n'ont pas été supprimées. Le recours en carence du Parlement contre le Conseil, vingt-cinq ans après la mise en vigueur du traité de Rome, était donc justifié et nécessaire. Il a donné une impulsion nouvelle au développement de la politique commune des transports, y compris dans les domaines nouveaux comme ceux relatifs au transport aérien et maritime. La réalisation d'un marché commun des transports fait partie des objectifs que la Commission s'est assignés pour 1992 dans le cadre de son livre blanc.

Que les difficultés de l'intégration économique ne soient pas insurmontables lorsqu'il existe une volonté politique d'aller de l'avant, l'autre politique commune demandée par le traité, la *politique agricole*, l'a démontré par ses réalisations. Avant la mise en œuvre du traité de Rome, l'agriculture était, en effet, le secteur où l'interventionnisme étatique était le plus intense et où les intérêts des Etats membres étaient le plus opposés. Les conditions de concurrence étaient tellement faussées qu'il était certain que, sans une politique commune rem-



plaçant les politiques nationales, les produits agricoles ne pourraient pas circuler librement dans le marché commun en formation. Il fallait une volonté politique soutenue pour mettre en place, dès 1962, les premières organisations communes des marchés, les étendre peu à peu à presque tous les produits agricoles et décider chaque année les prix communs de ces produits. L'effort valait certainement la peine, car le marché agricole commun ainsi créé garantit l'approvisionnement de la Communauté en produits alimentaires à des prix raisonnables pour les consommateurs et, surtout, stables par rapport aux prix mondiaux. Pourtant, de toutes les politiques de la Communauté, c'est la politique agricole commune qui soulève le plus de controverses. Ses détracteurs disent qu'elle engendre trop de dépenses pour le budget communautaire, qu'elle conduit à des excédents de certaines productions et qu'elle favorise les produits du Nord de l'Europe par rapport à ceux du Sud. Quoique ces critiques soient fondées, les problèmes auxquels elles se réfèrent ne sont pas insolubles. Un meilleur équilibre pourrait être atteint au sein du budget de la Communauté entre les dépenses agricoles et les dépenses relatives aux autres politiques communautaires. Les excédents pourraient diminuer par une politique de prix appropriée. Le déséquilibre des organisations des marchés en faveur des produits septentrionaux pourrait être compensé par une politique des structures agricoles plus axée sur les régions défavorisées de la Communauté. En fait, il s'agit là des nouvelles orientations de la politique agricole commune.

Ayant ses origines dans la politique agricole commune, la *politique de la pêche* montre bien comment se développe une politique communautaire. On commence avec quelques mesures isolées destinées à faire face à une certaine situation ou à certains problèmes communs d'un secteur et, peu à peu, on se rend compte que si l'on veut sauvegarder l'acquis communautaire il faut d'autres mesures jusqu'à ce qu'on ait enfin une politique commune. Ainsi, pour garantir la libre circulation des produits de la pêche dans le marché commun, il fallait une organisation commune des marchés ; mais, les conditions de la pêche étant très différentes dans les Etats membres, il fallait aussi une politique des structures. En 1970, on mettait en place ensemble ces deux volets de la politique de la pêche et, en même temps, on proclamait la liberté d'accès des pêcheurs d'un Etat membre aux eaux territoriales des autres. Mais ce principe simple était très difficile à appliquer dès lors qu'on voulait conserver les ressources halieutiques menacées d'épuisement, qu'on étendait les zones de pêche de 3 milles à 200 milles marins, que les zones de certains Etats membres étaient beaucoup plus riches que celles des autres et que les pêcheurs de ces autres Etats membres pêchaient traditionnellement dans des zones auparavant libres mais désormais soumises à la souveraineté de leurs voisins. Il a fallu dix ans pour assembler les différentes pièces de ce puzzle et parfaire ainsi le troisième volet de la politique commune de la pêche, celui des ressources. Mais, cela étant fait, on compte depuis 1983, une politique commune de plus non prévue par le traité de Rome.

Le bilan des politiques communautaires est, on le voit, largement positif. La Communauté a pu mener à bien la plus grande partie du programme d'intégration fixé par les traités qui l'avaient instituée et elle est allée au-delà dans de nombreux domaines. On peut toujours, bien sûr, trouver un verre à moitié plein ou à moitié vide. Il est

vrai que l'acquis communautaire ne forme pas encore une politique complète de la société ; il peut même être considéré comme le prélude de ce qui reste à faire ; mais le chemin parcouru en trente ans — période très courte à l'échelle de l'histoire de l'humanité — est très long. Les *politiques communes* priment déjà sur les politiques nationales dans plusieurs domaines vitaux des économies des Etats membres : commerce, concurrence, agriculture et pêche. Les *politiques communautaires* encadrent les politiques nationales dans de nombreux autres domaines : monétaire, économique, social, régional, de l'environnement et de la recherche.

Aucune politique commune ou communautaire n'est figée. Toutes évoluent constamment, et c'est normal, pour tenir compte des réalités et des problèmes nationaux et internationaux. Chaque jour les dispositions communautaires adoptées harmonisent un peu plus les conditions de vie et de travail dans la Communauté et nouent plus fermement les relations et les intérêts entre les Etats et entre les citoyens de la Communauté.

L'évolution constante des politiques de la Communauté implique que plusieurs politiques communautaires tendent à devenir des politiques communes, c'est-à-dire à se substituer aux politiques nationales dans leurs éléments essentiels. C'est le cas notamment des politiques monétaire, régionale, de l'environnement et de la recherche. Cette évolution implique aussi que les droits et les obligations des Etats membres s'accroissent et se multiplient constamment.

Ayant abordé le cadre du marché commun fixé par le traité CEE la Communauté avance vers son union économique et monétaire. Cela ne veut pas dire que son marché commun est parfait. Si les quatre libertés caractéristiques d'un marché commun — libre circulation des produits, de la main d'œuvre, des capitaux et des services — sont réalisées sur papier, de nombreux problèmes persistent encore et l'on n'espère parachever le marché commun qu'en 1992. Mais, entretemps, la Communauté poursuit plusieurs politiques caractéristiques d'une union économique et monétaire. On ne parle certes plus de la résolution du 22 mars 1971, concernant la réalisation par étapes de cette union, car l'expérience a prouvé que l'intégration positive — à la différence de l'intégration négative — ne peut pas suivre un plan rigide. On poursuit cependant activement cette intégration, sur le plan économique, par l'harmonisation des politiques nationales et par la mise en œuvre de politiques communes et, sur le plan monétaire, par le contrôle commun des taux de change des monnaies participant au Système monétaire européen. D'ores et déjà la symbiose entre ordres juridiques nationaux et la coopération entre administrations nationales des Etats de la Communauté sont parvenues à un niveau jamais atteint au sein d'une organisation internationale.

Au stade d'intégration où elle se trouve, la Communauté ne devrait pas nécessairement avoir davantage de politiques communes. Certains problèmes sont encore mieux traités au niveau national ou même régional qu'au niveau communautaire. Dans de nombreux domaines, une bonne coordination des politiques nationales ou un encadrement des actions des agents économiques privés et publics des Etats membres, peuvent être plus efficaces qu'une politique menée par les institutions communautaires. Aussi, le budget communautaire ne doit pas se gonfler démesurément par rapport aux budgets nationaux. Une union économique et monétaire

peut bien fonctionner, dans sa première phase, avec un budget commun représentant quelque 3 % du produit intérieur brut de ses Etats membres. Ce niveau est cependant loin d'être atteint dans la Communauté. Le financement futur de la Communauté doit être plus adéquat si l'on veut réaliser les grands objectifs du traité CEE, c'est-à-dire, une expansion continue et équilibrée, un développement harmonieux des activités économiques de toutes les régions et un relèvement accéléré du niveau de vie de tous les peuples de la Communauté.

Pour terminer ce bilan il faut souligner que, dans la plupart de ses politiques la Communauté n'imité aucune autre puissance mondiale, mais suit son propre chemin.

Ses politiques agricole, monétaire, régionale et sociale conjuguent le libéralisme avec l'interventionnisme d'une façon originale qui tend à différencier l'Europe tant de la grande puissance de l'Ouest, souvent trop libérale, que de la grande puissance de l'Est, toujours très interventionniste. D'autres politiques communautaires, comme celle de la recherche, de l'énergie, de la concurrence et de l'environnement contiennent des éléments originaux considérés avec intérêt par plusieurs Etats tiers. Plus généralement, la grande expérience de l'intégration économique et politique de l'Europe pourrait servir d'exemple dans d'autres parties du monde. Cette expérience unique place, en effet, l'Europe de nouveau dans l'avant-garde de la civilisation.



TRENTE ANS DE POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Luigi FRICCHIONE

*Directeur général honoraire, Conseil des Communautés européennes**

Lorsqu'on parle aujourd'hui de la politique agricole commune, on se heurte facilement à des réactions diverses où les critiques dépassent souvent les considérations positives quant à l'importance réelle de l'œuvre accomplie.

Il serait vain — et surtout contraire à l'intérêt bien conçu de la Communauté — de sous-estimer les difficultés actuelles. Mais il faut aussi apprécier correctement les résultats obtenus qui, dans leur ensemble, constituent une partie essentielle de la construction communautaire. A cette fin, il convient de regarder un peu en arrière, ce qui permettra de mieux mesurer le chemin parcouru.

1. La genèse de la PAC dans le prolongement des politiques antérieures

En premier lieu, on aurait tort de considérer la politique agricole commune comme une innovation radicale par rapport à ce qui existait précédemment. Une politique de protection et de soutien de la production agricole était en vigueur dans la plupart des pays d'Europe occidentale bien avant la signature du traité de Rome. Les difficultés d'approvisionnement qui s'étaient présentées pendant et après la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que les difficultés de balance de paiement avaient encouragé la poursuite de cette politique tout au long des années 1950.

Les mesures mises en œuvre variaient d'un État à l'autre mais aboutissaient en fait à deux éléments constants. D'une part, le soutien du revenu des agriculteurs face aux fluctuations du marché intérieur ; d'autre part, un degré très élevé de protection aux frontières, basé sur des tarifs douaniers le plus souvent accompagnés par des restrictions quantitatives.

L'OCDE (à l'époque OECE) avait brillamment réussi la politique de libéralisation des échanges des produits industriels, mais avait échoué dans toute tentative de libération des échanges des produits agricoles.

C'est dans cette situation qu'avaient débuté les négociations relatives au Traité de Rome et les difficultés spécifiques, qui caractérisaient l'agriculture européenne, se sont reflétées au cours des débats qui ont eu lieu au sein du Comité intérimaire, chargé de préparer le Traité :

en agriculture, en effet, la question essentielle consistait moins à démobiliser les barrières aux échanges qu'à remplacer les mécanismes de soutien nationaux par des mécanismes de soutien communautaire dont la gestion serait confiée aux futures institutions de la Communauté.

Les négociations entre les Six se poursuivirent dans cette direction et se reflétèrent dans les articles (38 à 45) du Traité de Rome consacrés à l'agriculture.

A partir de ces textes, la Commission, dès sa mise en place, s'est attaquée à l'élaboration de la Politique agricole commune (PAC) et a pu aboutir à des résultats concrets dans un temps relativement bref, respectant ainsi les étapes prévues par le Traité de Rome au cours de la période transitoire de 12 ans.

Cette réussite est due, pour l'essentiel, à deux éléments très importants :

— le premier, la volonté politique des six États membres d'aboutir à la construction européenne et la conscience qu'une telle construction ne pourrait se faire qu'en englobant à la fois les produits industriels et les produits agricoles ;

(*) Le présent article ne représente évidemment pas les vues officielles des Communautés et n'engage que son auteur.

— le deuxième, l'extraordinaire capacité de négociation dont ont fait preuve les trois personnages majeurs qui ont animé la Commission à ce moment-là : Walter Hallstein, Jean Rey et Sicco Mansholt.

Des négociations devaient être menées non seulement sur le plan agricole mais également sur le plan de la politique commerciale, où des choix s'imposaient entre les courants protectionnistes, et d'autres courants plus axés sur la liberté des échanges. Parallèlement, des négociations internationales de grande envergure devaient être conduites au sein du GATT, en vue de faire accepter la nouvelle construction européenne par les principaux partenaires commerciaux européens et extra-européens, en premier lieu les États-Unis.

L'habileté de la Commission a été de mener parallèlement ces différentes négociations, aussi bien sur le plan interne que sur le plan international, de manière à aboutir progressivement à des « paquets » dans lesquels chacun des États membres, et — pourrait-on dire — chacun des représentants des différents courants de pensée, trouvait progressivement son compte.

Une telle entreprise ne pouvait pas avancer sans des hauts et des bas ; il est intéressant de rappeler rapidement les étapes — et les péripéties — principales suivant lesquelles la politique agricole commune a été mise en place.

La Conférence de Stresa, en 1958, réunit aussi bien les hommes politiques que les représentants des catégories professionnelles et permit une première confrontation des différentes méthodes d'organisation des marchés agricoles ainsi que des problèmes qui préoccupaient les États membres.

Les résultats de la Conférence ont été à la fois importants et modestes : en effet, d'une part, dans la résolution finale, on trouvait énumérées, d'une manière beaucoup plus précise que dans le Traité, les lignes directrices de la future politique agricole commune, mais, d'autre part, toute l'énonciation restait encore sur le plan des principes.

Stresa fut suivie par une période intense de négociations : propositions concrètes de la Commission, d'une part, débats au sein du Conseil et du Parlement européen d'autre part.

Les négociations aboutirent à un premier « paquet » de décisions adoptées formellement par le Conseil le 14 janvier 1962, mais rétrodatées au 31 décembre 1961.

Le « paquet » de janvier 1962 était axé sur les céréales — compte tenu de l'importance majeure de ces produits dans le cadre de la PAC —, mais indiquait les éléments sur lesquels se baseraient ensuite les organisations de marché telles qu'elles furent adoptées à partir de 1964.

L'élément clé de ce système était la fixation pour l'ensemble de la Communauté d'un « prix indicatif » à partir duquel seraient fixés les prix d'intervention, les prix de seuil et les restitutions à l'exportation.

Le mécanisme des prix, garanti par l'intervention et par les différentes formes de protection à la frontière, devenait donc l'élément clé en vue d'assurer le soutien du revenu des agriculteurs, conformément aux dispositions de l'article 39 du Traité.

Un deuxième élément essentiel était l'institution du FEOGA (Fonds européen d'orientation et garanties agricoles), destiné à prendre en charge progressivement les dépenses découlant du système mis en place. Au début,

l'intervention du FEOGA était conçue comme un système de prise en charge partielle des dépenses des États membres, mais cette participation était destinée à s'accroître pour aboutir, à la fin de la période de transition, à une prise en charge complète des dépenses relatives au fonctionnement des organisations de marché. Le FEOGA devait en outre assurer le financement de la politique structurelle qui devait être mise en place afin de compléter la politique des marchés.

Les décisions prises au début de 1962 annonçaient donc *les trois piliers essentiels* de la politique agricole commune, à savoir :

- l'unicité du marché, axée sur le système de prix uniques,
- la préférence communautaire, assurée par les prix de seuil et les prélèvements à l'importation,
- la solidarité financière organisée sur la base du FEOGA.

Ces décisions, comme il a été dit, concernaient pour l'essentiel les céréales et s'étendaient, avec quelques assouplissements, aux produits dits « dérivés », tels que la viande de porc, les œufs et la volaille. Toutefois, le modèle ainsi créé était destiné à s'étendre aux autres productions agricoles, avec les adaptations appropriées aux caractéristiques propres de chaque produit et à ses méthodes de commercialisation.

Malgré ces succès considérables, le plus difficile restait à faire : en effet, la décision de 1962 fixait les règles de base concernant les céréales. Mais le problème de leur application pratique — en particulier la fixation du prix communautaire — restait ouvert. D'autre part, le problème se posait de fixer les règles à suivre pour les autres produits.

Enfin, le problème allait se poser des ressources à affecter au FEOGA afin de lui donner les moyens d'assurer le financement de l'ensemble des organisations de marché.

Les décisions de janvier 1962 n'étaient donc que le début d'un long et difficile chemin.

En 1962, il fut décidé que les prix resteraient gelés à leur niveau national pour la campagne 1962/1963 ; à partir de 1963 le processus d'harmonisation aurait dû commencer, ce qui devait comporter, entre autres, une baisse sensible des prix allemands. Or, il apparut bientôt que la position des autorités allemandes restait très ferme à ce sujet. Mais il serait trop simpliste de réduire le problème en ces termes et de ne pas parler des difficultés apparues dans d'autres domaines.

En particulier, les problèmes financiers et institutionnels se posaient de manière aiguë : la mise en place des premiers règlements agricoles avait administré la preuve (si jamais il y en avait eu besoin) que la mise en place de la PAC ne pouvait se faire sans un renforcement des institutions communautaires, aussi bien sur le plan financier que sur le plan politique tout court.

Dans ce cadre très complexe, caractérisé assez souvent par les méfiances des uns à l'égard des autres — ce qui n'était pas étonnant, si l'on tient compte que le Traité de Rome n'avait que quelques années de vie — les négociations relatives à la réalisation de la PAC avancèrent avec des vicissitudes alternes.

Des progrès considérables furent réalisés avec l'adoption au début de l'année 1964 des règlements préliminaires relatifs aux produits laitiers, à la viande bovine et au riz. La formule adoptée pour les céréales, axée sur les prix



indicatifs, fut retenue avec des adaptations en ce qui concerne les mécanismes d'intervention.

La question de la fixation des prix communs resta toutefois ouverte et les négociations se prolongèrent tout au long de l'année 1964. Mais plusieurs éléments jouaient en faveur d'une solution : d'une part, bien sûr, la pression des États membres intéressés à la mise en place effective de la PAC, d'autre part le fait que, dès le début de l'année 1964, la Communauté s'était engagée dans les négociations du Kennedy Round. Dès lors, la position allemande, visant à obtenir des prix communautaires élevés, conformes à ceux pratiqués sur le plan intérieur, devenait de moins en moins soutenable, compte tenu en particulier de l'intérêt que ce pays attachait à un succès des négociations dans le cadre du GATT.

Un compromis fut enfin réalisé à la fin de l'année 1964, selon lequel l'Allemagne acceptait une baisse du prix des céréales d'environ 50 DM la tonne. Il fut toutefois entendu que les prix communs (425 DM la tonne) n'entreraient en vigueur qu'au début de la campagne 1967/1968 et que des compensations seraient accordées aux trois pays (Allemagne, Italie et Luxembourg) devant procéder à des baisses des prix intérieurs.

En outre, l'Italie obtint un régime d'aide directe au blé dur produit dans les régions du Sud et les îles ainsi que des assurances quant au financement des excédents de fruits et légumes, pour lesquels une politique commune n'avait pas encore été mise en place.

L'ensemble de ces décisions aurait pu permettre d'envisager avec optimisme les progrès ultérieurs de la PAC, mais un obstacle important subsistait en matière de financement.

Le règlement adopté à ce sujet en 1962 prévoyait de nouvelles décisions à la date du 30 juin 1965. Au cours du printemps 1965 la Commission présenta à cet effet des propositions comportant en particulier la création de ressources propres destinées à remplacer progressivement les contributions nationales par lesquelles les États membres assuraient le financement du budget communautaire.

Ces propositions furent mal accueillies par la délégation française.

La suite des événements est bien connue : la France cessa de participer aux sessions du Conseil et de ses groupes préparatoires et commença ainsi la période de la « chaise vide ». La crise avait, en effet, des origines plus profondes que le retard dans la réalisation des objectifs agricoles ; les difficultés agricoles avaient été le détonateur.

La solution de la crise fut trouvée sous la forme d'un texte, bien connu sous le nom de « compromis de Luxembourg ». Ce compromis eut des conséquences considérables sur le fonctionnement de la PAC. En effet, tout au long des années 1970 et jusqu'au début des années 1980, toutes les décisions en cette matière furent prises à l'unanimité : or, cette pratique, qui comportait des négociations interminables, fut un élément de faiblesse dans l'activité du Conseil, surtout lorsque des décisions rapides et courageuses s'avéraient nécessaires. Ce n'est qu'en 1982, que le Conseil adopta, pour la première fois, à la majorité qualifiée, la décision relative aux prix pour la campagne 1982/1983.

Malgré ces considérations, les accords de Luxembourg eurent le résultat de débloquer l'activité communautaire. En ce qui concerne l'agriculture, pendant les années 1966

à 1968, les règlements déjà adoptés, à titre préliminaire, pour les produits laitiers, la viande bovine et le riz purent entrer en application grâce à la fixation des prix.

Une organisation de marché fut mise en place également pour le sucre et elle mériterait une mention à part car les dispositions relatives aux prix furent complétées par un mécanisme de quotas qui visait à concilier la situation d'un certain nombre d'États membres qui produisaient à coût élevé et celle d'autres États membres (notamment la France, la Belgique et les Pays-Bas) qui produisaient à des coûts beaucoup plus économiques.

Enfin, pendant la même période, des règlements relatifs à l'huile d'olive et aux graines oléagineuses furent adoptés ; dans ces cas, le mécanisme des prix fut complété par un régime d'aides à la production.

Parallèlement à ces réalisations dans le domaine agricole, des succès importants pouvaient être enregistrés dans le domaine de la politique commerciale. Les négociations du Kennedy Round étaient terminées au printemps 1967 et, sur le plan interne, l'union douanière était complètement achevée à la date du 1^{er} juillet 1968.

Cet ensemble de réalisations, dont le parallélisme n'était pas accidentel mais correspondait au plan d'ensemble dont on a parlé plus haut, permit à la Communauté de compléter la période de transition dans la limite prévue de 1969.

2. Le fonctionnement de la PAC. La montée des problèmes

En ce qui concerne la politique agricole commune, la période de la construction pouvait être considérée achevée. Les années qui suivirent, entre 1970 et 1983, peuvent être appelées les années de la gestion et de l'aménagement. La gestion, car le Conseil était appelé à mettre en œuvre progressivement, en particulier par la fixation annuelle des prix agricoles, les décisions contenues dans les règlements de base.

L'aménagement, car le Conseil était appelé à modifier et à remanier les règles existantes ou à en introduire d'autres, afin d'adapter, selon les nécessités, la politique agricole à des situations économiques et politiques qui étaient constamment en mouvement.

Un certain nombre d'aménagements durent être introduits, entre 1974 et 1975, suite à l'élargissement de la Communauté. Au départ, l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark n'aurait pas dû créer des problèmes, étant donné qu'au cours des négociations, ces pays avaient accepté le principe de « l'acquis communautaire » qui comportait en particulier l'acceptation de la politique agricole commune.

La situation changea brusquement lorsque, au début de l'année 1974, de nouvelles élections en Grande-Bretagne amenèrent au pouvoir un gouvernement travailliste. Conformément aux idées déjà exprimées au cours de la campagne électorale, le nouveau gouvernement demanda une renégociation de la politique agricole commune. La réaction des autres partenaires de la Communauté fut très nette ; il n'était pas question de remettre en cause une partie aussi importante de l'acquis communautaire ; tout au plus on pourrait parler de quelques adaptations.

Au cours des négociations qui suivirent, les deux parties firent preuve de raison. Le ministre britannique, Fred Peart, se montra un négociateur habile et, sans remettre

en cause les principes, obtint un certain nombre de concessions permettant d'aller à la rencontre des souhaits britanniques. En particulier : des subventions à la vente de beurre et une prime variable à l'abattage des bovins ; ces mesures étaient limitées au marché britannique et devaient garder un caractère temporaire. En fait, elles furent maintenues pendant plusieurs années ; la prime variable à l'abattage des bovins est encore en vigueur.

Un peu plus tard, pendant l'année 1975, des solutions furent également trouvées pour les achats de beurre originaire de la Nouvelle-Zélande (un arrangement spécial permettant l'importation de quantités limitées de beurre à des conditions préférentielles) ainsi que pour les importations de sucre originaire des ACP. Pour ce produit, dans le cadre de la convention de Lomé, un arrangement fut pris permettant l'importation de 1 400 000 tonnes par an à un prix se situant à un niveau proche des prix communautaires.

Sur le plan purement agricole, ces concessions clôturèrent le débat qui s'était ouvert en 1974. La position britannique resta beaucoup plus difficile sur le plan financier et budgétaire. On aura l'occasion de revenir sur cet argument.

Entre-temps, à partir du début des années 1970, la PAC était confrontée à une série d'autres problèmes d'importance majeure. On peut citer, un peu dans le désordre, les poussées inflationnistes qui avaient commencé à se manifester — à des degrés différents — dans les États membres, la hausse des prix du pétrole qui s'étaient répercutée durement sur les coûts de production, l'instabilité monétaire, aussi bien sur le plan interne de la Communauté que sur le plan mondial.

Parallèlement, la production, qui bénéficiait d'un progrès technologique constant, se développait à un rythme dépassant largement la consommation de sorte que, *dès la deuxième partie des années 1970, les premiers excédents se présentèrent.*

Il est évident que, dans de telles conditions, la Communauté ne pouvait avancer qu'à petits pas et d'une manière très pragmatique.

Conformément aux règlements de base, le Conseil au début de chaque année, devait fixer, sur la base de propositions de la Commission, les prix agricoles pour les prochaines campagnes. A cet effet, il devait tenir compte d'une part de l'évolution des coûts de production, d'autre part de la nécessité d'assurer le maintien de l'équilibre des marchés.

Ces deux exigences s'avèrent très rapidement contradictoires : l'augmentation des coûts de production incitait à la hausse des prix, afin de sauvegarder le revenu des agriculteurs ; l'augmentation très rapide de la production incitait par contre à une politique prudente, afin de sauvegarder l'équilibre des marchés.

Le compromis entre ces deux tendances n'était pas facile et les débats du Conseil prirent bientôt l'allure de « marathons » au cours desquels les discussions se prolongeaient plusieurs jours et souvent plusieurs nuits.

Au cours de la première partie des années 1970, le Conseil fut plutôt enclin à tenir davantage compte de la hausse des coûts de production et les compromis du Conseil aboutirent à des relèvements des prix allant jusqu'à 8 à 10 % en moyenne. A partir de 1976, le Conseil — préoccupé d'une part de la formation d'excédents considérables et d'autre part de l'accroissement des dépenses

se découlant des achats à l'intervention et des restitutions à l'exportation — adopta des positions plus prudentes.

C'est ainsi que pour la campagne 1977/1978, les hausses de prix furent limitées à 3,9 % ; pour les deux campagnes successives, elles furent limitées respectivement à 2,1 % et à 1,2 %. Mais le mouvement vers la hausse reprit en 1980 (4,8 % pour la campagne 1980/1981 et des hausses plus importantes encore pour les campagnes 1981/1982 et 1982/1983).

Cette attitude du Conseil, orientée davantage vers la hausse des prix, alors que la production continuait à enregistrer des excédents importants, peut apparaître contradictoire. Les raisons qui en sont à l'origine sont multiples.

On a déjà parlé de la hausse des coûts de production : les arguments présentés à ce sujet par les représentants des organisations agricoles étaient certainement très valables et le Conseil ne pouvait pas ne pas en tenir compte.

D'autre part, il y a toujours eu un problème de disparités entre les revenus des agriculteurs et les revenus des travailleurs des secteurs industriel et tertiaire ; or, une politique de rigueur dans la fixation des prix agricoles aurait risqué d'accroître ces disparités.

Un troisième argument en faveur des hausses des prix était la possibilité de réduire les montants compensatoires monétaires positifs.

Certes, on pourrait reprocher au Conseil d'avoir été un peu trop optimiste dans son appréciation de la situation et de ne pas avoir maintenu la politique de rigueur, annoncée en 1976, alors que les excédents s'accumulaient progressivement, en particulier dans les secteurs des produits laitiers et des céréales. En 1976, John Silkin, le ministre anglais qui avait succédé à Fred Peart, avait proposé le gel des prix pour tous les produits présentant des tendances clairement excédentaires.

La majorité de ses collègues s'opposa nettement à ces idées : on peut se demander aujourd'hui si, en acceptant à l'époque les idées de M. Silkin, la Communauté aurait pu éviter les mesures bien plus rigoureuses qu'elle a dû mettre en œuvre à partir de 1984. Mais, à la fin des années 1970, la situation n'était pas suffisamment grave pour justifier l'adoption de mesures qui auraient certainement déchaîné la colère des masses paysannes.

Toutes ces considérations d'ordre général doivent faire l'objet d'appréciations différentes, selon les produits auxquels on se réfère. On peut dire que dans un nombre important d'organisations de marché les règles de base de la PAC ont assuré un fonctionnement régulier, sous réserve des remaniements et adaptations qui y ont été apportés, afin de tenir compte des besoins et des situations nouvelles. En certains cas (sucre, huile d'olive), des véritables refontes ont été décidées, mais les caractéristiques de base sont restées inchangées.

Dans le secteur des fruits et légumes frais et transformés, les règlements ont été remaniés à plusieurs reprises, notamment en ce qui concerne le rôle des organisations des producteurs et ceci afin de faire face à un double défi : d'une part, l'entrée dans la Communauté de trois nouveaux pays méditerranéens, qui sont des producteurs importants et, d'autre part, la nécessité de maintenir de bonnes relations commerciales avec les pays méditerranéens n'appartenant pas à la Communauté.

On pourrait continuer le tour des différents secteurs pour arriver un peu partout aux mêmes conclusions : dans



la plupart des organisations de marché, la politique agricole commune a fonctionné : elle s'est heurtée périodiquement à des difficultés qui sont inévitables dans une situation aussi mouvante que l'agriculture, mais il ne s'agissait pas de difficultés insurmontables.

La crise actuelle se concentre autour de trois secteurs : les produits laitiers, les céréales et la viande bovine ; mais il faut tout de suite souligner que ces trois secteurs constituent en fait le 50 % du total de la production agricole communautaire.

D'ailleurs, le mot de crise est inapproprié. La situation, qui s'est présentée entre 1983 et 1985, n'est que l'aboutissement d'un long processus qui, comme on vient de le dire, se dessinait déjà au cours des années 1960 et qui s'est poursuivi tout au long des années 1970, encouragé à la fois par le progrès technologique et par les conditions de sécurité offertes aux producteurs par les organisations de marché. Les 150 millions de tonnes de céréales produites au cours de la campagne 1984/1985 peuvent être considérées comme une récolte record mais les 138-140 millions de tonnes des années suivantes ne sont certainement pas exceptionnelles.

Le même raisonnement peut être appliqué au secteur laitier ; les 107 millions de tonnes de lait produits au cours de la campagne 1983/1984 sont l'aboutissement d'un long processus d'expansion de la production.

Les stocks enregistrés en 1986 (1 300 000 tonnes de beurre, 1 million de tonnes de poudre de lait, 17 millions de tonnes de céréales, 730 000 tonnes de viande bovine) sont une conséquence logique de cette évolution.

Cet état de choses a amené un changement considérable dans l'attitude des autorités communautaires. Le Conseil, comme on l'a vu plus haut, dans un premier stade, pour des raisons parfaitement compréhensibles, avait été réticent à prendre des mesures trop drastiques. Il avait accepté de prendre un certain nombre de dispositions — telles que, par exemple, la taxe de coresponsabilité sur le lait et des ajustements aux mécanismes d'intervention sur les céréales — qui auraient dû mettre en garde les agriculteurs et en outre les faire participer au financement de l'écoulement des excédents. Les résultats furent insignifiants, les excédents continuèrent à s'accumuler et, en 1983, le Conseil a dû reconnaître que des mesures beaucoup plus énergiques devaient être prises.

Dès 1983, le principe du « seuil de garantie », c'est-à-dire la fixation de niveaux de production au-delà desquels la Communauté était tenue de prendre des mesures efficaces permettant de corriger la tendance, fut accepté pour tous les produits. Pour les céréales, il fut traduit en dispositions concrètes, insérées dans le règlement de base, en 1984.

Mais dès 1983, le problème le plus urgent était de celui des produits laitiers ; le Conseil se trouvait devant un choix : soit une réduction drastique des prix indicatifs et des prix d'intervention, soit un système de quotas de production.

Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil opta pour un système de quotas laitiers — dont le montant était fixé sur la base de la production pendant une période de référence — qui étaient répartis à l'intérieur des États membres soit entre les producteurs individuels, soit entre les laiteries. Ce système permettait de maintenir — dans les limites des quotas — un niveau de prix raisonnable. Le lait, dépassant les quotas, devait être frappé par un superprélèvement allant de 75 % du prix

indicatif pour les quotas individuels à 100 % pour les quotas laiteries.

Ces mesures ont permis de freiner l'expansion de la production, mais sont apparues insuffisantes à réaliser une véritable réduction des excédents ; en effet, la consommation interne de la Communauté est restée à un niveau d'environ 85 millions de tonnes, bien inférieur aux chiffres prévus par les quotas. Par ailleurs, les possibilités d'augmenter les exportations se sont démontrées non réalistes.

Au cours de l'année 1986, il a été nécessaire de procéder à une nouvelle réduction substantielle des quotas (9,5 %), ce qui devrait permettre de réaliser, par étapes, jusqu'à la campagne 1988/1989 (date à laquelle le régime des quotas, en principe, devrait se terminer) le rééquilibre du marché. De pair avec cette nouvelle réduction, un important programme d'écoulement des excédents actuels, a été adopté par le Conseil en vue de revenir à des niveaux de stocks normaux avant la fin du régime des quotas laitiers.

Pour les céréales, le Conseil suivit une orientation différente : après avoir introduit dans le règlement de base le principe du seuil de garantie (120,5 millions de tonnes — à l'exclusion du blé dur — pour la campagne 1983/1984), le Conseil s'est fondé essentiellement sur une politique de prix et d'aménagements à l'intervention.

Pour la campagne 1985/1986, la Commission, compte tenu du dépassement du seuil de garantie, proposa une réduction des prix de 3,6 %. Après de longues négociations, cette baisse fut limitée à 1,8 %. Malgré cela, la République fédérale d'Allemagne ne put accepter cette proposition et le vote qui suivit au Conseil, ne permit pas de réunir une majorité qualifiée sur la proposition de la Commission. Celle-ci constata alors la carence du Conseil et mit en vigueur à titre conservatoire les prix (réduits de 1,8 %).

Cet état de choses se prolongea jusqu'à la fixation des prix pour la campagne 1986/1987 : à cette occasion, la baisse fut enfin légalisée. Ce événement revêt une importance considérable car il consacre un pouvoir accru de la Commission dans la gestion de la PAC.

En ce qui concerne la viande bovine, des dispositions permettant un assouplissement considérable des mécanismes d'intervention et comportant en fait la remise en cause du principe de l'intervention permanente, furent prises : en particulier le mécanisme de déclenchement et d'arrêt de mesures d'intervention ; en outre le niveau des prix d'achat fut ramené à un niveau proche des prix de marché réels.

L'ensemble des décisions prises, entre 1983 et 1986, pour le lait, les céréales et la viande bovine marquent un tournant considérable dans l'histoire de la politique agricole commune.

En effet, les règlements de base se préoccupaient, pour l'essentiel, du soutien des revenus agricoles et présentaient une lacune en ce qui concerne les normes à adopter en cas de formation d'excédents structurels. Les décisions prises au cours de ces dernières années ont comblé, au moins partiellement, cette lacune, en affirmant, sur un plan général, la capacité de la Communauté à intervenir afin de rétablir l'équilibre des marchés et en présentant un premier éventail des mesures susceptibles d'être adoptées. L'avenir se chargera de démontrer si ces mesures sont suffisantes ou s'il faudra les compléter et les renforcer.

Toutefois, il serait erroné d'envisager l'avenir de l'agriculture uniquement sous l'aspect négatif d'un rétablissement de l'équilibre du marché grâce à une réduction de la production. L'aspect inverse, c'est-à-dire l'expansion et la diversification de la consommation sont à l'étude. En particulier la possibilité d'un emploi accru des céréales dans l'industrie chimique a été envisagée aussi bien par la Commission que par le Conseil. Scientifiquement, ces possibilités existent, la question se pose de leur rentabilité économique.

Dès maintenant, par ailleurs, la Commission et le Conseil se sont engagés à étudier les modalités selon lesquelles les décisions prises pourront être complétées par des mesures socio-structurelles, portant notamment sur les points suivants :

- la propension,
- l'extention de la production,
- les indemnités complémentaires,
- la protection de l'environnement.

Il est difficile de juger au stade actuel de l'effort qu'auront ces mesures, qui, par ailleurs, ne sont pas encore approuvées.

Si d'une part certaines d'entre elles pourraient atténuer le choc provoqué par les mesures restrictives mises en vigueur, d'autres risquent de créer des difficultés notamment en ce qui concerne les rapports juridiques entre les propriétaires et les exploitants des fonds.

3. La politique des structures

Avant de terminer, il est indispensable de dire quelques mots au sujet de la politique des structures. Dans le dessein initial de la Commission, cette politique — qui était financée par la section Orientation du FEOGA — aurait dû constituer un élément important de la politique agricole commune, ayant le double objectif d'encourager la modernisation de l'agriculture européenne et de réduire les disparités régionales.

L'application concrète fut plus modeste. Au début des années 1970 le Conseil adopta deux directives :

— la première (72/159) prévoyait des aides (sous la forme de participations aux intérêts ou participation aux investissements) aux producteurs qui mettaient en œuvre des plans de modernisation et de développement, avec l'objectif de relever leurs revenus à un niveau comparable aux revenus des travailleurs affectés à d'autres secteurs de l'économie ;

— la deuxième (72/160) était destinée à encourager le départ des agriculteurs plus âgés et l'installation de jeunes.

Un peu plus tard, le Conseil approuva deux autres actes importants, dont un (le 355/77) visait à promouvoir l'amélioration des méthodes de commercialisation.

L'autre (le 75/268) était destiné à aider les agriculteurs installés dans les zones de montagne ou les zones moins favorisées. Le double objectif de cette directive était de réduire les disparités des revenus et d'encourager le maintien d'activités agricoles dans des régions qui autrement risquaient d'aller vers la désertification.

A partir de 1978, le Conseil approuva en outre des mesures visant plus spécifiquement le développement de certaines régions de la Communauté. A signaler en particulier le « paquet méditerranéen » qui a comporté des aides importantes aux régions défavorisées du sud de l'Italie et de la France. Les bénéficiaires de ces mesures furent étendus à l'Irlande.

Une caractéristique commune de toutes les directives structurelles est que l'aide octroyée par le FEOGA est partielle et s'ajoute aux contributions des États membres ainsi qu'aux apports éventuels de capital privé. Normalement, la contribution du FEOGA a été de 25 % — mais elle a été portée à des niveaux plus élevés (35 et parfois 50 %) dans les cas des régions défavorisées et des régions méridionales de la Communauté.

Dans l'ensemble, ces directives — à l'exception de la 72/160 — ont enregistré des succès appréciables. Mais à partir du début des années 1980, une contradiction est apparue entre l'application de ces directives — qui, sous une forme ou l'autre, encourageaient la modernisation et l'accroissement de la production — et la nécessité dans laquelle la Communauté s'est trouvée de limiter les excédents.

Un exemple frappant est offert par le secteur laitier, où de nombreux producteurs, lourdement endettés à cause des investissements effectués au titre de la directive 159, se sont trouvés à un certain moment devant l'obligation de réduire leur production de lait suite au régime de quotas adopté en 1984.

Toutes ces directives avaient été établies pour une durée de dix ans. Lors de leur renouvellement, le Conseil a dû tenir compte des situations nouvelles qui s'étaient créées.

Actuellement, la directive 159 est remplacée par le règlement 797/85 qui comporte une plus grande flexibilité dans les conditions d'éligibilité des aides communautaires ; il prévoit en outre une modulation régionale des aides, des mesures spéciales pour les jeunes agriculteurs et des mesures forestières. Enfin, des limitations sont prévues en ce qui concerne les investissements dans les secteurs du lait et de la viande de porc.

On ne peut pas terminer sans formuler quelques considérations en ce qui concerne les problèmes du financement de la PAC. En effet, un des reproches les plus fréquents qu'on formule à l'égard de la PAC est son coût, considéré excessif par rapport au budget de la CEE.

Le mieux est de regarder quelques chiffres :

(Million UC pour 1975 et ECU pour les autres années)

	1975	1978	1982	1986
a) Budget communautaire	5 825	11 999,5	21 240,6	34 867,5
b) Dépenses agric. brutes	4 305	8 996,3	13 055,6	22 949

On peut constater que l'accroissement des dépenses agricoles maintient un rythme proportionnel avec les recettes communautaires et le rapport entre les dépenses et le budget se maintient à un niveau se situant autour de 65 %.

Ce rapport peut apparaître assez élevé, mais il s'inscrit dans l'ordre des choses : dès le départ on savait que la

1) Le tableau des péripéties de la politique agricole commune ne serait pas complet si on ne mentionnait pas les problèmes monétaires qui, dès la fin des années 1960, ont accompagné — et compliqué — l'existence des organisations de marché et qui ont été souvent analysés dans de nombreux articles de cette Revue.



PAC avait besoin d'un financement adéquat. D'ailleurs, si l'on compare ces chiffres à l'ensemble des dépenses prévues par les différents budgets nationaux, le rapport devient très modeste.

Toutefois, il faut considérer que si, en 1986, le rapport est resté au niveau des années précédentes (65 % env.), ce fait est dû, dans une large mesure, à la politique d'austérité mise en œuvre par la Commission et le Conseil. Tout laisse prévoir que, si l'on veut maintenir ce rapport relativement raisonnable, la Communauté sera obligée, à l'avenir, de poursuivre la ligne prudente adoptée au cours des dernières campagnes en matière de prix et d'adopter en temps utile toute autre mesure qui pourrait s'avérer appropriée en vue d'éviter de nouveaux déséquilibres du marché et d'une manière générale de maintenir la dépense agricole dans des limites acceptables.

4. Appréciations et prospectives

Arrivé à ce point, une question de fond se pose : que doit-on penser de la politique agricole commune, telle qu'elle a été bâtie jusqu'à présent et quelles sont les perspectives futures ? Avant de répondre il faudrait rappeler quelques points essentiels.

La première considération est que la voie choisie par la Communauté était la seule possible. Les positions nationales en 1958 — et même une lecture attentive du texte des articles 39 à 43 du Traité — ne laissent pas de doutes à ce sujet. Les États membres n'étaient prêts à abandonner leurs politiques nationales que si une politique communautaire de soutien acceptable par tous était mise en place. La seule alternative possible aurait consisté à laisser l'agriculture en dehors du marché commun. Mais chacun sait que dans cette hypothèse, le marché commun lui-même se serait dissous en une zone de libre échange qui aurait annulé tout espoir d'une véritable intégration européenne.

Une deuxième considération est que la politique agricole commune a le mérite incontestable d'avoir créé un marché unique et une véritable solidarité des agriculteurs européens. Certes, les manifestations des agriculteurs qui ont lieu à Bruxelles, sont parfois gênantes, mais il est toutefois réconfortant de voir des agriculteurs venant de tous les coins de l'Europe unis ensemble... même si c'est pour protester contre la Commission ou le Conseil. Quant au marché unique, il est vrai qu'il souffre de nombreuses craquelures : des MCM aux innombrables dispositions de loi nationales, mais enfin la base est là.

Le problème des excédents a certainement choqué le public et a parfois donné l'impression d'une Communauté incapable de faire face à ses responsabilités. Il faut obser-

ver à ce sujet que le problème des excédents, dus au progrès technologiques qui a permis d'accroître les productions au-delà de toute prévision, est un problème qui affecte tous les secteurs de notre économie. Dans les secteurs laissés entièrement à l'économie de marché, on a l'impression que les problèmes des excédents peuvent se résoudre tout seuls, grâce au jeu de la loi de l'offre et de la demande. En réalité, il n'y a pas de vraies solutions mais simplement un transfert des problèmes : on n'a pas d'excédents structurels, mais les excédents réapparaissent sur le marché du travail, sous la forme d'un taux de chômage extrêmement élevé et certainement aussi coûteux que les excédents agricoles.

Les règlements agricoles avaient, au départ, le défaut d'avoir tout prévu pour le soutien des agriculteurs et rien prévu pour les cas où une situation d'excédents structurels se présente. Maintenant, le Conseil et la Commission ont donné la preuve que, lorsque la situation le demande, ils sont à même de prendre les décisions appropriées. Certes, on ne peut pas dire qu'en cette matière tout a été réglé ; mais les expériences faites au cours des dernières années permettent de penser que les institutions communautaires sont suffisamment bien rodées pour faire face aux situations qui pourront se présenter à l'avenir.

En conclusion, on peut dire que la politique agricole commune reste une construction valable et un pilier essentiel de l'union européenne. Certes, comme toute construction humaine, elle présente à la fois des imperfections et des difficultés d'adaptation à l'évolution rapide de l'économie et de la technologie.

Les mesures prises au cours des dernières années — qu'on vient de passer très rapidement en revue — prouvent que tout en laissant intacts les principes de base, il est possible d'apporter à la politique agricole commune les modifications qui lui permettent de s'adapter progressivement aux besoins d'une société et d'une économie qui sont en perpétuelle évolution.

Ces mesures sont encore limitées et ne peuvent pas être considérées comme une étape finale. Beaucoup d'autres idées — notamment en matière de diversification de la consommation et de conversion des cultures — ont été déjà présentées par la Commission et doivent encore être approfondies au sein du Conseil.

Les trente premières années ont donc abouti à des résultats très valables, mais qui ne peuvent pas être considérés comme définitifs. Le processus de transformation et d'adaptation doit continuer ; toutefois, il aura l'avantage de se poursuivre dans un cadre et sur la base de principes bien établis, qui sont destinés à rester un guide constant pour les législateurs de la Communauté.

ADAPTER L'EUROPE VERTE POUR LA SAUVER

Michel DEBATISSE

Ancien ministre

L'heure est certes venue de réaliser une certaine adaptation de la Politique agricole commune, la PAC. Mais il faut en sauvegarder les grands principes qui ont permis les progrès enregistrés jusqu'à présent, qui ont fait vivre dans des conditions décentes 8 millions d'agriculteurs avant l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE, qui doivent en faire vivre maintenant 11 millions. L'Europe ne doit pas, sous la pression de considérations conjoncturelles, budgétaires ou de menaces émanant de ses concurrents réduire au désespoir et à la misère ces 11 millions de personnes grâce auxquels ces paysages dans lesquels nous vivons ont été forgés depuis des siècles.

I. — Les difficultés actuelles de l'Europe verte

L'Europe verte doit affronter maintenant les plus grandes difficultés de son histoire, tant sur le plan interne, à cause de l'accroissement des excédents et des difficultés budgétaires, que sur le plan externe, à cause du rétrécissement des marchés mondiaux et de la concurrence accrue des autres grands exportateurs, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande et Argentine notamment.

1. Les difficultés internes

Les stocks on atteint il est vrai des niveaux intolérables : près de 40 millions de tonnes de céréales au début de la campagne 1986/87, dont 19 millions de tonnes pour le blé tendre, et dont 16 millions de tonnes de céréales à l'intervention, plus d'un million de tonnes à l'intervention respectivement pour le beurre et le lait écrémé en poudre, plus de 600 000 tonnes d'intervention pour la viande bovine. Chaque année des milliers de tonnes de fruits ou d'hectolitres de vin sont détruits ou dénaturés pour équilibrer le marché (1).

Outre que ces stocks pèsent très lourdement sur les prix de marché, ils coûtent très cher au budget de la Communauté : 1,25 milliard d'ECU (8,37 milliards de FF) prévus en 1987 pour le stockage de la viande bovine. Les dépenses du secteur du vin, essentiellement les distillations, atteignent aussi le milliard d'ECU. Celles pour les oléagineux (huile d'olive, colza et tournesol) dépassent les trois milliards d'ECU.

Les dépenses agricoles européennes augmentent depuis plusieurs années plus vite que les ressources du budget de la CEE, les dépenses du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles) atteignent déjà les 3/4 du budget européen.

Les pays du nord de l'Europe, Grande-Bretagne et RFA en tête, estimant que l'Europe verte coûte trop cher, ont demandé, — et obtenu — en 1985 que les dépenses agricoles ne croissent pas plus vite que les ressources du budget communautaire, ce que l'on a appelé « la discipline budgétaire ». En fait divers facteurs, telles la baisse du

La constitution de stocks agricoles inacceptables, les difficultés budgétaires de la CEE, l'augmentation de la production de pays du Tiers Monde, telles l'Inde ou la Chine, la concurrence accrue des grands pays exportateurs sur le marché mondial, l'endettement de divers pays en voie de développement ont provoqué la multiplication des attaques contre l'« Europe verte », tant à l'extérieur de la Communauté qu'à l'intérieur. Et ce, alors que des millions d'hommes meurent de faim ou de sous-alimentation dans le monde.

Pourtant, l'« Europe verte », la seule politique réellement commune de la CEE, dont la création avait été prévue par le traité de Rome, a été un succès et a bien rempli les objectifs qui lui avaient été fixés : approvisionnement stable en produits agricoles à des prix réguliers, augmentation du niveau d'autosuffisance de ce secteur économique.

(1) Rapport 1986 de la commission des Communautés européennes sur « La situation de l'agriculture dans la Communauté ».



dollar qui a entraîné le renchérissement des subventions à l'exportation (restitutions), la perte de divers marchés extérieurs, l'Iran par exemple), la bataille de subventions lancée par les États-Unis sur le marché mondial ont entraîné chaque année un dépassement des dépenses prévues et ont rendu nécessaire l'adoption de budgets supplémentaires. Pour 1987 l'on estime qu'il manque déjà quatre milliards pour équilibrer dépenses et recettes alors que le budget n'avait pas encore été ratifié début février par les deux branches de l'autorité budgétaire.

Les États-membres doivent trouver une solution aux ressources propres du budget de la CEE, limitées pour le moment aux droits de douane et prélèvement et au plafond de 1,4 % des recettes de TVA perçues dans les États-membres. Les recettes résultant des droits de douane et prélèvements diminueront d'ailleurs cette année en raison de concessions agricoles offertes à des pays tiers, par exemple les importations préférentielles de manioc et de patates douces en provenance de Chine populaire et d'autres pays d'Extrême-Orient.

Il serait en tout cas illusoire de croire qu'un abandon de l'Europe verte permettrait de financer de nouvelles politiques européennes.

2. Les difficultés externes

Outre ces difficultés internes, la CEE doit faire face au rétrécissement du marché mondial et à la concurrence accrue des autres grands pays exportateurs.

— Les marchés mondiaux de produits laitiers et de céréales se sont fortement réduits depuis le début des années 1980.

Ainsi le commerce mondial de beurre et de butter oil est tombé de 950 000 tonnes en 1980 à 735 000 tonnes en 1983, celui du lait écrémé en poudre de 995 000 tonnes en 1980 à 875 000 tonnes en 1983, celui du lait entier en poudre de 715 000 tonnes en 1980 à 595 000 tonnes en 1983.

De même le commerce mondial de blé tendre qui avait grimpé de 100 millions de tonnes en 1983 à 107 millions de tonnes en 1984 est retombé sous la barre des 100 millions en 1985.

— Face à cette évolution, les pays exportateurs ont durci leur concurrence.

Ainsi les États-Unis multiplient les programmes d'aides à l'exportation pour les céréales. Avec leur programme BICEP (Bonus Incentive Commodities Export Program) lancé en 1985, ils ont dégagé un milliard de dollars pour trois ans avec le but avoué de « prendre » les marchés méditerranéens traditionnels de la CEE. À ce programme a succédé l'« Export Enhancement Program » (EEP). Non seulement les États-Unis ont effectivement remporté des marchés dans les régions concernées, mais l'URSS demande maintenant à bénéficier du même régime et les autorités de Washington envisagent son extension en Extrême-Orient.

Bien que la Nouvelle-Zélande fasse partie, de même que la CEE, de l'Arrangement international sur les produits laitiers conclu dans le cadre du GATT, les deux parties se livrent une dure concurrence sur le marché mondial.

L'Australie, le Canada, l'Argentine ne manquent pas une occasion de dénoncer les ventes européennes de céréales ou de viande bovine et accusent l'Europe verte d'être responsable de tous leurs maux.

II. — La nécessité de réaliser certaines adaptations de la PAC

Il est vrai que l'heure est maintenant venue de réaliser certaines adaptations de la PAC. Mais l'Europe doit continuer à faire vivre ses 11 millions d'agriculteurs. Le traité de Rome stipule d'ailleurs dans son article 39 que le but de la PAC est « d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ».

Depuis une dizaine d'années les revenus agricoles réels dans la Communauté ont fortement baissé.

Aucune autre catégorie sociale n'aurait supporté avec autant de patience une telle perte de ses revenus sans descendre dans la rue. Les agriculteurs ont serré les dents, participant aux sacrifices communs. Il ne faudrait pas maintenant dépasser leur seuil de tolérance.

Les consommateurs européens ne doivent pas oublier non plus que depuis les années 1960, les prix des produits alimentaires ont augmenté dans l'ensemble moins vite que l'inflation.

La Communauté doit donc trouver de nouvelles solutions pour résoudre les problèmes actuels, de même dans une certaine mesure que les États-membres. Mais les agriculteurs européens ne peuvent pas être les seuls à « faire les frais » de cette adaptation. Il faudra que la CEE soit particulièrement ferme pour défendre ses intérêts lors des négociations commerciales multilatérales du GATT (Accord général sur le commerce et les droits de douane) qui se sont ouvertes l'année dernière à Punta-del-Este.

1. L'amorce de nouvelles solutions européennes

— Pour faire face au double problème des surplus et de l'épuisement des ressources budgétaires, la CEE doit maintenant inventer des nouvelles solutions, par exemple *subventionner les agriculteurs pour ne plus produire*.

Il faut se réjouir que le Conseil des ministres de l'agriculture des Douze, ait suivi, dans son accord du 17 décembre 1986 sur la réduction supplémentaire de la production laitière dans la CEE pour 1987-1989, l'orientation donnée par le Parlement européen lors de la session de novembre, à savoir l'octroi d'aides financières importantes pour compenser la perte de revenus consécutive à la baisse de la production.

Ces nouveaux régimes doivent prendre en compte la situation des petites exploitations familiales ou des fermes se trouvant dans des régions de montagne ou défavorisées. Avec ses 16 millions de chômeurs la CEE se doit de conserver ses petites exploitations familiales. La faillite des petites fermes se trouvant dans des zones défavorisées entraînerait la désertification de régions entières, les sols et les chemins n'étant plus entretenus, les broussailles gagnant du terrain. Les dépenses effectuées gratuitement par les agriculteurs en faveur de l'aménagement du territoire sont trop souvent oubliées.

Les grandes exploitations agricoles, fonctionnant souvent avec des produits de substitution importés des pays tiers, non liées au sol, produisant souvent directement pour l'intervention n'ont pas besoin d'un soutien analogue.

— L'octroi de denrées agricoles à des conditions avantageuses à des catégories sociales défavorisées peut aussi contribuer à la réduction des excédents, même si une « charité organisée » ne constitue à long terme ni une solution pour les agriculteurs, ni pour ces catégories défavorisées.

— La CEE devra aussi trouver le moyen de résoudre le problème des Montants compensatoires monétaires (MCM) qui introduisent des distorsions de concurrence intolérables entre les agriculteurs des différents pays de la CEE et qui influent de façon artificielle sur les courants d'échanges au sein de la CEE, notamment pour les porcs et les volailles.

Seule une plus grande cohésion entre les politiques monétaires et économiques des États-membres pourra à long terme mettre fin à ces MCM qui empoisonnent l'Europe verte depuis de longues années.

— Enfin il est du devoir de l'Europe de poursuivre son aide alimentaire aux pays en voie de développement. Souvent critiquée, c'est pourtant cette aide qui permet de satisfaire les besoins les plus urgents de populations dont l'approvisionnement alimentaire est réduit, ou même supprimé à la suite des difficultés de l'agriculture, des aléas climatiques, de catastrophes naturelles ou d'événements politiques.

2. Plus que dans le passé, les États-membres devront assurer une aide à leurs agriculteurs qui vont être très durement touchés par les mesures adoptées par Bruxelles, comme la limitation de l'intervention (achats garantis à un prix minimum), la baisse des prix garantis ou le contingentement de la production.

Les États-membres peuvent agir par le biais de mesures portant, entre autres, sur la fiscalité, les cotisations sociales, les conditions de crédit et de financement ou l'accès au foncier.

3. Mais les agriculteurs européens ne doivent pas être les seuls à faire les frais de la réorganisation de l'agriculture mondiale.

— Il ne faut pas oublier que la CEE demeure le plus gros importateur au monde de produits agricoles. De nombreux produits de pays tempérés, des céréales, des produits laitiers, de la viande bovine et pas seulement des produits tropicaux, figurent dans ses importations et souvent à des conditions préférentielles.

La CEE importe chaque année 1,3 million de tonnes de sucre d'Inde et des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) qui lui sont associés par la convention de Lomé, 500 000 tonnes de viande bovine (fraîche, congelée ou sous forme d'animaux sur pied) d'Australie, des États-Unis, d'Uruguay, d'Argentine, d'Autriche, de Yougoslavie et des pays ACP.

Elle achète 70 000 tonnes de beurre à la Nouvelle-Zélande. Elle importe également de la viande ovine des pays de l'Est et de Nouvelle-Zélande. Le procès que lui font les grands pays exportateurs d'être « hyperprotectionniste » ne sont donc pas fondés.

Le coût de ces importations préférentielles pour le budget de la CEE est estimé à plusieurs centaines de millions d'ÉCU par an.

À ces achats s'ajoutent les produits de substitution des céréales et les protéagineux, importés essentiellement des États-Unis, de Thaïlande, d'Indonésie, de Chine populaire. Ces importations, qui ne sont pas soumises à des prélè-

vements (c'est-à-dire des taxes à l'importation qui compensent les différences entre les cours mondiaux et les prix européens moins élevés) ni à des droits de douane contribuent d'ailleurs à la constitution des fameux « excédents » européens de viande bovine et de produits laitiers.

— Pour remédier à ses problèmes, la CEE se doit aussi de faire jouer à plein la règle de la « préférence communautaire », c'est-à-dire de l'obligation pour les États-membres de se fournir auprès de leurs partenaires plutôt qu'auprès de pays tiers.

À ce propos il est profondément regrettable que la CEE ait cédé aux pressions des États-Unis à la suite de l'élargissement de la CEE concernant leurs ventes de céréales à l'Espagne et au Portugal. Les États-Unis n'ont pas respecté les règles du GATT relatives à la constitution d'unions douanières, ayant littéralement pris en otages les producteurs européens de cognac, de vins blancs, de fromages et de gin en menaçant de mettre des droits de douane de 200 % sur les importations de ces produits s'ils n'obtenaient pas satisfaction.

La CEE a accepté que les États-Unis fournissent avec des prélèvements réduits 2,3 millions de tonnes de maïs et 300 000 tonnes de sorgho par an pendant 4 ans à l'Espagne, soit près de 80 % du marché de ce pays. Ils pourront aussi fournir quelque 300 000 tonnes de céréales secondaires au Portugal dans des conditions analogues. La clause de l'accord d'adhésion du Portugal, prévoyant la fourniture par la CEE de 15 % des besoins en céréales de ce pays est donc battue en brèche. Une bonne partie des avantages attendus de l'adhésion est donc réduite à néant. En outre la CEE devra concéder des avantages industriels aux États-Unis estimés à 100 millions de dollars par an.

— Enfin il faut espérer que la CEE fera preuve de fermeté lors des négociations multilatérales du GATT, ouvertes à Punta-del-Este à l'automne dernier et qui devraient durer 3 ou 4 ans.

Une fois encore les États-Unis vont essayer d'utiliser ces négociations comme une « machine de guerre » contre l'Europe verte, accusée, à tort, d'être le responsable de tous leurs maux. Les négociateurs américains ont d'ores et déjà exprimé leur volonté de mettre fin au système européen des prélèvements (taxes à l'importation compensant la différence entre les cours mondiaux et les prix européens plus élevés) et des restitutions (subventions à l'exportation), système qui avait été pourtant admis, contre compensations, par les partenaires de la CEE au GATT, dont les États-Unis, lors de rounds de négociations précédents. Les compensations alors octroyées par la CEE, l'absence quasi totale de droits de douane et l'inexistence de prélèvements sur les oléagineux et les produits de substitution des céréales par exemple, sont toujours en vigueur.

Les États-Unis ont aussi leur propre système de protection contre les importations en provenance de pays tiers. Ainsi le « waiver » accordé il y a trente ans « pour une période transitoire » leur permet de limiter leurs importations de produits laitiers.

Enfin leurs soutiens publics à l'agriculture dépassent, et de loin, ceux accordés à leurs homologues européens.

L'on considère généralement que les soutiens publics à l'agriculture atteignent quelque 35 milliards de dollars par an aux États-Unis pour deux millions d'agriculteurs seulement alors que l'aide européenne est de l'ordre de 20 milliards de dollars, pour 11 millions de paysans.



LES BARRIÈRES FRONTALIÈRES À L'INTÉRIEUR DE LA CEE ET L'ACTION MENÉE PAR LA COMMISSION POUR LEUR DÉMANTÈLEMENT

A. MATTERA⁽¹⁾

*Chef de la Division Mesures de sauvegarde ;
élimination des obstacles non tarifaires
(art. 30 et suivants du Traité CEE à la Commission
des Communautés européennes).*

Professeur au Collège d'Europe à Bruges.

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur.

I. — Le marché intérieur : réalité ou fiction ?

L'objectif fondamental que le Traité CEE s'est assigné est la réalisation progressive d'un marché commun, à savoir d'un grand espace économique à l'intérieur duquel les marchandises, les personnes, les services et les capitaux circulent librement dans des conditions semblables à celles prévalant sur un marché national.

30 ans après la signature de ce Traité, il est légitime de se demander si cet objectif, et tout spécialement la libre circulation des marchandises, a été atteint et dans quelle mesure.

En effet, lorsqu'on parle de marché intérieur en général et de libre circulation des marchandises en particulier, l'on est immédiatement confronté à deux réalités qui paraissent contradictoires :

— d'un part, le marché intérieur et la libre circulation des marchandises nous sont présentés comme la réalisation la plus importante de ces premières années de vie communautaire, celle qui a abouti aux résultats les plus spectaculaires ;

— d'autre part, on prétend que cet acquis n'est qu'une sorte de « fictio juris » ou, en tout cas, un objectif atteint seulement en partie, en droit comme en fait ; et là même où il est atteint en droit, il serait constamment mis en cause par des violations trop nombreuses et trop fréquentes pour qu'elles soient considérées comme des « bavures » ou des « erreurs de parcours ».

a) Le coût de la non-Europe

Les prises de position et les arguments de ceux qui considèrent que le marché intérieur est un objectif encore largement à réaliser, sont nombreux.

Citons notamment la déclaration quelque peu amère et déçue du Président de l'UNICE, après l'échec du Sommet d'Athènes : le coût de la non-Europe en termes de cloisonnement des marchés et de néo-protectionnisme se chiffre environ à 50 milliards d'ECUs.

La Commission économique et monétaire du Parlement européen a estimé que les seuls frais d'attente des transporteurs aux frontières intracommunautaires s'élèvent à 1 milliard d'ECUs, alors que l'ensemble des coûts de passage des frontières intracommunautaires serait de l'ordre de 12 milliards d'ECUs.

Le Ministère du Commerce du Royaume-Uni a chiffré, pour sa part, le coût des formalités et contrôles aux frontières à 203 millions de livres par an.

La Commission de la CEE a, quant à elle, estimé que le coût des formalités aux frontières se situe entre 5 et 10 % de la valeur des marchandises.

Le rapport ALBERT/BALL estime que le coût du cloisonnement des marchés publics à l'intérieur de la CEE se situe aux environs de 40 milliards d'ECUs par an, le surplus payé par l'Administration adjudicataire lorsqu'elle choisit « national » sans tenir compte d'offres étrangères plus intéressantes, étant en moyenne de 10 %.

Un récent rapport du parlementaire européen Sir Fred Catherwood, adressé à la Commission institutionnelle du Parlement européen, nous fournit quelques données frappantes sur le coût de la non-Europe en termes de cloisonnement des marchés communautaires et obstacles aux échanges et barrières frontalières : cloisonnement

ment des marchés publics : 50 milliards d'ECUs ; contrôles aux frontières internes : 12 milliards d'ECUs ; obstacles découlant des disparités des normes nationales : 40/50 milliards d'ECUs.

b) Les résultats atteints

Par contre, si nous observons les résultats atteints en termes de démantèlement des barrières aux échanges et réalisation du marché intérieur, nous ne pouvons qu'être frappés de leur caractère spectaculaire.

Sur le plan économique, les experts s'accordent à estimer que le niveau très élevé de prospérité atteint par les pays européens, au cours des deux dernières décennies est dû, dans une très large mesure, à la libéralisation des échanges et à la réalisation d'un vaste marché. Les échanges à l'intérieur de la CEE sont passés de 22 milliards d'ECUs en 1958 à plus de 400 milliards d'ECUs en 1985. Plus de 50 % des transactions commerciales de chaque Etat membre s'effectuent à l'intérieur du territoire communautaire, alors qu'en 1958, leur volume atteignait à peine 33 %.

Les échanges intracommunautaires constituent 21 % du commerce mondial.

Sur le plan légal, on peut observer que tous les obstacles aux échanges — droits de douanes et taxes d'effet équivalent (art. 12 et suivants CEE), restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent (art. 30 et suivants CEE), monopoles nationaux (art. 37), impositions intérieures « discriminatoires » au sens de l'art. 95, etc. — sont désormais interdits dans les échanges intracommunautaires.

Les règles précitées du Traité sont directement applicables dans l'ordre juridique national et en font donc partie intégrante ; toutes les instances nationales (au niveau législatif, exécutif et judiciaire), dans les limites de leurs compétences respectives, sont tenues de les appliquer et de les faire respecter.

La Cour a eu souvent l'occasion de préciser que ces règles communautaires créent des droits en faveur des particuliers que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

c) Les deux faces d'une même réalité

Les prises de position et données que nous venons de présenter ne sont pas à notre avis contradictoires, mais représentent les deux faces d'une même réalité. D'une part, celle d'un marché commun encore imparfait avec ses lacunes, ses déséquilibres, ses lenteurs et surtout ses « démons du protectionnisme » qui resurgissent de temps à autre, souvent à l'improviste, et toujours sous des déguisements nouveaux et trompeurs. D'autre part, celle d'un marché aux dimensions continentales à l'intérieur duquel les douze territoires qui le composent ont atteint une interpénétration commerciale et sociale telle que la seule issue possible ne saurait être que son achèvement définitif dans un espace économique homogène et à un horizon assez rapproché.

Cela étant, nous devons dénoncer les risques de ce mal endémique, non encore définitivement jugulé qu'est le néo-protectionnisme à l'intérieur de la Communauté. En effet, il est susceptible de mettre en cause l'acquis réalisé ; il menace la cohésion de nos pays, il expose les industries les plus dynamiques — celles qui ont choisi la dimension européenne — à des risques particulièrement graves, et enfin il freine la reprise économique car un climat d'incertitude n'incite pas à investir et, sans investissements nouveaux, il n'y a pas de relance économique.

II. — Les nouvelles barrières frontalières et les art. 30 à 36/CEE

Dans une déclaration sur les orientations de la Commission devant le Parlement européen, le Président Delors s'est déclaré solidaire de « ceux qui s'indignent à juste titre, de la persistance et de l'ampleur des obstacles » qui subsistent encore dans les échanges intracommunautaires et qui font de la Communauté « aux yeux de tous — personnes privées ou entreprises — une sorte d'Europe féodale qui n'offre que barrières, douanes, formalités, embarras bureaucratiques ».

Conscient que l'Europe a besoin d'un « espace économique et social unifié où puissent échanger et coopérer plus facilement tous les protagonistes du progrès scientifique et économique », il a lancé son défi ambitieux : « faire éclater toutes les formes explicites ou implicites d'opposition à la libre circulation » afin de parvenir à la réalisation d'une Europe sans frontières pour 1992 ».

En effet, nous ne saurions mobiliser les entrepreneurs, les professionnels, les travailleurs « que si, conscients de l'intérêt vital de la dimension européenne, ils deviennent eux-mêmes les acteurs du changement ».

Pour parvenir à l'objectif 1992, la Commission devra démasquer d'abord et démanteler ensuite toutes les formes déguisées du protectionnisme.

Les nouvelles formes du protectionnisme économique sont bien différentes des moyens de protection classiques et ont souvent l'apparence de mesures inoffensives ou peu préjudiciables pour les échanges.

Mais c'est là un effet trompeur : ces nouvelles mesures constituent au contraire un danger potentiel bien plus grave, car il s'agit d'obstacles occultes, de véritables pièges camouflés.

Il ne s'agit pas de moyens de protection de type classique, tels que les droits de douane, interdictions, contingents, taxes discriminatoires, etc. Ces obstacles aux échanges constituent, somme toute, des moyens d'intervention et de protection des pouvoirs publics dont la détection et la poursuite ne posent pas de problèmes insurmontables aux services de la Commission.

L'imagination fertile des Etats ne s'est pas arrêtée à des formes aussi manifestes, mais elle s'investit constamment dans la recherche de moyens subtils et sophistiqués qui assurent une plus grande chance d'impunité ou, à tout le moins, un « potentiel de contestation » qui garantisse un contentieux plus noble et défendable.

C'est ce phénomène qui est à la source de la constitution de barrières frontalières d'un genre nouveau dont l'ampleur constitue une manifestation inquiétante qu'il conviendra de maîtriser si nous voulons être d'ici 1992 à la hauteur de nos ambitions.

Ces barrières relèvent d'un arsenal de mesures dissimulées dans les réglementations les plus disparates. A l'observateur profane, elles apparaissent le plus souvent sous le couvert d'un voile pudique de légitimité : elles relèvent de ce qu'on appelle les « compétences réservées » des Etats et rentrent dans le cadre des « politiques intérieures » de tous ordres, menées par les pouvoirs publics nationaux ; elles sont applicables, dans la



quasi-totalité des cas, aussi bien aux produits nationaux qu'importés et elles ne comportent, en apparence, aucun élément discriminatoire ou protecteur.

En outre, l'objectif qu'elles visent à atteindre est toujours des plus louables : protection de la vie et de la santé des personnes, lutte contre la pollution, protection du consommateur, défense et amélioration de l'environnement, lutte contre l'inflation et la crise économique, relèvement de la qualité des produits, loyauté des transactions commerciales, assainissement des finances publiques, etc.

III. — La notion de « mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives » au sens de l'art. 30/CEE

Les nouvelles barrières frontalières dont nous venons d'esquisser les traits essentiels sont visées par les art. 30 à 36 du Traité CEE et rentrent dans la notion de « mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation (art. 30) ou à l'exportation (art. 34).

L'acception « mesure d'effet équivalent » est une notion originale (aucun autre accord international n'avait auparavant eu recours à une telle expression) ; évolutive (comme le suggère l'acceptation textuelle elle-même, le terme « équivalent » de « aequus » et « valere » est une notion relative) et dans un certain sens « indéfinie » (nous en avons pour preuve le fait que les définitions de l'expression « mesure d'effet équivalent » données par la Commission et la Cour sont à la limite de la ... tautologie).

Le but et le contenu du présent article ne nous permettent pas de traiter avec la rigueur juridique et l'approfondissement requis un sujet aussi important qui a fait l'objet de commentaires nombreux et controversés : nous envisageons de le faire prochainement dans cette même revue. Aussi, nous limiterons-nous dans le cas présent à évoquer brièvement les traits distinctifs et essentiels de la notion de « mesure d'effet équivalent » telle qu'elle se dégage à travers la doctrine de la Commission et la jurisprudence de la Cour.

Le Traité ne définit pas la notion de « mesure d'effet équivalent ». Il se borne à prescrire l'interdiction de toute mesure ayant des « effets équivalant » à ceux des restrictions quantitatives. Et, il n'aurait pu en être autrement si l'on considère que cette notion est susceptible de couvrir les situations les plus disparates et imprévisibles, si bien que tout essai de définition, sur la base par exemple de la « nature » ou du « contenu » de la mesure, de son « objectif » ou de sa « portée », n'aurait pu avoir d'autre conséquence que celle d'en restreindre considérablement l'étendue et l'efficacité.

La seule condition exigée par le Traité pour que l'interdiction des art. 30 à 36 soit applicable, est l'existence d'« effets restrictifs » équivalant à ceux des restrictions quantitatives. Tout autre élément distinctif est, selon le cas, insuffisant, superfétatoire et, en tout état de cause, sans valeur juridique aux fins de l'application de cette interdiction.

Il en est ainsi du critère de « discrimination » ou de celui de « protection », critères nullement exigés pour l'application des règles précitées ; insuffisants dans la mesure où ils ne couvrent pas toutes les hypothèses de « mesures d'effet équivalent », superfétatoires dans certains cas puisque la vérification de leur existence s'ajouterait inutilement à celle des « effets restrictifs » dont l'appréciation constitue en tout état de cause la « condition sine qua non » pour l'application de l'interdiction prescrite par les art. 30 à 36 du Traité.

La Commission a défini la notion de « mesure d'effet équivalent » comme étant « toute mesure susceptible de faire obstacle à des importations ou à des exportations qui pourraient avoir lieu en son absence » et a explicité sa doctrine en la matière dans de nombreuses réponses à des questions. du Parlement européen, dans des « communications interprétatives », ainsi que dans ses directives fondées sur l'art. 33, par 7/CEE (voir notamment les directives 70/32/CEE et 70/50/CEE publiées dans le JOCE L/13 du 19.1.1970).

La Cour a pour sa part donné sa première définition de la notion de « mesure d'effet équivalent » dans son arrêt 8/74 (Dassonville) du 11 juillet 1974, dans lequel elle a déclaré que « toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives ».

Il résulte de l'art. 30/CEE et des définitions de la notion de « mesure d'effet équivalent » données par la Cour et la Commission, que deux conditions doivent être remplies pour qu'on soit en présence d'une mesure contraire à l'art.30/CEE :

a) Existence d'une « mesure étatique »

Pour que l'on puisse considérer la première condition comme remplie, il suffit que l'action ou l'inaction dans laquelle l'obstacle aux échanges considéré trouve sa source, soit imputable à l'Etat, expression qu'il convient d'interpréter dans son sens le plus large.

Il convient en outre d'observer que le terme « mesure », par son acception vague et illimitée, vise tout acte ou comportement émanant d'une Autorité publique ou qui lui soit imputable. Il recouvre en particulier : les dispositions législatives, réglementaires et administratives ; les pratiques administratives (définies par la Commission comme « tout comportement d'une autorité publique, régulièrement et uniformément suivi ») ; les pressions et les incitations de l'Administration publique visant à empêcher, freiner ou déconseiller le choix des produits provenant d'autres Etats membres ou à favoriser le choix de produits nationaux.

Le terme « mesures » visé par les art. 30 à 36/CEE, couvre également toute « inaction » et « carence » de la part des Autorités publiques dans la mise en œuvre des moyens dont elles disposent pour que la libre circulation des marchandises ne soit pas entravée.

b) « Effets restrictifs » équivalant à ceux d'une restriction quantitative

Une « mesure étatique » doit comporter des effets restrictifs équivalant à ceux des restrictions quantitatives pour pouvoir être considérée comme « mesure d'effet équivalent ».

« L'effet » des restrictions quantitatives est de faire obstacle, en tout ou en partie, à la réalisation d'importations ou d'exportations qui pourraient s'effectuer en l'absence de ces restrictions.

De même, une « mesure » est interdite par les art. 30 et suivants du Traité CEE dès lors qu'elle est « susceptible » de faire obstacle à des importations ou à des exportations. La preuve que les échanges ont été réellement entravés n'est dès lors nullement exigée. Il suffit que ladite mesure soit potentiellement susceptible d'entraver ces échanges.

Une mesure peut avoir des « effets restrictifs » sur les échanges, équivalant à ceux de restrictions quantitatives dans trois cas bien précis :

— lorsqu'elle impose aux seuls produits importés des conditions susceptibles de rendre certaines importations impossibles, difficiles ou onéreuses ;

— lorsqu'elle impose, selon la provenance des produits, des conditions « différentes susceptibles de rendre impossibles, plus difficiles ou plus onéreuses certaines importations, par rapport à l'écoulement des marchandises d'origine nationale, par rapport à d'autres courants d'importations ;

— lorsque, tout en étant applicable indistinctement aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits des autres Etats membres une mesure comporte des effets restrictifs qui dépassent le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce, aux termes de l'art. 3 de la directive 70/50/CEE.

Cet article dispose : « Sont également visées par la présente directive les mesures régissant la commercialisation des produits, et portant notamment sur la forme, la dimension, le poids, la composition, la présentation, l'identification, le conditionnement, applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés, dont les effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises dépassent le cadre des effets propres d'une réglementation de commerce ».

Il résulte de ces dispositions que pour être en mesure d'apprécier si les Etats membres restent dans le cadre des pouvoirs qui leur sont propres de réglementer le commerce par des mesures applicables de la même manière et sans différence aucune, en droit et en fait, aux produits nationaux et importés, il faut examiner si les mesures prises sont appropriées et non excessives par rapport à l'objectif légitime recherché. Tel n'est pas le cas, selon l'art. 3 de la directive 70/50/CEE précitée :

— « lorsque ces effets restrictifs sur la libre circulation des marchandises sont hors de proportion par rapport au résultat recherché ;

— lorsque le même objectif peut être atteint par un autre moyen qui entrave moins les échanges ».

Il découle de ce qui précède que l'appréciation de la justification d'une réglementation nationale, indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, et des effets restrictifs qu'elle comporte, par rapport aux objectifs légitimes et dignes de protection (expression propre à la doctrine de la Commission antérieure à la « Jurisprudence Cassis ») ou aux exigences impératives (expression consacrée par la Cour) que cette réglementation vise à atteindre, permet de vérifier si celle-ci est contraire à l'article 30/CEE.

La justification d'une réglementation nationale sur la base d'une exigence impérative constitue, dès lors, un

critère de qualification d'une mesure au regard de l'article 30 et non pas un principe de dérogation tel que celui résultant de l'article 36/CEE.

En d'autres termes, les exigences impératives permettent de « distinguer » parmi les effets restrictifs découlant de toute réglementation commerciale, ceux qui sont propres et inhérents à une réglementation de l'espèce, de ceux qui sont « excessifs » par rapport à l'objectif recherché et de ce fait, équivalant à ceux des restrictions quantitatives, et interdits par l'article 30/CEE.

En conclusion, l'appréciation d'une réglementation sur la base des « exigences impératives » se situe dans le cadre de l'article 30/CEE (et non pas de l'article 36/CEE) et vise à déterminer si les « effets restrictifs » d'une réglementation nationale sont propres et inhérents à celle-ci et donc légitimes, ou bien s'ils sont contraires à l'article 30/CEE en tant qu'« effets restrictifs » équivalant à ceux des restrictions quantitatives.

IV. — Les « barrières douanières »

Parmi les catégories de « barrières frontalières » qui s'opposent à la libéralisation complète et définitive des échanges intracommunautaires, celle des barrières douanières constitue le phénomène le plus éclatant de l'état d'inachèvement du marché intérieur.

30 ans après la signature du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, les douanes à l'intérieur de la Communauté et les barrières physiques, techniques, administratives, fiscales qu'elles représentent sont toujours là, plus puissantes, plus impressionnantes, plus encombrantes qu'avant.

Les docteurs en « bureaucratie douanière » nous rappellent que les douanes entre les Etats membres constituent un service public visant la protection d'intérêts vitaux pour les pays membres de la Communauté elle-même, car elles visent pour l'essentiel des finalités fiscales (perception de la TVA et autres formes d'imposition), administratives (le respect de réglementations nationales légitimes, voire de réglementations communautaires) ainsi que des exigences de sécurité publique d'ordre public, etc.

De tels arguments démontrent probablement que les douanes à l'intérieur de la Communauté exercent encore des fonctions légitimes et détiennent toujours des prérogatives qui relèvent cependant davantage d'une conception « féodale » de l'Europe que d'une conception « communautaire ».

Si la Commission a proposé (le Conseil, le Parlement européen et les Etats membres eux-mêmes ont suivi et appuyé cette proposition) de parvenir d'ici 1992 au démantèlement de ces barrières douanières, c'est parce qu'elle est consciente que, tant que de telles barrières subsisteront à l'intérieur de la Communauté, nous garderons le symbole de nos divisions, le souvenir des luttes fratricides du passé et le citoyen communautaire aura le sentiment que cette Communauté est une entité abstraite, qui ne concerne que des bureaucrates et hommes d'affaires, étrangère aux hommes et aux idées.



Il est difficile de ne pas comprendre ce sentiment de frustration et de déception lorsqu'on ouvre le « cahier des doléances » dans lequel sont classées les tracasseries et les épreuves que doivent encore subir les entreprises et les citoyens lorsqu'ils traversent les frontières intracommunautaires et sont encore soumis à l'application outrancière de textes archaïques.

Que l'on songe par exemple :

- à ces contrôles minutieux, abusifs ou excessivement tatillonnés que subit le citoyen communautaire lorsqu'il franchit les frontières intérieures ; il arrive que ses bagages et parfois même ses vêtements soient fouillés, le coffre de sa voiture perquisitionné, ses colis éventrés... ;
- à ces attentes trop longues imposées par certaines douanes aux produits et à leurs transporteurs ;
- à ces interrogatoires dignes de la Sainte Inquisition que subissent certains citoyens communautaires, observés comme s'ils étaient des « spécimens rares », scrutés et analysés comme des « sujets d'anatomie », lorsqu'ils franchissent certains postes de frontière.

Si l'on pouvait faire éclater au grand jour les nombreuses doléances que les citoyens et les opérateurs nous exposent, l'opinion publique aurait devant elle une image édifiante d'agissements tracassiers et vexatoires qui sont opérés à nos frontières intérieures et qui atteignent parfois les limites du paradoxe et de l'abus.

Nous exposerons brièvement ci-après les catégories les plus connues des « barrières douanières » dont il est question :

a) Les contrôles aux frontières

Sur un plan strictement juridique, les contrôles que subissent les citoyens et les marchandises aux douanes intracommunautaires, sont en l'état actuel du droit communautaire, légitimes dans leur principe, lorsqu'ils visent à atteindre des finalités légitimes (perception TVA ou autres impositions conformes aux règles communautaires, exigences de police, vérification du respect de règles communautaires, etc.), et sont exercés par des moyens raisonnables.

Dans son arrêt du 25.10.1979 (affaire 159/78), la Cour s'est ainsi prononcée à cet égard : des contrôles aux frontières ne demeurent justifiés que dans la mesure nécessaire soit à la mise en œuvre des exceptions à la libre circulation visées à l'article 36 du Traité, soit à la perception des impositions intérieures au sens de l'article 95 du Traité, lorsque le franchissement de la frontière peut légitimement être assimilé à la situation qui, en ce qui concerne les marchandises nationales, donne lieu à la perception de l'impôt, soit aux contrôles du transit, soit enfin lorsqu'ils s'avèrent indispensables à l'obtention de renseignements raisonnablement complets et exacts sur les mouvements intracommunautaires de marchandises.

La doctrine de la Commission et la jurisprudence de la Cour en matière de contrôles ont permis de fixer les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent légitimement opérer de tels contrôles aux frontières intérieures :

- les contrôles aux frontières ne peuvent, dans leur principe, être acceptables que s'ils sont appliqués avec la même rigueur également aux produits indigènes ;

- des contrôles systématiques ne sont en principe jamais admissibles ; les Etats membres doivent procéder à des contrôles par sondage ;

- les contrôles aux frontières doivent être nécessaires, appropriés et non excessifs par rapport à l'objectif légitime recherché ;

- les contrôles doivent être allégés dans toute la mesure du possible, de sorte que les échanges de marchandises entre les Etats membres s'effectuent dans des conditions aussi proches que possible de celles prévalant sur un marché intérieur ;

- des contrôles, alors même qu'ils seraient légitimes en eux-même, ne sauraient être considérés comme compatibles avec le droit communautaire si les modalités de leur application dépassaient les nécessités du contrôle lui-même (arrêts « United Food » du 7 avril 1981 dans l'affaire 132/80) ;

- doubles contrôles : la question des « doubles contrôles » appelle des considérations spécifiques. Il s'agit de contrôles imposés à l'importation d'un produit alors que des contrôles analogues, similaires ou équivalents non pas dans leurs modalités spécifiques d'exécution, mais quant aux objectifs à atteindre, ont été effectués par les autorités ou par des organismes officiels ou reconnus de l'Etat exportateur.

De tels contrôles sont à considérer, en principe, comme contraires à l'article 30/CEE comme précisé par l'arrêt « Biologische Producten » du 17.12.1981 dans l'affaire 272/80. Dans cet arrêt, la Cour a dit pour droit que les autorités de l'Etat importateur ne sont pas en droit d'exiger, sans nécessité, des analyses techniques ou chimiques ou des essais de laboratoire, lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans un autre Etat membre, et que leurs résultats sont à la disposition de ces autorités ou peuvent sur leur demande être mis à leur disposition.

Les nombreux cas de contentieux que la Commission et la Cour ont eu à traiter démontrent que les contrôles aux frontières constituent parfois l'occasion, voire le prétexte pour bloquer, restreindre ou décourager des importations.

Que l'on songe en outre aux nombreuses « guerres » des textiles, du vin, des produits sidérurgiques, pour ne citer que les plus célèbres, qui ont eu pour théâtre les postes douaniers de nos Etats.

Pensons enfin à tous ces cas de blocage aux frontières, pour des raisons que souvent seul le douanier est en mesure de connaître.

b) Les « formalités » à l'importation ou à l'exportation et les « certificats d'origine »

Cette catégorie de mesures néo-protectionniste comprend toute cette paperasserie inutile et encombrante exigée comme condition préalable ou concomitante à l'importation ou à l'exportation d'un produit, telle que licences, visas, formulaires d'enregistrement, documents statistiques, etc., ainsi que certificats d'origine. Il s'agit de « formalités » ayant l'apparence de mesures parmi les plus inoffensives. L'expérience acquise a montré cependant que cet instrument se révèle, dans la pratique, des plus redoutables pour la liberté des échanges. Ces formalités constituent en effet une source de retards (que l'on considère le seul fait qu'elles doivent être demandées aux autorités centrales et être renvoyées,

après leur délivrance, aux importateurs). Elles comportent un « effet décourageant » (l'expérience a montré que l'exigence de ces documents a bien souvent pour but d'« identifier » l'importateur ou de l'« inciter » par des manœuvres occultes à ne pas réaliser telle ou telle importation). Elles entraînent des frais (intervention d'une personne chargée de demander des licences, frais de courrier, etc.).

Que ces « formalités » constituent un instrument de protection redoutable et efficace est prouvé par le fait que les Etats membres y ont eu recours à l'occasion de crises d'approvisionnement (en produits pétroliers et pommes de terre) il y a quelques années pour éviter que leurs stocks ne s'épuisent, offrant ainsi encore un exemple éclatant de solidarité...

Ils y ont également fait appel à l'occasion d'un des multiples épisodes de la « guerre des textiles ». Il a suffi que l'un d'entre eux déclenche le processus pour que les autres, même ceux qui avaient prêché le libéralisme le plus inconditionnel en la matière, le suivent immédiatement avec un élan digne d'être souligné.

La Cour a sanctionné l'interdiction de ces formalités dans son arrêt du 15.12.1971 portant sur les affaires 51 à 54/71. Elle a déclaré dans cet arrêt :

« qu'en-dehors des exceptions prévues par le droit communautaire lui-même, les dispositions des articles 30 et 34 font obstacle à l'application, dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, même purement formelle, de licences d'importation ou d'exportation ou tout autre procédé similaire ».

c) Les sanctions disproportionnées

S'il y a bien un domaine où la douane pèse de tout son poids et dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui peut conduire à des situations aberrantes, c'est celui désigné dans notre jargon sous le terme de « sanctions disproportionnées », qui frappent les entreprises et les citoyens au passage des frontières, pour des fautes commises. La Cour a à plusieurs reprises affirmé que les sanctions administratives ou pénales disproportionnées par rapport aux infractions commises à l'occasion de l'importation ou de l'exportation d'un produit, constituent des mesures contraires aux articles 30 et 34/CEE. Les cas de plaintes qui nous sont soumis deviennent de plus en plus fréquents. Et s'il est possible que les tentatives de fraudes aient augmenté, cela ne saurait certainement pas justifier certaines sanctions tout à fait disproportionnées.

Des erreurs négligeables de déclaration de produits sous une position tarifaire plutôt que sous une autre, et parfois de simples erreurs d'appréciation sans incidence aucune du point de vue fiscal, ont été frappées de sanctions correspondant au double de la valeur de la marchandise.

Dans certains cas, la sanction a atteint des proportions telles que la société concernée a été contrainte à déposer son bilan...

Dans d'autres cas, le citoyen n'ayant pas déclaré des marchandises destinées à son usage personnel, a été frappé d'amendes particulièrement lourdes et s'est même vu, confisquer la marchandise.

d) Autres formes de « litiges douaniers »

Les catégories des « contrôles », « formalités » et « sanctions disproportionnées » n'épuisent certes pas les formes sous lesquelles peuvent se présenter les « litiges douaniers » à l'intérieur de la CEE.

Nous citerons pour mémoire les réglementations prévoyant par exemple une limitation des points d'entrée à la frontière ou une répartition de ces points selon certains critères qui perturberaient gravement les courants d'échanges traditionnels ou ralentiraient lesdites opérations de dédouanement.

Que l'on songe à cet égard :

— aux réglementations italiennes (limitation des points d'entrée pour les produits sidérurgiques de 33 à 18) et françaises (limitation au seul bureau de Poitiers des postes de douane habilités pour le dédouanement des magnétoscopes), poursuivies par la Commission comme violation des obligations découlant de l'article 30/CEE et supprimées par les Etats concernés ;

— aux difficultés de passage des travailleurs frontaliers ;
— à la nécessité de passer, en droit ou en fait par un commissionnaire en douane pour le dédouanement des marchandises, alors que rien ne justifie que le citoyen ou l'opérateur soient privés de la faculté d'accomplir eux-mêmes les diverses formalités douanières ;

— aux contraintes « d'ordre psychologique ». Il y a des douanes qui « impressionnent », d'autres qui « incitent », d'autres qui « suggèrent » de transiger, la carotte dans une main, le bâton dans l'autre.

Les faits et les considérations exposés nous ont conduit depuis longtemps à nous poser une question : est-ce une utopie que de songer à une Communauté ayant :

- des frontières extérieures communes et renforcées ?
- des postes intérieurs qui n'aient d'autre signification que celle de la délimitation « territoriale » des pays qui composent notre Communauté et dans laquelle les frontières douanières d'aujourd'hui soient transformées en « bureaux d'accueil » ?
- des douaniers ayant une casquette et surtout une formation et un esprit communautaires, exerçant sans restrictions de nationalité, des fonctions douanières nationales et communautaires ?

V. — Les « barrières techniques »

Les principales difficultés qui s'opposent à une réalisation plus large et effective du marché intérieur sont celles qui découlent des « barrières techniques », à savoir de règles et normes techniques qui subordonnent l'accès au marché national des produits aussi bien nationaux qu'importés, au respect de conditions techniques ou qualitatives concernant, notamment, la composition, les dimensions, la désignation, la forme, l'emballage, l'étiquetage, les performances, etc. des produits en cause.

L'importance et l'impact de cette catégorie d'entraves sont manifestes :



— les « barrières techniques » couvrent, à elles seules, environ 80 % des entraves actuellement recensées ;

— s'agissant de règles et normes techniques applicables de façon non discriminatoire aux produits nationaux et importés et poursuivant le plus souvent, des objectifs légitimes et dignes de protection au niveau communautaire, nous nous situons ici dans la « zone conflictuelle » des « pouvoirs retenus » des Etats que le Traité, en principe, n'affecte pas en l'absence d'une réglementation commune en la matière, mais que ces mêmes Etats doivent exercer dans les limites fixées par le droit communautaire tel qu'interprété par la Cour, explicité et appliqué par la Commission ;

— nous disposons en la matière d'une jurisprudence particulièrement florissante et progressiste (la jurisprudence « Cassis de Dijon ») et d'une doctrine de la Commission de plus en plus riche (de la directive 70/50/CEE à ses « communications interprétatives ») qui ont permis d'atteindre des résultats spectaculaires aussi bien au niveau de la suppression des obstacles existants que de la prévention de nouvelles entraves.

S'il est incontestable que c'est bien dans cette catégorie des « barrières techniques » que nous retrouvons le plus grand nombre des obstacles aux échanges encore existants, il est tout aussi vrai que grâce à cette jurisprudence et à cette doctrine, nous pouvons les déceler et les démanteler avec fermeté et efficacité.

LA JURISPRUDENCE « CASSIS DE DIJON » ET LES « BARRIÈRES TECHNIQUES »

La jurisprudence « Cassis de Dijon » (un ensemble d'arrêts qui ont confirmé et explicité le premier arrêt mieux connu sous la désignation de « Cassis de Dijon ») constitue l'instrument le plus approprié pour s'attaquer aux nouvelles formes du protectionnisme économique, qu'elles soient anciennes ou récentes et qui, souvent sous prétexte de protéger le consommateur ou la santé publique, visent à décourager, freiner l'importation ou la vente d'un produit importé, ou encore à protéger une production nationale.

L'essentiel de l'arrêt « Cassis de Dijon » est constitué d'un principe et d'une exception :

a) Le principe : tout produit légalement fabriqué et commercialisé dans un Etat membre doit être, en principe, admis sur le territoire de tout autre Etat membre.

Doivent être considérés comme « produits légalement fabriqués et commercialisés », les produits conformes à la législation d'un Etat membre ainsi que les produits conformes à des procédés de fabrication traditionnels, loyaux et constants d'un Etat membre.

Ce principe constitue sans doute le passage clé de l'arrêt. Pris en soi et isolé du contexte général, il amènerait à des conclusions aussi « révolutionnaires » que « hâtives ».

C'est en effet un principe trop large s'il n'est pas « limité » par l'exception qui l'accompagne, et trop étroit si l'on ne le situe pas dans le contexte qui lui est propre. En effet, s'il est vrai qu'un Etat membre ne saurait s'opposer, sauf exception, à l'accès sur son territoire de produits légalement fabriqués et commercialisés dans un autre Etat membre, cela ne signifie sûrement pas que, si

un produit n'est pas fabriqué selon la réglementation du pays producteur, l'Etat membre de destination a le droit de le refuser.

Tel est le cas des produits conformes à la réglementation du pays d'exportation, qui doivent pouvoir être admis sur le territoire de ce pays même s'ils ne sont pas « légalement fabriqués » dans le pays d'origine au sens précisé plus haut.

La Cour a confirmé ce principe dans son arrêt « Vermouth » du 20.4.1983 (affaire 59/82).

b) La dérogation

Les Etats membres peuvent interdire sur leur territoire la vente de produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres Etats membres, dans la mesure où cette interdiction serait nécessaire pour satisfaire à une exigence impérative telle que, par exemple, la santé publique.

Si le principe « tout produit légalement... » n'était pas limité par la dérogation qui le suit, cela reviendrait à nier aux Etats membres le pouvoir de légiférer, même en l'absence de règles communautaires ou harmonisées, et alors même que des exigences impératives le justifieraient.

c) Les exigences impératives : notion et rapport avec l'art. 36/CEE

Les exigences impératives susceptibles de justifier une interdiction de commercialisation sont celles indiquées par la Cour elle-même — protection des consommateurs, loyauté des transactions commerciales, efficacité des contrôles fiscaux, santé et sécurité publique, etc. (la liste n'est pas exhaustive) — ainsi que celles indiquées par la Commission dans sa directive 70/50/CEE, 10^e considérant (les objectifs légitimes et dignes de protection au niveau communautaire qui « restent dans le cadre de la faculté que le Traité laisse aux Etats membres, d'adopter des réglementations de commerce »).

Les « exigences impératives » ne constituent ni une « dérogation à l'art. 30 » ni un « élargissement de l'art. 36 », ni une « loi prétorienne », ni l'équivalent au niveau communautaire de la « rule of reason » de la jurisprudence américaine, ni une « question d'opportunité », mais un « critère de qualification » d'un obstacle aux échanges dans le cadre de l'art. 30/CEE.

L'art. 3 de la directive 70/50/CEE déjà cité permet d'éclaircir cette problématique apparemment complexe.

d) Critères de justification d'une interdiction de vente

L'interdiction de vendre un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre ne peut être acceptable au regard du droit communautaire, que si elle est justifiée au sens des critères très stricts énoncés par la Cour.

En pratique, la Commission apprécie si une telle interdiction est justifiée ou non, sur la base des critères suivants :

— critère de causalité : il doit y avoir une relation de cause à effet entre la mesure prise et l'objectif poursuivi ;

— critère de proportionnalité : il faut que les effets restrictifs de la mesure ne soient pas disproportionnés par rapport à l'objectif recherché. C'est la mise en balance d'une part, des entraves qu'une mesure comporte, d'autre part, du degré de protection de l'objectif qu'elle atteint ;

— critère de substitution : c'est sans doute le critère le plus important. S'il existe une autre solution grâce à laquelle l'Etat membre aurait pu atteindre le même objectif tout en entravant moins les échanges, la mesure n'est pas justifiée.

Aussi, les Etats membres doivent-ils avoir recours aux mesures qui apportent le moins de perturbations pour les échanges.

e) La charge de la preuve

Le problème qui se pose est celui de savoir à qui incombe (au producteur, à l'importateur, à l'Etat membre, etc.) de prouver qu'un produit est, selon les cas, nocif ou inoffensif pour la santé publique.

La Cour y a répondu de façon claire dans les arrêts « Sandoz », affaire 174/82, du 14.7.83 et « Van Bennekom » du 30.11.83, affaire 227/82 et tout récemment dans son arrêt du 12 mars 1987, affaire 178/84 « Loi de pureté de la bière ».

Si un Etat membre estime qu'un produit présente des risques de nocivité pour la santé, il lui incombe, s'il veut invoquer la règle dérogatoire de l'art. 36 en vue d'adopter une mesure restrictive au commerce intracommunautaire, « de vérifier, dans chaque cas d'espèce, que la mesure envisagée satisfait aux critères de cette règle » ; autrement dit, que cette mesure répond à des objectifs légitimes, qu'elle constitue le moyen approprié et non excessif pour atteindre cet objectif et qu'il n'existe pas d'autres moyens moins entravants pour le commerce intracommunautaire.

Dans l'arrêt « Van Bennekom », la Cour a été encore plus explicite : « Il appartient aux autorités nationales de démontrer, dans chaque cas, que leur réglementation est nécessaire pour protéger effectivement les intérêts visés à l'article 36 du Traité, et notamment que la commercialisation du produit en question présente un risque sérieux pour la santé publique » (attendu n. 40).

Quant à l'importateur concerné, il est tenu de fournir, à la demande des autorités nationales et pour autant qu'elles n'en disposent pas elles-mêmes, les données en sa possession, utiles à l'appréciation des faits (arrêt « Sandoz »).

La Cour a en outre précisé dans l'arrêt « Sandoz » que « le droit communautaire fait obstacle à ce qu'une réglementation nationale subordonne l'autorisation de commercialiser à la preuve par l'importateur que le produit en question n'est pas nocif à la santé, sans préjudice de la faculté pour les autorités nationales de demander à l'importateur de présenter toutes les données en sa possession, utiles à l'appréciation des faits » (attendu n. 24).

Une autre précision importante a été apportée par la Cour dans l'arrêt Sandoz en ce qui concerne les limites dans lesquelles les Etats membres peuvent invoquer la justification de la santé publique : « Si, compte tenu du stade actuel de l'harmonisation des législations nationales au niveau communautaire, une large marge d'appréciation doit être laissée aux Etats membres, ceux-ci doi-

vent, pour respecter le principe de la proportionnalité, autoriser la commercialisation lorsque l'adjonction de vitamines à des denrées alimentaires répond à un besoin réel notamment d'ordre technologique ou alimentaire » (attendu n. 18).

Des précisions ultérieures et intéressantes ont été apportées par la Cour dans le récent arrêt du 12 mars 1987 dans l'affaire 178/84 « Loi de pureté pour la bière en Allemagne » :

« Il convient de souligner qu'il ne suffit pas, pour exclure que certains additifs puissent répondre à un besoin technologique, d'invoquer le fait que la bière peut être fabriquée sans additifs dès lors qu'elle est fabriquée à partir des matières premières prescrites en République fédérale d'Allemagne. Pareille interprétation de la notion de besoin technologique, qui aboutit à privilégier les méthodes de production nationales, constitue un moyen de restreindre de façon déguisée le commerce entre Etats membres.

La notion de besoin technologique doit s'apprécier en fonction des matières premières utilisées et en tenant compte de l'appréciation qui en a été faite par les autorités de l'Etat membre où le produit a été légalement fabriqué et commercialisé ».

f) L'application de la jurisprudence « Cassis de Dijon » et le principe de la « reconnaissance mutuelle »

Le principe fondamental découlant de la jurisprudence Cassis de Dijon et qui constitue le point de référence constant et précis de l'action que la Commission mène aussi bien au niveau de la suppression que de la prévention des obstacles aux échanges pour l'achèvement du marché intérieur, est l'acceptation par chaque Etat membre des produits légalement et loyalement fabriqués dans tout autre Etat membre, même si ces produits sont fabriqués selon des prescriptions techniques différentes de celles imposées par la réglementation nationale existante, dans la mesure où les produits en cause répondent de façon satisfaisante à l'objectif légitime visé.

La Commission a affirmé et explicité ce principe de base, véritable pierre angulaire sur laquelle s'appuient les actions menées en vue de l'horizon 1992, dans sa communication sur les suites de l'arrêt Cassis de Dijon publié au JOCE n. C 256 du 3.10.1980 :

« L'application des principes dégagés par la Cour implique qu'un Etat membre ne saurait en principe interdire la vente sur son territoire d'un produit légalement fabriqué et commercialisé dans un autre Etat membre, même si ce produit est fabriqué selon des prescriptions techniques ou qualitatives différentes de celles imposées à ses propres produits. En effet, dans la mesure où le produit en cause répond « de façon convenable et satisfaisante » à l'objectif légitime visé par sa réglementation (sécurité, protection du consommateur, environnement, etc.), l'Etat membre importateur ne saurait, pour justifier l'interdiction de vente sur son territoire, invoquer le fait que les moyens utilisés pour atteindre cet objectif sont différents de ceux imposés aux produits nationaux.

Dans un pareil cas une interdiction absolue de vente ne pourrait être considérée comme « nécessaire » pour satisfaire à une « exigence impérative » car elle n'en constituerait pas la « garantie essentielle » au sens précisé par l'arrêt de la Cour ».



Le principe que chaque Etat membre est tenu d'accepter les produits légalement ou loyalement fabriqués dans d'autres Etats même s'ils sont construits selon des prescriptions techniques différentes, implique comme corollaire la reconnaissance mutuelle des règles et procédures équivalentes concernant la fabrication, l'homologation, le contrôle et la certification des produits concernés.

La jurisprudence postérieure à l'arrêt Cassis de Dijon (voir notamment les arrêts « Biologische Producten » du 17.12.1981 et « Motte » du 10.12.1985, « Machines à travailler le bois » du 28.1.1986) a confirmé le bien fondé de cette doctrine. Une interprétation contraire aboutirait à enlever au principe de l'acceptation des « produits légalement fabriqués... » toute signification et portée pratique et nous ramènerait à la conception obscurantiste et dépassée selon laquelle le respect des règles techniques ou qualitatives nationales constitue la « *conditio sine qua non* » pour l'accès de tout produit au marché national.

Si nous acceptons en effet qu'un Etat membre, se fondant sur des raisons de protection de la sécurité, de la santé ou de la protection des consommateurs, puisse légitimement exclure de son marché les produits légalement ou loyalement fabriqués dans d'autres Etats au motif qu'ils sont construits selon des règles ou normes techniques différentes des siennes, il serait illusoire de penser qu'en 1992 ou même en l'an 2000 nous aurions créé un marché intérieur.

Ne soyons ni aveugles ni naïfs : sous le voile pudique d'exigences nouvelles telles que « normes techniques de sécurité », « homologations obligatoires », « essais de laboratoire », « agrément technique » se dissimulent les barrières « nouvelle manière », bien plus redoutables que les moyens de protection classiques. Si chaque producteur devait procéder à une fabrication spéciale de ses produits et de ses appareils pour adapter ceux-ci aux règles des onze autres marchés et subir ensuite les procédures, les coûts et les délais parfois prohibitifs d'une homologation obligatoire, nous serions dans un marché qui n'aurait rien de « commun » et encore moins de « communautaire ».

VI. — Autres formes de « barrières frontalières »

Les limites que nous nous sommes fixées pour cet article ne nous permettent pas de dresser une liste très étendue des barrières non tarifaires qui s'opposent à la réalisation d'un grand marché unifié telles que par exemple celles : du contrôle des prix et des marges, aux restrictions de crédit ; du marquage obligatoire de l'origine, aux restrictions en matière d'indications géographiques ; de l'obligation d'utiliser la langue nationale, aux conditions restrictives liées à l'octroi d'une aide ; de l'obligation d'avoir un « représentant » établi sur le territoire national aux restrictions en matière d'exposition dans les foires nationales, etc. Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à notre article sur « Les nouvelles formes du protectionnisme économique » paru dans le n° 267/83 de cette Revue. Nous aimerions cependant privilégier et traiter brièvement deux de ces catégories d'obstacles ;

a) Les incitations

Il s'agit d'interventions incitant à l'achat ou à la vente de produits nationaux au détriment de produits d'autres Etats membres. Ces interventions font non seulement l'objet de campagnes publicitaires au niveau privé, mais aussi et surtout au niveau public. Que l'on songe à ces campagnes publicitaires financées par les pouvoirs publics et exécutées avec leur concours, et même à ces déclarations d'autorités publiques, parfois au niveau le plus élevé. Bien souvent, cependant, ces incitations sont lancées au moyen d'instruments internes et donc difficilement décelables : lettres de ministres, notes internes, brochures explicatives, instructions plus ou moins voilées.

Quant au langage, il atteint parfois le plus haut degré de raffinement. Si la forme n'est pas des plus transparentes, le ton obscur et sybillin sous-entend un message qui exige d'être saisi, si bien que la contrainte exercée sur le destinataire est bien plus forte que celle d'une mesure contraignante. Les cas en cours d'instruction ne sont pas rares et ne concernent pas que quelques Etats isolés.

Ces incitations constituent non seulement une expression éclatante du néoprotectionnisme larvé, mais aussi et surtout un fait inquiétant dans la mesure où il est évocateur d'appels au nationalisme et à l'autarcie, phénomènes qui constituent la négation de l'« idéal » communautaire.

Dans sa directive 70/50/CEE, la Commission a rangé les « incitations » parmi les « mesures » au sens des art. 30 et suivants en les qualifiant comme étant « tous actes émanant d'une autorité publique, qui, sans lier juridiquement leurs destinataires, déterminent ceux-ci à adopter un certain comportement ».

Dans son arrêt « Promotions de produits nationaux » du 24 novembre 1982 dans l'affaire 249/81, la Cour a précisé que la campagne publicitaire en faveur de la vente et de l'achat de produits nationaux, introduite par un gouvernement et exécutée avec son concours, a un effet comparable à celui résultant d'actes gouvernementaux à caractère obligatoire. En effet, « une telle pratique n'échappe pas aux interdictions prévues par l'article 30 du Traité du seul fait qu'elle n'est pas fondée sur des décisions ayant un effet obligatoire pour les entreprises. En effet, même des actes d'un gouvernement d'un Etat membre dépourvus de force contraignante peuvent être de nature à influencer sur le comportement des commerçants et des consommateurs sur le territoire de cet Etat ».

b) Le cloisonnement des marchés publics

Le secteur des marchés publics est encore largement soustrait à la concurrence communautaire.

Or, l'importance économique des fournitures et des services destinés au secteur public et para-public, et par là, l'impact qu'ils peuvent exercer sur la réalisation d'un marché unique, apparaissent dans toute leur ampleur si l'on considère, d'une part, que ces fournitures et ces services représentent une part non négligeable et toujours croissante de la consommation globale de la Communauté et d'autre part, que certains des secteurs de production concernés, occupent une position stratégique de tout premier plan pour la promotion d'une politique industrielle et technologique intégralement communautaire.

Ainsi que la Commission a eu l'occasion de le préciser dans sa communication au Conseil du 19 juin 1986 « Les demandes effectives en 1983-84 des dix Etats membres de la Communauté en termes de biens et de services se situent autour de 200 milliards d'Ecus par an, soit 8-9 % du PIB. Il est intéressant de noter qu'en raison de la décentralisation croissante plus de la moitié de l'activité d'approvisionnement est contrôlée par des organismes qui se situent à l'échelon régional et local. Ce chiffre comprend également la totalité des achats dans le domaine de la Défense qui représente actuellement 40-50 milliards d'Ecus par an ; une part importante de ces transactions tombe cependant sous les dispositions de l'article 223 du Traité.

L'estimation faite du volume des marchés publics ne comprend que la part des activités étatiques dans le domaine de l'industrie et des services qui relève du budget de l'Etat. Ainsi, les achats d'un nombre considérable d'entreprises publiques relevant du droit privé ne sont pas compris dans ce chiffre ».

Les raisons susceptibles d'expliquer cet état de cloisonnement des marchés dans le secteur public et parapublic sont multiples. Elles tiennent, à notre avis, essentiellement à l'évolution profonde, que la politique des Etats membres en matière de marchés publics a progressivement connue depuis le siècle dernier, et au rôle nouveau et toujours plus important que ces marchés jouent dans certains secteurs de l'économie moderne.

Les marchés publics ne constituent plus aujourd'hui un simple moyen d'approvisionnement en matières premières ou de prestations de services aux conditions les plus avantageuses offertes sur le marché. Au fur et à mesure que des besoins nouveaux et pressants se sont manifestés au sein de la collectivité nationale et qu'il a fallu y faire face d'une manière aussi concrète qu'impérieuse, les pouvoirs publics ont progressivement découvert dans les marchés publics un instrument privilégié d'intervention dans la vie économique, politique et sociale de leur pays.

Parmi les raisons qui sont susceptibles d'expliquer cette absence de marché commun dans le domaine des marchés publics, il convient également de mentionner les obstacles d'ordre psychologique, souvent déterminants en la matière : ils tiennent à un certain état d'esprit rétif et parfois même hostile aux mutations profondes qu'exige l'intégration économique des pays membres, à cette manière de comprendre et de situer les réalités politiques et économiques dans un contexte exclusivement national, à la force de l'habitude, à la confiance dans la fiabilité des productions et techniques nationales, aux rapports d'affaires, aux liens financiers, au patriotisme, à des raisons de prestige national, à un certain esprit de corps et de solidarité, aux influences, etc. et parfois même à des « raisons de commodité » : pour un pouvoir adjudicateur aussi « conservateur » que l'Administration étatique, il est difficilement concevable de rompre des liens traditionnels avec des fournisseurs ou entrepreneurs nationaux bien connus pour s'aventurer dans les aléas d'un choix au-delà des frontières nationales...

VII. — L'action menée par la Commission sur la base des articles 30 à 36 du Traité CEE pour l'élimination des barrières frontalières et la sauvegarde de l'acquis

La Commission a poursuivi et intensifié au cours des dernières années son action pour le démantèlement des barrières frontalières et la sauvegarde de la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté sur la base des trois instruments dont elle dispose à cet effet :

- la suppression des mesures nationales susceptibles d'entraver les échanges, sur la base notamment de la procédure en manquement prévue à l'art. 169/CEE ;
- la prévention de nouveaux obstacles pouvant être introduits par des projets de réglementations nationales notifiés à la Commission au titre de la directive 83/189/CEE ;
- la transparence vers l'extérieur des principes qui régissent la libre circulation des marchandises surtout au moyen de « communications interprétatives » promises à une large diffusion.

a) L'action de suppression

Le démantèlement des barrières frontalières qui entravent les échanges entre les Etats membres et qui constituent un frein à la réalisation du marché intérieur, fait l'objet d'une vigilance accrue de la part de la Commission.

Au cours des dernières années, la Commission a mis en œuvre une nouvelle politique dans le but de faire face au nombre important de violations des règles communautaires et surtout d'adapter ses moyens au niveau élevé de sophistication atteint par les nouvelles formes de protectionnisme.

Cette nouvelle politique s'inspire de deux critères essentiels : fermeté et efficacité.

Fermeté : celle-ci s'est traduite par une vigilance accrue dans la recherche et la poursuite des infractions. Elle a abouti à une « dépolitisation » progressive des procédures d'infraction réalisée grâce à la globalisation et à la généralisation des cas : un paquet d'un millier et plus de cas examinés tous ensemble. En outre, la Commission en est venue à une grande rigueur vis-à-vis des Etats. Surtout de ceux qui font preuve d'une imagination qui ne cesse de surprendre lorsqu'il s'agit de justifier les violations commises.

Efficacité : cette nouvelle politique s'est traduite par une plus grande efficacité des procédures suivies. Réunions périodiques (en moyenne une par mois), consacrées à l'examen des registres des plaintes et infractions ; procédures plus souples et rapides : la Commission décide, le Commissaire habilité exécute ; fixation d'échéances précises pour l'exécution des décisions, avec un contrôle permanent des différentes instances ; réunions « paquet » (ensemble de nombreux dossiers examinés au cours de rencontres bilatérales) avec les Etats membres afin d'aboutir, là où cela apparaît possible, à une solution satisfaisante et non contentieuse du litige.



Dans des cas particulièrement graves, la Commission a engagé des procédures accélérées, pour lesquelles des délais extrêmement courts sont fixés : exécution immédiate de la décision de la Commission, et 5 à 15 jours à l'Etat incriminé pour répondre. En outre, dans les cas justifiés, on se situe dans la perspective d'un « référé » à la Cour.

Les résultats de cette nouvelle politique

Plus d'un millier de cas d'obstacles aux échanges dans le seul domaine des art. 30 à 36/CEE ont été instruits en 1986 par les services responsables de la Commission.

Dans ce même domaine, le nombre de nouvelles plaintes introduites en 1986 a augmenté considérablement (412 plaintes en 1986, alors qu'elles ont été 367 en 1985, 207 en 1981, 102 en 1980 et une cinquantaine dans les années 70).

Cet accroissement ne paraît pas dû à une poussée des tendances protectionnistes des Etats, mais essentiellement :

— à la vigilance accrue et à une plus grande rigueur de la Commission dans la détection et la poursuite des infractions ;

— à une plus grande prise de conscience des citoyens et des entreprises des droits que leur confère leur appartenance à la Communauté et de la confiance qu'ils plaçant dans l'ordre juridique communautaire.

Le nombre de dossiers réglés ou classés (certaines plaintes sont classées pour manque de preuves ou de fondement) dans le secteur précité est réconfortant : 216 en 1986.

Autre donnée réconfortante : l'instrument de nos procédures d'infraction s'avère efficace : 198 procédures ont été engagées par la Commission au titre de l'art. 169/CEE en 1986 pour violation de l'art. 30/CEE (elles avaient été 218 en 1985) alors que les cas de saisines de la Cour ont été au nombre de 15. Cela signifie que les dossiers pour lesquels les Etats membres ne mettent pas fin à l'infraction avant la saisine, se situent à environ : 1,5 % des dossiers examinés ; 7,5 % des procédures engagées.

Il convient en outre d'ajouter que dans de nombreux cas, les Etats membres mettent fin à l'infraction avant l'arrêt de la Cour, si bien que les pourcentages indiqués doivent être encore corrigés à la baisse.

b) L'action de prévention

La Communauté s'est dotée, depuis 1984, d'un moyen de prévention, qui n'est peut-être pas encore bien connu de l'extérieur, mais qui aura sans nul doute, dans les années à venir, un impact considérable pour la sauvegarde de l'acquis et la lutte contre les tendances néo-protectionnistes.

Nous nous référons à la directive du Conseil 83/189/CEE du 28 mars 1983 qui instaure une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques concernant les produits de fabrication industrielle. Cette directive, en application depuis le 1^{er} avril 1984, impose aux Etats membres l'obligation de notifier tout nouveau projet de réglementation ou norme technique à la Commission ; celle-ci notifiera à son tour ce projet aux autres Etats membres qui pourront exprimer leur avis. Après examen du projet, la Commission peut inviter l'Etat membre à modifier son projet s'il n'est pas conforme au droit communautaire

(l'Etat membre doit alors reporter son adoption de six mois à compter de la date de la notification) ; elle peut aussi manifester son intention de proposer une directive communautaire en la matière (la période de standstill est alors de 12 mois à compter de la date de la notification).

Cette directive, par la transparence effective qu'elle assure, constitue un moyen approprié de découragement de toute tentative protectionniste ainsi qu'un instrument efficace de prévention des nouvelles entraves, qui seront détectées et extirpées dès leur apparition. En effet, nous savons que lorsque la réglementation est au stade du projet, il est plus aisé d'amener l'Etat membre en cause à prendre les correctifs nécessaires.

L'appréciation, au regard des art. 30 à 36/CEE, des projets de réglementations techniques notifiés à la Commission permet en outre à celle-ci d'indiquer aux Etats membres les dispositions positives à insérer dans les nouveaux projets pour qu'ils soient compatibles avec le droit communautaire, notamment en matière « d'homologation » et « reconnaissance mutuelle » des contrôles, procédures et certifications.

Les résultats atteints pour les 200 cas environ de réglementations notifiées et examinées, sont très prometteurs et font de ce moyen juridique de prévention un instrument d'élection au service de la réalisation de l'objectif 1992.

L'efficacité de cet instrument a incité la Commission à demander l'extension de cette directive aux trois secteurs qui en sont encore exclus : les produits pharmaceutiques, les produits alimentaires et les produits agricoles.

Le principe de la « non-opposabilité » aux tiers d'un projet non notifié

Enfin, dans une communication publiée au JOCE n. C/245 du 1.10.1986, la Commission, tout en précisant les obligations qui incombent aux Etats membres, a affirmé le principe de la « non opposabilité » aux tiers des projets non notifiés aux sens de la directive précitée :

« Les obligations des Etats membres sont donc claires et sans équivoque :

1) ils doivent communiquer tous les projets de règles techniques relevant de la directive ;

2) ils doivent reporter l'adoption des projets de règles techniques de trois mois automatiquement, sauf dans les cas particuliers repris au paragraphe 3 de l'article 9 ;

3) ils doivent reporter l'adoption de projets de règles techniques de trois à neuf mois supplémentaires, selon que des objections ont été émises ou qu'un texte législatif communautaire est envisagé.

Il est clair que si l'Etat membre ne respectait pas les obligations qui lui incombent au titre de la procédure d'information précitée, cela entamerait sérieusement le dispositif d'achèvement du marché intérieur avec le risque d'effets négatifs sur les échanges.

La Commission considère donc que, si un Etat membre adopte une règle technique tombant sous le coup des dispositions de la directive 83/189/CEE sans communiquer le projet à la Commission et sans respecter l'obligation de statu quo, la règle ainsi adoptée ne peut pas être rendue exécutoire à l'égard de tiers en vertu du système législatif de l'Etat membre considéré. La Commission estime donc que les parties en litige ont le droit d'attendre des tribunaux nationaux qu'ils refusent

la mise en application de règles techniques nationales qui n'ont pas été communiquées comme l'exige la législation communautaire ».

En conclusion

Les données précitées montrent l'efficacité de ces deux instruments : celui de la répression et celui de la prévention. Face cependant à l'augmentation et à l'accumulation des dossiers à examiner, force est de reconnaître que les procédures actuelles, malgré les améliorations sensibles déjà apportées, s'avèrent lentes et inadéquates pour s'attaquer efficacement aux violations, surtout lorsqu'elles impliquent des conséquences graves pour une entreprise ou lorsqu'un Etat membre récidive. Il est inacceptable qu'un opérateur doive attendre un an, parfois deux à trois et même plus, avant d'être rétabli dans ses droits. Une telle situation favorise les Etats qui violent les règles du jeu — les incite à en abuser — et ébranle la confiance des citoyens communautaires.

Nous assistons, en spectateurs impuissants, aux conséquences fâcheuses qui en découlent pour l'opérateur économique : mesures de représailles des autorités incriminées (dans nos cahiers de doléances, figurent quelques exemples édifiants), pertes financières considérables, cessation d'activités, licenciements, etc.

Nous ne saurions « faire éclater toutes les formes explicites et implicites d'opposition à la libre circulation » sans adapter nos procédures et revoir nos approches : des approches globales et le cas échéant, générales devront, dans certains cas, se substituer aux actions ponctuelles et dispersées, liées au hasard des plaintes. Il en sera question ci-après.

c) L'action de transparence

Nous estimons que les deux actions de « répression » et de « prévention » qui viennent d'être décrites seraient d'autant plus efficaces si elles s'accompagnaient d'une action appropriée de « transparence » au niveau des principes affirmés et des résultats obtenus.

Les proportions considérables et croissantes du contentieux communautaire ne permettent plus à la Commission de gérer à elle seule une politique efficace en la matière. D'autre part, l'objectif visé ne serait que partiellement atteint si l'action de la Commission ne s'accompagnait pas d'une action large et en profondeur dépassant le cadre « policier » des interventions ponctuelles.

Pour ce faire, il est indispensable que les citoyens et les entreprises, les milieux judiciaires et les administrations nationales coopèrent avec la Commission dans l'accomplissement de sa tâche.

Le droit communautaire ne peut plus être le fait de quelques spécialistes, professeurs et technocrates, qui le gardent avec complaisance et cupidité. Il doit être vulgarisé, car s'il est vrai que l'absence d'un véritable marché unique est due en partie, à la « résistance » qu'opposent les Etats membres à l'action de démantèlement des frontières néo-protectionnistes, il est tout aussi manifeste que la « méconnaissance » de la part des citoyens et entreprises des droits que leur confère l'ordre juridique communautaire, contribue de façon significative, au maintien de cet état de choses.

Pour ce faire, il nous paraît nécessaire qu'une plus grande transparence soit assurée au contentieux, au niveau de la Commission. Elle a certes commencé à le faire, par la publication au JOCE d'un Rapport au Parlement européen sur l'application du droit communautaire.

Mais il convient de faire plus, par une plus large publicité, surtout au stade de l'avis motivé et de la saisine de la Cour.

Un autre moyen pour réaliser cette transparence est celui des « communications interprétatives ».

Ainsi qu'elle l'a déjà annoncé dans son « Livre blanc », la Commission se propose d'expliciter dans ces « communications » les principes et les procédures applicables dans un secteur donné, afin que la liberté des échanges soit assurée et respectée.

Ces mêmes communications indiqueront aux administrations nationales les obligations claires et concrètes qui leur incombent dans le domaine visé, ainsi que les mesures à prendre et les procédures à suivre pour se conformer aux règles communautaires.

Conclusions

La Commission a indiqué dans son « Livre Blanc » le programme opérationnel à suivre pour l'achèvement du marché intérieur à l'horizon 1992. Ce programme comprend une série d'importantes initiatives législatives à réaliser progressivement au niveau communautaire. Cette action, basée sur le principe de la « nouvelle approche » en matière d'harmonisation technique et de normalisation, présentée par la Commission dans sa communication du 7 mai 1985, répond non seulement à la nécessité d'éliminer les disparités techniques qui ont une incidence sur le bon fonctionnement du Marché commun, mais également à l'obligation pour la Communauté de veiller à la fixation de niveaux élevés de protection de santé, sécurité, environnement, etc. (art. 100/A de l'Acte unique). De plus, dans de nombreux cas, elle répond à la nécessité d'une base industrielle commune, permettant de faire face à la compétition extérieure.

Cependant, un programme basé sur une action exclusivement réglementaire ne saurait atteindre à lui seul l'objectif recherché car :

— d'une part, une telle action, aussi large soit-elle, ne saurait épuiser les secteurs et les matières, d'une ampleur indéfinissable, qui font l'objet de réglementations nationales disparates, et sont de ce fait sources d'entraves ;

— d'autre part, ainsi qu'elle l'a précisé dans sa communication « Cassis de Dijon » du 3 octobre 1980, « la Commission aura principalement à rechercher l'harmonisation des législations nationales ayant une incidence sur le fonctionnement du Marché commun lorsqu'il s'agira d'éliminer les entraves résultant de dispositions nationales admissibles au vu des critères énoncés par la Cour. Elle centrera par ailleurs son activité sur des secteurs prioritaires en fonction de leur intérêt économique pour la réalisation du marché intérieur ».

Les nouvelles orientations résultant de la jurisprudence « Cassis de Dijon » confèrent un rôle particulier aux règles du Traité CEE telles qu'interprétées par la Cour — qui, la première, a insufflé cette « idée féconde » qui est la reconnaissance réciproque des règles et procédures nationales équivalentes — et appliquées par la Commission, en matière de libre circulation des marchandises.



Ces règles constituent un instrument efficace pour la libéralisation des échanges et l'achèvement du marché intérieur, sur la base du principe de l'« acceptation par chaque État membre des produits légalement fabriqués dans les autres États », et de son corollaire de « la reconnaissance réciproque » des règles et procédures nationales équivalentes, concernant la fabrication, l'homologation, le contrôle et la certification des produits.

Dans cet article, nous nous sommes efforcés de mettre en relief le rôle que peuvent exercer les articles 30 et suivants à cet effet. Mais celui-ci ne pourra pleinement s'exercer si l'on ne revoit pas la stratégie suivie jusqu'à présent, basée sur une approche essentiellement « ponctuelle » et « policière », le plus souvent liée au hasard des plaintes déposées auprès de la Commission.

Cette nouvelle stratégie se doit d'exploiter au mieux les moyens d'intervention en notre possession, l'investigation et la poursuite d'une part, la prévention d'autre part, afin de « passer au tamis » les réglementations nationales en vigueur et éradiquer de celles envisagées toute entrave à l'achèvement du marché intérieur.

Cette stratégie, dont nous résumons ci-après les axes essentiels, devra avoir un double but : nous débarrasser des scories réglementaires du passé et nous donner la maîtrise de la situation à l'avenir :

a) pour ce qui est des réglementations, pratiques et normes déjà en application, des actions d'investigation lancées de manière généralisée au niveau de tous les États membres dans des secteurs économiquement importants pour le fonctionnement du marché intérieur, doivent nous permettre d'identifier celles parmi ces réglementations, pratiques et normes qu'il convient de corriger et d'adapter aux exigences communautaires en vue de l'objectif 1992.

Les résultats de ces actions d'investigation devraient se concrétiser dans des :

- communications interprétatives générales (par ex. sur la libre circulation des produits alimentaires ; sur les formalités et contrôles douaniers, etc.)
- communications sectorielles (par ex. dans le secteur des voitures immatriculées par des particuliers, de la bière, des CB radios, etc.).

Ces « communications interprétatives » ne devront pas constituer une sorte de « codification de principes » abstraits, mais devront indiquer les règles et les procédures concrètes que les États membres seront appelés à intégrer dans leurs législations, tout au moins en ce qui concerne les produits importés des autres États de la Communauté.

Une telle action devrait nous permettre de nous débarrasser, progressivement mais définitivement, des scories du passé au niveau des réglementations nationales qui constituent un obstacle au fonctionnement du Marché commun.

b) En ce qui concerne les réglementations et normes au stade de projet, l'application des règles communautaires et en particulier de celles des articles 30 à 36/CEE dans le cadre de la directive 189/83, une vigilance attentive de la part de la Commission des initiatives envisagées par les États membres et du respect par ceux-ci de l'obligation de notification, l'affirmation du principe de la « non-opposabilité aux tiers » des projets non notifiés et surtout l'intégration du principe de la « reconnaissance réciproque » dans chaque nouvelle initiative réglementaire, devraient nous permettre d'éradiquer dès son apparition toute entrave réelle ou potentielle susceptible d'affecter le fonctionnement du marché intérieur et d'avoir ainsi la maîtrise de la situation à l'avenir.

c) Afin de permettre aux citoyens et aux entreprises de coopérer fructueusement avec la Commission dans l'œuvre entreprise, une plus large transparence des actions générales et sectorielles menées par celle-ci devrait être assurée par la publicité des communications précitées, ainsi que des procédures engagées et des résultats obtenus, notamment au moyen d'un rapport annuel sur le « marché intérieur » à l'instar de celui qui est publié en matière de « concurrence ».

Cette action de « transparence », tout en assurant à chaque État membre les garanties de réciprocité attendues, constituera également un instrument efficace de dissuasion de toute nouvelle tentative néo-protectionniste et constituera un facteur d'intégration de tous les milieux concernés par la construction européenne dans l'œuvre entreprise pour la réalisation de l'objectif 1992.

LE LENT CHEMINEMENT VERS UNE INDUSTRIE EUROPÉENNE

Pierre MAILLET

*Professeur à l'Université de Lille 1,
 Directeur général honoraire à la Commission
 des Communautés européennes*

L'objectif économique visé il y a trente ans était très clair : il s'agissait, par le décloisonnement des économies nationales, de favoriser le renforcement de l'efficacité de l'économie européenne ; puisque l'élément principal et le plus porteur de celle-ci était l'industrie, on escomptait que, grâce à l'existence d'un grand marché et de la libération des déplacements de capitaux, un mouvement de spécialisation et d'accroissement de la dimension des entreprises industrielles allait puissamment contribuer à renforcer l'efficacité de celles-ci.

La vision des choses s'est progressivement élargie : l'ouverture des économies européennes sur un extérieur de plus en plus agressif et l'accélération, à l'échelon mondial, des transformations technologiques nous conduit aujourd'hui à considérer comme prioritaire le développement des secteurs porteurs d'avenir et dont les produits jouent un rôle décisif dans le commerce international.

L'élargissement de la Communauté a également modifié les données du problème. Au départ, les six partenaires étaient — si on met à part le Mezzogiorno italien — à des niveaux de développement économique assez proches. Par contre, les élargissements successifs ont associé des partenaires nettement moins avancés économiquement ; un des objectifs de la Communauté étant de les hisser progressivement au niveau des autres, il faut que le processus de transformations structurelles favorise ce rattrapage.

Enfin, l'objectif ultime de la construction européenne demeure la réalisation de l'union politique européenne ; or un pouvoir politique n'a de force réelle que s'il peut s'appuyer sur une économie solide et une industrie forte, les réalités américaine et japonaise le montrent tous les jours.

Trois questions méritent ainsi d'être explorées : le décloisonnement a-t-il favorisé hier les spécialisations entre pays ? Les industries d'avenir ont-elles aujourd'hui en Europe leur place légitime ? L'évolution actuelle favorise-t-elle le rééquilibrage entre pays et prépare-t-elle pour demain une véritable industrie européenne ?

I. — Décloisonnement et spécialisation

Préoccupés que nous sommes — à juste titre — par les multiples obstacles qui demeurent aux mouvements de marchandises — et de capitaux — à l'intérieur du marché commun (et qu'il est prévu d'achever de faire disparaître d'ici 1992), nous avons une certaine difficulté à nous remémorer ou à imaginer le prodigieux cloisonnement qui régnait il y a trente ans dans l'économie européenne. L'abolition totale du système des contingentements en 1958, la suppression progressive des droits de douane, achevée en 1968, ont rétabli une liberté de circulation qu'on n'avait plus connue depuis une quarantaine d'années, en fait depuis la grande crise de 1929.

Une telle ouverture des frontières ne pouvait manquer d'influencer les structures de production dans chaque économie nationale ; elle n'était d'ailleurs pas vue sans appréhension par les entreprises, il suffit de relire la presse de l'époque pour s'en convaincre, et pas seulement de ce côté-ci du Rhin...



On s'attendait à une certaine spécialisation, se traduisant simultanément par des abandons de production par des entreprises et une augmentation massive de certaines autres, et conduisant donc à une augmentation des échanges commerciaux par-dessus les frontières, en même temps d'ailleurs qu'à une augmentation de l'efficacité de chaque production, et donc des économies dans leur ensemble.

C'est bien ce qu'on a observé (le commerce intracommunautaire a été multiplié par plus de 20 en moins de 25 ans) et pendant quinze ans, entre 1958 et 1973, le PIB de la Communauté a augmenté à un rythme annuel moyen de près de 5 %.

On ne peut certes démontrer que ce résultat découle de la création du marché commun, mais comme il s'agit d'un rythme jamais connu sur une période de plusieurs années, on peut penser que le fait de la réouverture sur l'extérieur a donné un coup de fouet et libéré des potentialités qui ont pu ainsi manifester des initiatives innovatrices et des efforts de conquête commerciale vers les pays voisins.

A priori, ces phénomènes de spécialisation pouvaient se manifester à deux niveaux : soit à un échelon assez global, avec développement dans certains pays et contraction ou disparition dans d'autres, de secteurs entiers comme la sidérurgie, la chimie, l'automobile ; soit à l'opposé au niveau fin ou très fin de certains produits, la même branche se développant dans plusieurs pays, mais pas exactement pour les mêmes produits. Les spécialistes parlent dans leur jargon de spécialisation inter-branche ou intra-branche.

Les décennies antérieures avaient vu un développement assez inégal des branches selon les pays, notamment sous l'influence de dotations différentes de certains facteurs importants pour certaines productions : ainsi la richesse en charbon a indiscutablement favorisé l'essor sidérurgique et chimique de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, la richesse en minerai de fer l'essor de la sidérurgie lorraine, et l'existence d'une sidérurgie forte pouvait favoriser le développement d'une industrie mécanique. On pouvait a priori penser que l'ouverture des frontières et la facilitation des échanges allaient amplifier ce phénomène et que des régions allaient renforcer leur spécialisation. Il n'en fut rien et ceci sous l'influence de deux facteurs, l'atténuation des diversités de dotations factorielles et de multiples interventions publiques.

Le rôle croissant pris par un pétrole de moins en moins coûteux dans l'approvisionnement énergétique des pays européens a atténué, parfois même renversé, les avantages relatifs de certains : misant essentiellement sur le pétrole, l'Italie a enfin pu obtenir de l'énergie, d'abord pas plus coûteuse, puis même ensuite meilleur marché que la RFA ; le même phénomène a joué pour les Pays-Bas lors de la découverte du très riche gisement de gaz naturel de Groningue.

Si on ajoute la forte décroissance du coût du transport, notamment maritime et la réduction de la part relative tenue dans l'économie par les industries lourdes, on aboutit au fait que les facteurs naturels de différenciation géographique ont progressivement joué un rôle de plus en plus faible.

On aurait pu néanmoins s'attendre à ce que, sous l'influence d'un effet d'inertie assez classique dans les évolutions économiques, les régions ou les pays, qui avaient pris de l'avance — et donc acquis une expérience —

dans certains domaines de production continuent à y tenir une place prépondérante. C'est ici qu'ont joué deux autres éléments.

L'un est lié à la vie de l'entreprise : l'avance technique et commerciale acquise sur certains produits conduit souvent à un certain engourdissement, la longue durée de vie de certains équipements génère une certaine inertie qui freine l'introduction de nouvelles techniques, contrecarrant les classiques « barrières à l'entrée » dans une branche qui existe déjà dans certaines économies se manifestent ainsi des atouts favorables aux nouveaux venus ; l'Italie, les Pays-Bas — plus tard le Japon — en ont ainsi bénéficié dans le développement de leur sidérurgie. Ce pourrait être également demain un atout pour les pays européens les moins avancés.

L'autre élément est l'intervention publique. Les gouvernements ont rarement accepté la spécialisation à laquelle mènerait le jeu intégral du libre-échange, conscients qu'ils sont de l'importance de l'infrastructure économique pour la politique, aussi bien intérieure qu'extérieure, et soucieux aussi de prestige. Ainsi la construction de l'usine sidérurgique de Fos, à une époque où l'avenir technico-économique se situait déjà manifestement autre part que dans la sidérurgie, fut en partie motivée par la volonté que la France ne laisse pas à l'Italie l'exclusivité d'une sidérurgie en Méditerranée. Ayant accepté d'une main — celle qui signe les Traités — l'idée d'un marché commun et d'économies partenaires sur le grand marché, les gouvernements ont utilisé l'autre main — celle qui ouvre les cordons de la bourse — pour pousser leur économie à couvrir toute la gamme de productions, et à se comporter donc en concurrente à part entière de celles des voisins.

On n'a alors pas lieu de s'étonner que les spécialisations aient eu plutôt tendance à régresser au niveau des branches et que la concurrence stimulée par le marché commun se soit manifestée essentiellement par une spécialisation intra-branche.

Ainsi, entre 1960 et 1975, la production chimique a sensiblement doublé en RFA (poursuite du mouvement antérieur), mais a augmenté nettement plus vite en Italie (+129 %) et surtout aux Pays-Bas (+190) qui avaient une industrie chimique plus faible. De même pour la fabrication de machines, fief traditionnel de la RFA, la croissance a été plus forte en Italie (+76) qu'en Allemagne (+45).

Etudiant le phénomène des échanges dans notre rapport de 1973 sur 15 ans de marché commun, nous écrivions : « Contrairement à ce que l'on pourrait attendre, une vue relativement globale au niveau de 19 branches indique une moindre concentration des échanges par pays en 1970 qu'en 1958 et 1955. Cette réduction de la concentration des échanges est le résultat de deux mouvements : d'une part, l'intensité relative de la prépondérance de certains pays dans quelques branches a diminué : c'est le cas de l'Allemagne dans la transformation des métaux et des industries électromécaniques, représentatives de l'industrie traditionnelle de ce pays, où l'on observe toujours une forte position en 1970, mais en régression par rapport à 1955 ; d'autre part, la faiblesse relative de la concentration d'autres pays sur ces branches tend à s'atténuer : c'est le cas de la France pour ces mêmes branches, on peut voir là les résultats d'un effort d'industrialisation.

Par contre, le calcul du même coefficient de prépondérance à un niveau très détaillé de produits beaucoup

plus homogènes, correspondant à une nomenclature groupant plusieurs centaines d'articles, fait apparaître une grande hétérogénéité des résultats et la persistance de phénomènes de spécialisation très marqués. Il est frappant de constater que pour presque chaque article, il y a un ou deux pays fortement spécialisés, avec une place très faible des autres dans les échanges intracommunautaires ».

Quelle appréciation porter sur ces quinze premières années d'évolution de l'appareil productif européen ? La hausse d'efficacité a été substantielle, on l'a montré plus haut. Mais aurait-on pu mieux exploiter les potentialités ouvertes par la création du marché commun (même si celui-ci demeurerait incomplet) ?

La question peut être examinée au regard de deux critères : les unités de production (usines et entreprises) ont-elles atteint la taille optimale procurant le coût minimal, la structure sectorielle (part relative des différentes branches), a-t-elle correctement suivi l'évolution de la demande européenne et mondiale ?

Il y a lieu de distinguer selon que les branches ont ou non été aidées par les puissances publiques. Pour celles qui furent livrées à elles-mêmes, on peut raisonnablement penser que la concurrence assez vive qui s'est instaurée à l'intérieur du marché commun a poussé à la disparition des unités manifestement trop petites et favorisé la concentration nécessaire, la surveillance exercée par la Commission au titre des articles 85 et 86 ayant indiscutablement garanti que la concentration n'était pas excessive. Les secteurs de l'automobile, des industries mécaniques et électriques rentrent dans cette catégorie. L'essor des exportations extra-communautaires de ces produits confirme bien la montée de la compétitivité de ces industries en Europe (c'est intentionnellement que nous disons Europe et non CEE, car le dynamisme de la CEE a largement bénéficié, au cours de la décennie 60, aux autres pays européens qui ont traditionnellement de substantielles relations commerciales avec les pays membres).

On peut toutefois penser que la façon très stricte et largement intravertie dont la politique de concurrence a été menée pendant deux décennies est maintenant périmée. Il s'agissait d'éviter que, dans une Communauté où les dimensions des entreprises et leur concentration différaient fortement d'un pays à l'autre, il n'y ait pas d'abus (ni même, grâce à la menace de la mise en œuvre de l'article 86, de création) de position dominante ; il fallait également surveiller les ententes. Mais maintenant, la concurrence est largement maintenue par la pression extérieure et, pour de nombreuses branches, le problème primordial est que les entreprises européennes puissent relever avec succès le défi extérieur : cela peut passer par des coopérations étroites entre entreprises européennes et par l'accroissement de la taille de certaines. Les pouvoirs d'action donnés à la Commission par l'article 93 pourraient ainsi être utilisés maintenant dans une optique plus positive, en visant plus la stimulation de certains regroupements que la surveillance de ceux-ci ; ce tournant paraît bien avoir été pris, il faut continuer hardiment sur cette nouvelle ligne.

La situation est tout à fait différente pour les secteurs où les gouvernements se sont crus obligés d'intervenir. A vrai dire, ces interventions peuvent être conçues soit en vue de stimuler le développement d'une production, soit pour faciliter les adaptations (le plus souvent en les

ralentissant). Les premières — les moins fréquentes — seront examinées dans la section suivante, seules les secondes sont regardées ici.

La croissance se fait par une déformation sectorielle, c'est bien connu. Il s'est ici ajouté l'impact des spécialisations. La restructuration de l'appareil productif de chaque pays membre a donc dû être substantielle, avec les difficultés sociales que cela entraîne. Le traité de Rome prévoyait explicitement le cas, en ouvrant la possibilité de dérogations temporaires à la libre circulation des marchandises, en pratique, cette clause de sauvegarde a été extrêmement peu utilisée (si le nombre de cas d'application est appréciable, leur portée économique est très modique). Par contre, il y a des branches pour lesquelles les difficultés existaient dans tous les pays et que tous les gouvernements ont cherché à aider. Un des cas les plus spectaculaires est celui de la construction navale. En France, la première loi d'aide aux chantiers navals (loi Defferre) date de 1956, et il en va plus ou moins de même dans les autres pays : or la situation n'est toujours pas pleinement assainie, la Commission vient encore de le rappeler. La volonté d'assurer une progressivité dans les adaptations en vue d'en réduire le coût social est légitime, mais lorsqu'on met le doigt dans l'engrenage des aides, il est difficile d'en sortir : on a, en 1956, voulu maintenir au travail des personnes qui sont parties à la retraite — ou même décédées — depuis maintenant plusieurs années, mais on continue à donner des aides, parce qu'entretemps on a procédé à de nouvelles embauches dans un secteur voué au déclin, mais soutenu artificiellement. Les contrôles communautaires, au titre de l'article 92, ainsi que l'action de l'OCDE ont certes freiné la surenchère des aides, mais n'ont pas été suffisantes pour remettre rapidement de l'ordre dans la maison.

Il semble néanmoins que le problème soit en voie de solution : entre 1975 et 1985, les effectifs des chantiers navals dans la Communauté à 10 sont passés de 210 000 personnes à 85 000 personnes et la Commission prévoit qu'il y aura encore une baisse de 40 000 d'ici 1989. D'ailleurs, la 6^e directive, adoptée en décembre 1986, prévoit que les autres devront se concentrer sur les restructurations, la ligne directrice étant que l'activité de cette branche devrait se concentrer sur une gamme de produits susceptibles de bénéficier au maximum du niveau de savoir-faire technologique des chantiers communautaires et donc sur des produits de haute technologie.

On peut ainsi espérer que la restructuration va enfin toucher à son terme, mais on peut aussi penser que la lenteur avec laquelle elle a été menée n'est pas une preuve de dynamisme des Européens et de leurs gouvernements.

Un autre cas instructif est celui de la sidérurgie, où les comportements ont été différents en Allemagne et en France : la sidérurgie allemande, amenée à s'adapter toute seule dans le marché mondial, a su évoluer en temps voulu dans les bonnes directions, à la fois par une diversification croissante vers des activités utilisatrices de l'acier et par une réduction des effectifs à une période (avant 1973) où le climat général d'expansion favorisait le réemploi de la main-d'œuvre. La sidérurgie française, favorisée en cela par les pouvoirs publics, s'est recroquevillée sur elle-même et a retardé le moment des adaptations, qu'il a fallu faire lorsque le chômage sévissait dans l'ensemble de l'économie (et rendait dramatique la situation de certaines zones sidérurgiques, comme la Lorraine ou la région de Valenciennes).



Néanmoins, même si les adaptations se sont faites plus tôt et plus vite dans certains pays que dans d'autres, la Communauté toute entière continue à connaître un problème sidérurgique, qu'elle s'efforce de résoudre tant bien que mal par des mécanismes de protection extérieure et de quotas. Pourquoi ces difficultés d'ajustement de la sidérurgie, que connaissent aussi, quoiqu'à un moindre degré, d'autres industries lourdes ?

Trois éléments ont joué :

— le ralentissement assez brutal — et imprévu — de la croissance économique aux alentours de 1973, alors que des capacités se constituaient un peu partout dans le monde ;

— la sous-estimation de l'évolution technique chez les utilisateurs d'acier : la réduction des consommations spécifiques, qu'on observait depuis plusieurs années, s'est accélérée ;

— l'insuffisante prise en considération des transformations sectorielles liées à l'évolution de la demande mondiale et de la technologie en général (basculement des industries lourdes vers l'électronique et les technologies de l'information, pour dire les choses de façon ramassée et sans nuances).

Pouvait-on faire mieux ? Le premier élément relève de la politique macro-économique : les réactions au choc pétrolier ont été maladroitement, il est maintenant reconnu qu'on aurait pu atténuer le choc sur l'activité globale. Les deux autres, par contre, relèvent plus de la gestion des entreprises et des branches : l'effort de prévision à moyen et long terme a été insuffisant en ce qui concerne les caractéristiques de la branche elle-même (les débouchés et le développement d'une offre concurrente dans d'autres pays) et mal intégré dans une vision plus globale du développement économique général.

Nous touchons là un point très crucial des modalités d'évolution de l'industrie dans les pays développés. Dans un monde en évolution très rapide, les adaptations nécessaires sont fréquentes et intenses. On peut accepter qu'elles se fassent brutalement, avec les coûts sociaux que cela implique : c'est, dans une certaine mesure, le schéma japonais ou, plus atténué, américain ; cette brutalité ne serait guère acceptée en Europe. On peut chercher à en atténuer l'impact social, par des mesures publiques de soutien et de protection : c'est largement ce qui se fait en Europe, avec l'inconvénient de laisser perdurer des situations non-compétitives et donc d'entraîner une perte d'efficacité économique. On pourrait enfin chercher à mieux maîtriser le phénomène en se préoccupant d'améliorer la prévision des transformations éventuelles de l'environnement à moyen et long terme et de préparer les adaptations suffisamment à l'avance : c'est l'idée d'un système où la prévision, la prospective, la stratégie à moyen terme, jouent un rôle important pour que s'organisent suffisamment à l'avance les adaptations. Sur ce thème règne un certain malentendu, tant entre les deux côtés du Rhin qu'au sein des économistes et des praticiens en France. On devrait cependant parvenir à se mettre d'accord, en constatant que l'économie de marché ne peut fonctionner que si l'information est suffisante, notamment sur le futur, que le seul jeu du marché secrète mal cette information sur le futur et donc qu'il y a lieu de faire quelque chose pour élaborer cette information et la faire circuler.

Il ne s'agit pas d'élaborer une prévision qui s'impose à tous, mais de mettre bien en lumière les scénarios possibles. A cette tâche contribuent des bureaux d'études

publics ou privés (tels que le BIPE en France, l'IFO-Institut en Allemagne), mais des forums de discussion sur ces scénarios entre les trois groupes d'acteurs — entreprises, administrations, syndicats — sont également nécessaires, et ceci à l'échelle de la Communauté toute entière ; ils existent, mais encore très insuffisamment et un effort communautaire est à faire dans ce sens.

Il faut ensuite organiser les choses pour que cette vision du futur sous-tende les politiques communautaires (recherche et technologie, politique commerciale commune, politique régionale, politique sociale) si on veut éviter les deux écueils du simple pilotage à vue (fréquent en politique régionale) ou des choix sur la base de considérations excessivement théoriques (par exemple sur les vertus a priori d'un libre-échange intégral) négligeant des aspects pratiques (par exemple le rôle des rapports de force économique-politiques entre interlocuteurs sur la scène mondiale). Là aussi, un effort communautaire accru serait le bienvenu, non pour imposer quoi que ce soit, mais pour éclairer et baliser le futur : les entreprises continueront à être le décideur ultime, mais, mieux informées, décideront mieux, ce qui limitera un recours ultérieur à des interventions publiques palliatives et permettra de concentrer l'effort public sur le soutien au développement des activités de demain.

II. — Les restructurations en Europe préparent-elles l'avenir économique ?

A une économie européenne très fortement cloisonnée a progressivement succédé un grand marché, gêné certes encore par diverses entraves, mais sur lequel néanmoins les marchandises circulent quasi-librement. Mais en même temps que le décloisonnement, problème vital des années cinquante, se réalise dans de bonnes conditions, les urgences changent : l'économie européenne se trouve immergée de plus en plus dans une économie mondiale caractérisée par un rythme croissant d'innovations et de transformations techniques et une concurrence de plus en plus vive d'un nombre de concurrents de plus en plus nombreux (les nouveaux pays industrialisés). A l'adaptation d'un ensemble d'économies nationales pour bénéficier des atouts offerts par l'agrandissement de l'espace économique commun succède la nécessité de relever le défi extérieur en donnant leur place nécessaire aux activités de demain et d'après-demain.

Défi d'origine extérieure à deux titres : l'effort mondial de recherche est majoritairement mené hors d'Europe, l'évolution de la demande et de l'offre mondiales est pour la Communauté un élément largement exogène. Le fonctionnement de la Communauté est-il apte à le relever ?

Tout d'abord quelques faits.

En ordre de grandeur, l'effort mondial de recherche se localise ainsi : États-Unis un tiers, URSS de 20 à 25 %, Europe occidentale un quart, Japon de 12 à 15 % (et moins de 5 % pour le reste du monde) ; quant à l'effort européen, c'est grosso modo 8 + 6 + 6 + 2 + 1 entre les cinq principaux pays (et 2 % pour le reste).

En termes de marché, l'ampleur du marché intérieur pour les produits industriels a été évaluée par des servi-

ces de la Commission à 37 pour l'Europe, 41 pour les USA, 22 pour le Japon en pourcentage du total des trois zones ; mais, là encore, 37 est approximativement égal à $10 + 8 + 7 + 6 + 2 + \dots$

De ces deux données quantitatives résulte que chaque pays membre ne tient plus qu'une place modique dans le monde développé et même que la place de la Communauté, si elle est appréciable, reste néanmoins minoritaire. Seule une stratégie communautaire est alors capable de relever le défi en retrouvant une dimension satisfaisante ; encore faut-il pour cela qu'elle soit menée avec une ample volonté commune et beaucoup de persévérance.

Comment les choses ont-elles fonctionné à cet égard depuis quinze ans ?

Quelques indicateurs globaux font ressortir nettement la dégradation de la situation. Ainsi, pour la spécialisation dans les activités de haute technologie et un indicateur égal, par convention, à 1 pour le total de l'OCDE, la valeur a baissé de 1,01 à 0,88 pour l'Europe à 10 entre 1963 et 1983, alors qu'il restait autour de 1,27 pour les Etats-Unis et grimpait de 0,72 à 1,36 pour le Japon. Entre 1963 et 1980, la part sur le marché mondial des biens d'équipement principaux a baissé de 57 à 54 (et aux USA de 28 à 22) tandis qu'elle passait de 3 à 12 pour le Japon ; la chute est encore plus grave pour l'ensemble des produits de maîtrise technologique (de 55 à 47).

D'une manière générale, et lorsqu'on entre dans plus de détails, on constate qu'il y a parfois dégradation aussi aux Etats-Unis, mais, que, sauf exceptions, la CEE n'a jamais amélioré sa situation mieux que ses deux grands concurrents (1).

On peut ainsi préciser la situation dans le domaine de l'électronique, considéré à juste titre comme crucial pour le développement de demain, non seulement parce que ce domaine représente 2,6 % du PIB mondial en 1970, 4,7 % en 1985 et 8 % en 2000 (et donc apparaît comme créateur d'emplois), mais aussi parce que les produits qu'il élabore joueront un rôle crucial dans l'évolution technologique de nombreux secteurs et, plus largement, dans l'évolution de l'organisation de la société. Or, dans la production mondiale, entre 1980 et 1985, la part de l'Europe a chuté de 26 à 21 %, tandis que celle du Japon est passée de 15 à 21 (et celle des USA est restée stable à 46). Plus grave encore, pour l'ensemble de la filière électronique, en 1984 la production des Etats-Unis (269 milliards de dollars) était exactement égale à leur marché intérieur, celle du Japon (91 milliards) dépassait largement son marché (56 milliards), tandis que celle de l'Europe (92 milliards) ne couvrait que 88 % de son marché (2).

On a souvent remarqué l'étrange lacune du traité de Rome qui, contrairement au traité de Paris signé 6 ans plus tôt, reste muet sur la recherche-développement — si on excepte les domaines très particuliers de l'agriculture et du nucléaire. Mais la nature a horreur du vide et,

sous la pression des faits, les pays membres ont, au milieu de la décennie 60, commencé à mettre ce thème à l'ordre du jour de leurs discussions, en explorant deux pistes : la confrontation des politiques nationales, en vue d'une certaine concertation, et le lancement d'opérations communes dans les domaines autres que le nucléaire.

Une progression hardie sur ces deux points aurait pu procurer des résultats fort intéressants et hisser la Communauté au premier rang mondial : il n'en fut rien. Pendant des années, la confrontation resta en exercice formateur pour ceux qui s'y livraient, mais peu suivie d'effets et les coopérations lancées dans le cadre COST, demeurèrent d'ampleur très modique et centrées plutôt sur de la recherche sans finalités commerciales. Ce n'est que récemment, depuis quatre ou cinq ans, que diverses initiatives ont vu le jour, qui sont susceptibles d'amorcer un redressement si elles sont menées avec ténacité et sont amplifiées.

Un premier exemple d'évolution inquiétante est donné par le cas de la machine-outil. Il s'agit là d'un produit qui joue un rôle décisif dans l'équipement de nombreuses branches industrielles. Pendant longtemps, l'Europe y a tenu une place importante et la technique n'évoluait que très progressivement. Puis une véritable mutation a vu le jour, avec l'apparition de la machine-outil à commande numérique, puis des robots ; les producteurs de la CEE ont mal pris ce tournant technique et il en résulte que, entre 1971 et 1981, la part européenne du marché mondial est passée de 40 à 28 %, alors que celle des USA passait de 13 à 20 %, celle du Japon de 12 à 18. Plus spécifiquement, pour la machine-outil à commande numérique, la part du Japon est passée en quatre ans, après 1976, de 13 à 30 %, celle de la Communauté de 41 à 35 %. Le rapport des exportations aux importations est passé au Japon entre 1977 et 1984 de 7,2 à 9,6, et dans la CEE de 2,5 à 1,9.

Les pays (et les gouvernements) européens réagissent, mais en ordre dispersé, et avec des stratégies différentes et en partie contradictoires. La stratégie allemande est offensive ; s'appuyant sur la recherche, elle vise à maîtriser le marché intéressé en contrant l'agressivité japonaise. La stratégie italienne s'appuie aussi sur la recherche, mais met plus l'accent sur l'installation de machines-outils que sur la production. Telle est aussi en fait, l'évolution en France, puisque le taux de pénétration extérieur sur le marché français s'accroît ; de plus, les entreprises françaises s'allient avec des entreprises japonaises. Enfin, le bilan de la stratégie britannique est spectaculaire par l'augmentation rapide du parc de robots, mais pour la branche, il s'agit d'une stratégie d'alliances avec des groupes étrangers, essentiellement japonais. Ces divers comportements ne paraissent guère compatibles. Que la RFA mise sur la recherche pour renforcer la production et la compétitivité nationale tandis que d'autres pays font porter leur effort prioritaire sur l'introduction accélérée de robots dans leur industrie ne serait pas gravement contradictoire si la seconde stratégie ne livrait pas en fait le marché de ces pays aux producteurs japonais ; comme, de plus, deux pays poussent leurs entreprises à s'entendre avec ceux-ci, on risque de voir apparaître un pôle technologique Japon - Royaume-Uni - France qui risque de dominer le pôle allemand. Une stratégie alternative aurait pu être une association entre tous les partenaires européens, s'appuyant sur une mise en commun de tous les efforts de recherche, et permettant à la Communauté de définir ses propres normes et conditions technologiques, à côté de celles

(1) C'est volontairement que nous n'entrons pas dans les détails de l'appréciation sur la qualité de la spécialisation européenne, ayant amplement traité ce sujet dans un article récent de cette Revue. Cf. P. Maillat et Ph. Rollet : « L'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail : appréciations et suggestions », RMC n° 299, juillet/août 1986.

(2) Cf. l'étude effectuée par Electronics international corporation, sous l'égide de M. Abel Farnoux, et citée dans la communication de M. Robert Toulemon au colloque de l'Institut universitaire européen de Florence sur la réalisation du marché unique, en juin 1986.



des concurrents japonais et américains, et de se créer ainsi une base solide pour la conquête de marchés tiers. Est-il trop tard ?

Plus spectaculaire encore est le domaine électronique-informatique-télécommunications qui constitue un bel exemple d'occasions ratées, de retards accumulés, enfin d'une amorce de redressement.

Voilà une vingtaine d'années que, simultanément dans plusieurs pays européens, on a pris conscience de la nécessité d'engager un effort pour développer une capacité de production dans ce domaine d'avenir. « On », ce furent à la fois les gouvernements et les entreprises, mais en ordre dispersé. Quelques efforts jalonnent cette période :

— en 1965-66, lancement de programmes nationaux en France (Plan-calcul) et en RFA, avec un financement public pour la recherche et l'investissement et, en France, une certaine préférence pour les marchés publics. Au titre de l'article 92, la Commission approuve, regrettant que ces opérations soient menées sans coordination, mais estimant que le retard de l'Europe est tel que toute tentative susceptible d'améliorer la situation mérite approbation ;

— aide gouvernementale britannique à la constitution d'ICL par fusion d'entreprises préexistantes ;

— vers 1969, tentative, par la Commission, de pousser à une action de coopération en informatique autour d'un projet de grand ordinateur : successivement, entreprises et gouvernements se dérobent, les uns et les autres se rejetant mutuellement la faute de l'échec ;

— peu après, constitution d'Unidata, consortium groupant des entreprises (Siemens, Philips, CII, ICL, Olivetti), qui disparaît après quelques années d'existence ;

— de 1977 à 1981, l'ensemble des pays membres affectent 500 millions de dollars aux microprocesseurs et le Japon 250 millions. Le Japon parvient à rattraper les Etats-Unis et à couvrir 40 % du marché mondial, alors que l'Europe en détient à peu près 10 % : effet de l'émiettement des efforts ;

— il faut attendre plusieurs années pour que, à l'initiative de 12 grandes entreprises, et avec l'appui vigoureux de la Commission, soit lancé le projet Esprit, qui prend le problème de la coopération à la base, en stimulant et organisant la coopération en matière de recherche pré-compétitive. L'expérience n'est donc pas comparable aux précédentes, toutefois, du sentiment général des participants à l'opération, il y aurait une volonté générale de poursuivre le travail en commun bien au-delà du stade de la recherche.

Cette dégradation de la situation européenne, somme des dégradations des situations nationales, s'explique largement par l'absence d'utilisation de la dimension européenne dans des domaines où la dimension est un facteur décisif de succès : ce n'est pas l'ampleur globale de l'effort de recherche qui est en cause, c'est son émiettement, ce n'est pas un volume insuffisant d'achats, en Europe, de produits de technologie avancée qui freine le développement de leur production, c'est le cloisonnement des marchés, par l'absence de normes communes et, surtout, par l'absence quasi totale d'ouverture des marchés publics (aussi bien civils que militaires) ; c'est enfin la taille insuffisante de certaines entreprises (ou de certains départements d'entreprises), source d'une compétitivité trop faible, et qui est la conséquence d'une insuffisance (euphémisme pour cacher une quasi-absence) de coopération par-dessus les fron-

tières européennes, elle-même résultat d'un ensemble complexe de causes : absence d'un cadre juridique adapté, forte réticence des gouvernements à voir des entreprises nationales passer sous la dépendance d'une entreprise d'un pays voisin, enfin manque d'initiatives dans ce sens des entreprises elles-mêmes.

Ce diagnostic peut a contrario être renforcé par l'observation de quelques succès, là où l'Europe a su organiser une bonne coopération : les exemples du CERN et du JET dans des domaines de recherche fondamentale ; mais aussi d'Airbus, d'Ariane, de certains matériels militaires sont bien réels.

Le cas d'Esprit est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord par son origine ; le point de départ en est indiscutablement l'expression d'un besoin et d'une volonté manifestée par un certain nombre d'entreprises, conscientes que leur expansion, et pour certaines presque leur survie, exigeait un vigoureux effort de recherche qu'elles ne pensaient pas pouvoir mener toutes seules ; il y a eu ensuite une réponse très positive d'un membre de la Commission, très convaincu de l'urgence du problème, persuadé que l'initiative des entreprises pouvait constituer un élément valable de réponse et décidé à aller de l'avant, sinon en court-circuitant (ce n'était pas possible), du moins en précédant les gouvernements : initiative de la base, réponse enthousiaste et dynamique d'un membre de la Commission, l'opération a démarré et est considérée, aussi bien par les participants que par les observateurs, comme un réel succès.

Toutefois, les opinions divergent sur la portée de l'opération : pour certains, l'Europe relève la tête, l'ère du déclin s'achève ; d'autres au contraire font remarquer que le volume global de l'effort est faible et estiment qu'on est encore très loin — et dans un seul domaine seulement — de ce qui serait nécessaire. Le projet ne mérite ni cet excès d'honneur, ni cette indignité. Ce n'est effectivement qu'un cas : s'il restait isolé, le déclin technologique de l'Europe continuerait inexorablement. Mais c'est aussi une opération intéressante par son démarrage, efficace par son organisation, prometteuse de résultats, avec des prolongements industriels vraisemblables : à ce titre, c'est un modèle, qui prouve le mouvement en marchant : à nous de le généraliser, mais en veillant à le compléter par des mesures plus en aval, telles que l'établissement de normes communes (fondamentales, par exemple, pour les télécommunications) et l'ouverture progressive des marchés publics (progressive, parce qu'il faut être réaliste).

III. — Préparons-nous la base économique de l'union européenne ?

Il s'agit d'une question relativement nouvelle, qui concerne largement des sujets tabous et qui risque cependant d'être résolue définitivement par la négative si on ne s'en préoccupe pas suffisamment tôt.

C'est un truisme de dire que le politique et l'économique sont étroitement mêlés dans le monde moderne. Encore faut-il en tirer les conséquences.

La construction économique européenne n'est pas une fin en soi, elle n'est qu'une étape sur la voie devant déboucher sur une véritable union politique. Telle a tou-

jours été l'idée, explicite ou implicite, des promoteurs les plus ardents de l'idée européenne. Déjà le traité de Rome y faisait allusion, puisque les signataires se déclaraient « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens » (entre les peuples, et pas seulement entre les économies). L'Acte unique, de décembre 1985, reprend l'idée en parlant de la coopération politique européenne à laquelle il consacre tout son titre III.

Cette volonté d'union politique devrait se répercuter sur le système productif par trois éléments essentiels : l'harmonie du développement des divers pays, l'organisation de la défense européenne, la cohésion vis-à-vis de l'extérieur.

Une des ambitions de base d'une vraie Communauté est la recherche d'un rapprochement — vers le haut — des niveaux de vie des divers partenaires. Or, surtout depuis les élargissements, les écarts entre pays sont appréciables : actuellement, le PIB par tête s'étage, autour d'une moyenne communautaire de 100, entre des extrêmes de 46 et 124. Ces élargissements sont trop récents pour qu'on puisse dire si le fonctionnement actuel de la Communauté permet ou non de réduire ces écarts (encore que dans le noyau de départ, la situation relative de l'Italie, qui s'était d'abord améliorée, s'est à nouveau dégradée, ce qui est préoccupant), mais on peut faire état de difficultés qui seront à surmonter. Les spécialisations ont en effet tendance à se faire sur la base des avantages comparatifs du moment, qui commandent les coûts et les prix relatifs sur la base desquels raisonnent les entreprises ; tout au plus celles-ci envisagent-elles aussi quelques déformations prévisibles à un horizon assez rapproché. Seulement les décisions ainsi prises mènent à réaliser des investissements dont la durée de vie est en fait couramment de 10 ou 15 ans, souvent plus. Le risque est alors que les pays les moins développés, ayant une main-d'œuvre relativement bon marché, s'engagent dans des activités apparemment pertinentes aujourd'hui (activités de main-d'œuvre, type textile), mais qui ne le seront plus dans dix ans et se bouchent ainsi, au moins partiellement, le développement d'activités capitalistiques et/ou technologiques plus avancées, qui seront pleinement justifiées sur leur sol dans quinze ans.

Mais, en sens inverse, il serait dangereux pour ces pays de vouloir s'engager dès aujourd'hui dans les activités en harmonie avec les avantages comparatifs de 2010, lorsqu'ils auront rattrapé les autres, car ils n'y seraient pas compétitifs aujourd'hui ni dans les années immédiates.

Il y a donc un équilibre à trouver, qui nécessite une réflexion très poussée. Celle-ci sera difficile, mais il faut l'engager d'urgence, car les résultats en sont indispensables si on veut organiser correctement la politique régionale communautaire et valoriser les fonds publics qui y sont affectés ; le besoin concerne notamment une définition, valable dans une vision à moyen terme, des programmes intégrés méditerranéens.

Le second point fondamental sur lequel rien n'est résolu est celui de la défense. On trouvera autre part dans ce numéro des considérations sur l'urgence qu'il y a pour l'Europe à prendre enfin en charge sa propre défense, on va se limiter ici à quelques remarques sur l'impact de la politique de défense sur l'industrie. Ce n'est pas tant par leur volume (encore que les dépenses consacrées à la défense atteignent autour de 5 % du PIB en France, RFA et Royaume-Uni) que les dépenses

militaires sont importantes pour l'industrie que par le fait que les matériels d'armement incorporent les technologies les plus avancées et que la mise au point des nouveaux matériels donne une impulsion souvent décisive à la recherche et au progrès technologique dans des domaines variés, qui sont ensuite à l'origine d'applications civiles fort importantes. La part des dépenses publiques de recherche affectée à la défense atteint aussi 50 % au Royaume-Uni, 30 % en France, 10 % en RFA et 25 % dans la CEE à 10. Il serait donc du plus grand intérêt d'ouvrir, au moins progressivement, les commandes militaires et de définir peu à peu un matériel d'armement commun pour lequel on engagerait de façon coordonnée recherche, développement et production industrielle (la mise au point d'un tel armement commun serait également susceptible de contribuer à l'élaboration d'une stratégie commune de défense). De même que l'IDS américaine donnera selon toute vraisemblance un coup de fouet à la recherche et à la production dans des secteurs de technologie fort avancée (ce qui inquiète les Européens), en contrepartie une initiative de défense européenne (IDE) pourrait constituer un atout précieux pour le renforcement de l'efficacité et la marche vers la constitution d'une véritable industrie européenne.

Enfin, l'observation même succincte du monde moderne montre que le pouvoir politique n'est réel que s'il peut s'appuyer sur une économie forte, homogène, bien structurée et qui, de fait, pourra servir de base à la mise en œuvre de grandes orientations politiques. Ceci se constate bien aux Etats-Unis où, comme dans tous les pays, l'administration tient compte des désirs de la base économique (entreprises et syndicats), mais où aussi le Pentagone et le Département d'Etat savent que les entreprises appuieront les grandes orientations décidées par le Président. Ceci se constate encore plus au Japon où le sens de la participation à une communauté est tellement répandu qu'on a pu, en boutade, parler de Japan, Inc., suggérant ainsi que le Japon ne constitue en fait qu'une seule grande entreprise.

L'union politique européenne ne sera une réalité — et non une simple construction formelle — que si elle peut s'appuyer sur une base économique solide. La définition de politiques communes — notamment étrangère — ne se concrétisera que si existe une industrie européenne (industrie au sens large du terme, évidemment), c'est-à-dire s'il y a un nombre suffisant d'entreprises couvrant plusieurs pays membres et indépendantes des pays tiers. Il faut pour cela que se soient fortement multipliées les coopérations (ou fusions) par-dessus les frontières et que les coopérations des entreprises des grands pays européens avec celles des pays tiers ne soient pas trop nombreuses, surtout dans les secteurs clés : le développement d'une structure industrielle mondiale peut être acceptable dans une vision étroitement économique des choses, il est incompatible avec la création d'une union politique européenne. S'il est évidemment hors de question de s'abstenir de toute coopération avec « l'étranger » (et de perdre ainsi des avantages technologiques et commerciaux), l'avenir sera gravement, et même peut-être définitivement — hypothéqué si les entreprises européennes voyaient d'un même œil les entreprises des pays membres et celles des pays tiers.

Tout cela pose un problème très difficile, car sur ce point le comportement spontané de chaque entreprise peut être en contradiction avec l'intérêt politique futur de l'Europe, mais ce n'est pas en se cachant le problème



qu'on le résoudra. Une des pistes d'action est de faciliter les coopérations de toutes sortes entre entreprises à l'intérieur de la Communauté, ce qui suppose à la fois des actions communautaires (création d'un cadre juridique et fiscal favorable) et une modification sur ce point des attitudes gouvernementales, devenant moins chauvinistes nationales et plus chauvinistes européennes : il faut arriver à comprendre que l'Europe ne peut se faire à moitié.

Or le problème est réel : les accords entre entreprises européennes sont nettement moins nombreux que ceux qui associent des entreprises européennes à des partenaires des pays tiers ; même si, sous l'impulsion de coopérations en amont, au niveau de la R-D, comme celles qui s'engagent depuis deux ou trois ans dans le cadre des projets Esprit et Euréka, les perspectives de coopérations industrielles et commerciales se sont quelque peu améliorées, presque tout reste encore à faire.

Bloquer, au nom (ou sous l'alibi) d'une vision étroite de la concurrence, le rachat d'une entreprise allemande d'électronique par une entreprise française, ne pas utiliser un processus de privatisation (en France et en Italie) pour favoriser des regroupements européens, relèvent encore de visions excessivement nationales et pernicieuses pour le futur.

La même absence de coopération ou au minimum de concertation s'observe sur les marchés extérieurs, où les entreprises européennes se comportent comme des concurrents acharnés. On pourra dire que c'est la règle officielle des marchés internationaux, on pourra remarquer que c'est l'attitude normale d'une entreprise dynamique et que la conquête de marchés des pays tiers est suffisamment difficile pour nécessiter des efforts vigoureux, mais on doit aussi observer que les relations commerciales sont, au moins avec certains pays, étroitement imbriquées avec les relations politiques et le gouvernement est souvent l'introduit et le protecteur des entreprises sur le marché des pays tiers. Le phénomène est particulièrement net pour les relations avec l'URSS et certains pays de l'Est : le non-respect de l'esprit de la politique commerciale commune, selon laquelle les accords commerciaux devraient être signés par la Communauté (ou au minimum étroitement coordonnés par elle) mène à une concurrence entre pays membres qui peut, à court terme et pour un contrat déterminé, paraître bénéfique à un partenaire, mais, au total, réduit le pouvoir de négociation de l'Europe de l'Ouest. On peut également se demander s'il est de l'intérêt de la CEE (et de chacun de ses membres) que la conquête de marchés chinois pour les télécommunications, des grands marchés brésiliens ou indiens pour de nombreux produits soit tentée en ordre dispersé, laissant à ces acheteurs la possibilité de bénéficier de la concurrence qu'ils suscitent entre les divers fournisseurs européens. Une COFACE européenne, un GIE regroupant les sociétés d'ingénierie européennes, pourraient aider à atténuer cette néfaste compétition.

On pourrait également avoir une attitude plus positive en stimulant la création de consortiums européens pour venir concurrencer vigoureusement entreprises américaines et japonaises dans les autres pays, notamment ceux du tiers monde ; une image de marque européenne peut à cet égard être un puissant atout. Une telle démarche paraît particulièrement à examiner dans le secteur des services, où les situations paraissent plus évolutives en-

core que dans l'industrie, à la fois parce qu'on y trouve des branches en expansion rapide et parce que les prochaines négociations multilatérales vont vraisemblablement déboucher sur des accords destinés à rendre la situation plus fluide et donc le jeu plus ouvert : ce serait un impardonnable gaspillage que de ne pas se préparer en temps voulu à exploiter ici la dimension européenne.

IV. — Que faire ?

L'achèvement du marché intérieur, une véritable mise en commun des politiques de recherche et de développement technologique, la définition d'une stratégie communautaire en matière de relations extérieures, telles sont trois pistes qui paraissent à la fois fondamentales et réalistes.

L'inachèvement du *marché intérieur* est-il à l'origine de pertes graves ? Le chiffre fréquemment répété de 1 ou 2 % du PIB n'a jamais été sérieusement étayé et doit donc être pris avec circonspection. En fait, les pertes ont deux origines : l'une, directe, correspondant aux coûts du franchissement des frontières et aux adaptations des produits aux normes nationales, faute de normes uniques, l'autre indirecte, les spécialisations sont maintenues à un niveau insuffisant du fait des difficultés qui demeurent aux mouvements de marchandises et incitent donc les entreprises (notamment les PME) à demeurer excessivement sur le marché intérieur, le cloisonnement des marchés publics, empêche une valorisation de l'effort de recherche, l'insuffisante mobilité des capitaux empêche que le capital s'affecte complètement là où il serait le plus efficace, enfin — et surtout — il y a un impact psychologique fâcheux : ces obstacles aux mouvements de biens, de services, de capitaux continuent à maintenir dans l'esprit de nombreux décideurs la vision d'une Europe morcelée, et comme les obstacles aux échanges avec le reste du monde, notamment les pays développés, se sont atténués, la tendance est forte de ne pas faire de réelle différence entre marché européen et marché mondial (ou au moins marché OCDE). De ce point de vue, la concomitance de la création du marché commun et de la progression sur la libéralisation mondiale des échanges a été, pour la construction européenne, un événement fâcheux, dont nous ne pouvons atténuer les inconvénients que par l'accélération de l'achèvement du marché intérieur.

La perte indirecte est beaucoup plus grave que la perte directe : cette dernière nous fait prendre quelques mois de retard dans la progression du pouvoir d'achat, la première risque d'hypothéquer gravement la poursuite de la construction européenne. L'achèvement du marché intérieur, prévu pour 1992, est donc un impératif primordial.

La valorisation de l'effort de recherche communautaire n'est pas moins. Là encore, on peut en escompter à la fois des effets directs et indirects : effets directs par une atténuation des doubles emplois, qui, à volume de dépenses inchangé, peut permettre de relever le montant affecté à chaque thème et ainsi d'atteindre ou dépasser le seuil minimal en dessous duquel on reste trop souvent, et en même temps d'explorer de nouveaux domaines ; effets indirects par la stimulation à des coopé-

rations entre équipes de recherche par-dessus les frontières, qui peut être le point de départ pour des coopérations industrielles et commerciales ultérieures. La confrontation des programmes publics nationaux de recherche est aussi à intensifier, en vue d'une meilleure coordination, le programme communautaire de R.D serait à amplifier, pourvu qu'il s'intègre bien dans une stratégie définie en commun de développement technologique à moyen terme. Enfin l'ouverture des marchés publics, notamment pour les produits de technologie avancée (civils et militaires) peut être un puissant moyen de stimuler les innovations et de valoriser ainsi l'effort de recherche, surtout si celui est mieux coordonné.

La politique commerciale extérieure existe, pleinement dans les textes, partiellement dans les faits. Son renforcement constitue le troisième impératif : non seulement parce que c'est classiquement en se situant par rapport aux autres qu'on se définit, mais surtout parce que, pour une économie ouverte comme l'est celle de la Communauté, le type de relations extérieures avec le reste du monde exerce une influence décisive sur l'évolution de l'appareil productif. La façon dont nous allons mener les négociations sur la libéralisation des échanges de services orientera pour une longue période l'évolution de ce secteur en Europe ; quand on se rappelle que la plupart des experts estiment que c'est dans ce secteur qu'il faut escompter les principales créations d'emplois dans les prochaines années, on apprécie l'ampleur de l'enjeu de ces négociations. La façon dont les entreprises européennes vont équilibrer leurs coopérations avec des

entreprises des pays tiers est, on l'a vu, un élément décisif pour la constitution d'une véritable industrie européenne. Enfin, la façon dont nous organisons nos relations économiques avec les PVD est de première importance pour le développement de ces pays, et par ricochet, pour nos industries, aussi bien celles qui subissent le choc d'importations et dont il faut organiser, suffisamment à l'avance, la restructuration (textile hier, certaines industries mécaniques et autres demain) que celles (industries de biens d'équipement) qui bénéficieraient directement d'un accroissement de pouvoir d'achat à l'importation des pays en voie de développement. La politique commerciale est ainsi, à coup sûr, une pièce maîtresse de la construction européenne.

Trois pistes fondamentales sur lesquelles il faut progresser. Et aussi trois pistes sur lesquelles ne se dressent pas d'obstacles massifs. Certes, le chemin n'est pas revêtu d'un sable fin permettant un cheminement de tout repos et sans fatigue ; mais si nous acceptons d'allonger le pas, voire de faire de temps en temps quelques sauts pour franchir des passages malaisés, de ne pas regarder en arrière, mais d'avoir l'œil fixé sur l'horizon prometteur où se profile la vision d'une Europe unie, enfin de considérer nos compagnons de route non comme des concurrents qu'il faut dominer, mais comme des partenaires qui peuvent nous aider à cheminer, si nous acceptons ces efforts qui sont tous à notre portée, nous devrions en ressentir demain les premiers effets bénéfiques et cueillir après-demain les pleins résultats.



TECHNOLOGIES EUROPÉENNES, LE TEMPS DES ILLUSIONS ?

André DANZIN

*Ancien président de CERD
(Comité européen de Recherche-Développement)
Conseiller de la commission des Communautés
pour les technologies de l'information*

Lorsque j'acceptais de donner à cette publication quelques pages sur l'Europe technologique, nous étions en automne 1986. Je comptais célébrer l'accord communautaire sur le « programme cadre » de recherches et d'innovations proposé par le président de la Commission de Bruxelles. Je n'imaginai pas que je me trouverais devant le vide des décisions.

Le programme cadre est l'un des termes essentiels d'un pari considérable, celui de l'unification du « marché unique » prévu pour 1992. Il constitue un ensemble complexe et cohérent de propositions sur l'effort à conduire pendant 5 ans afin de permettre aux 12 pays de la Communauté d'améliorer voire, pour certains d'entre eux, de constituer ou de restaurer leurs appareils de recherches scientifiques et d'innovations industrielles. Il possède une dimension stratégique d'orientation vers des objectifs d'intégration en stimulant les coopérations intra-européennes.

5 ans, c'est très court. Or c'est ce qu'il nous reste avant l'ouverture d'un marché que l'on veut réellement homogène, débarrassé de la disparité des normes et des préférences nationales d'achat. L'objectif est à la fois gros de promesses et grouillant de dangers. L'unification du marché peut engendrer un corps de résonance qui amplifiera les succès d'innovation de nos industries, à partir desquels elles s'assureront des places solides dans le reste du monde. Elle peut, tout aussi bien, offrir à nos concurrents américains et asiatiques l'avantage d'une homogénéité de clientèle qu'ils sauront mettre à profit mieux que quiconque grâce à la taille de leurs unités de conception et à leur expérience de la multinationalité.

Le « programme cadre » contient une réponse à ce dernier péril. Il prévoit, en effet, le développement des coopérations scientifiques et techniques intra-européennes chargées d'une double finalité :

1. favoriser les alliances et les spécialisations de manière à parvenir à la formation de grandes entreprises européennes capables de rivaliser favorablement par leur poids et leur aptitude à l'innovation, avec leurs concurrents des autres continents ;

2. « calculer le jeu » en élaborant « par » la recherche appliquée des règles favorables à l'Europe en matière de normes, standards, procédures d'homologation, de déréglementation et nécessairement de « reréglementation » des grands systèmes régulateurs dont les télécommunications fournissent un exemple crucial.

L'adoption du programme cadre aurait dû marquer une étape fondamentale car elle aurait permis de concrétiser un corps de doctrines. D'une part, en vertu de « l'acte unique » (1), son adoption à l'unanimité devait être suivie de modalités d'applications soumises à la seule règle de la majorité qualifiée. D'autre part, le programme cadre serait la transposition, à l'échelle des besoins communautaires globaux, des succès marqués par les expériences du CODEST, de BRITE et d'ESPRIT lancés au cours des dernières années et dont les observateurs s'accordent presque unanimement à reconnaître les résultats bénéfiques. Grâce à ces preuves expérimentales, la Commission a confirmé les concepts élaborés notamment par le CERD (2) au cours de la période 1973-80. Elle s'est enri-

(1) Retardé en fonction de la position irlandaise.

(2) Comité européen de Recherche et de Développement.

chie d'un « pragmatisme vécu » pour la mise en œuvre d'interventions de catalyse dont les effets multiplicateurs démontrent une capacité d'influences stratégiques incontestables.

Les décideurs sont-ils définitivement marqués par la naïveté ?

Encore conviendrait-il que le programme cadre ne soit pas exagérément retardé ni amenuisé. Les marchandages sont en train de lui faire manquer son impact. L'électoralisme ferait-il perdre le sens des menaces ? Ou serait-on en présence d'une nouvelle forme de naïveté ? Car, à quoi assiste-t-on ? On associe plus ou moins clairement à la négociation sur la technologie les problèmes difficiles et de très longue haleine que constituent le financement global de la Communauté et la politique agricole : on cherche à réduire de 7,7 à quelques milliards d'ECU les moyens financiers alloués. Cette démarche montre que l'on n'a rien compris ni à l'urgence ni à la question des seuils à franchir pour préparer l'Europe à l'échéance de 1992. Tout semble indiquer que, pour certains esprits, il suffira d'instaurer le marché unifié et de laisser la concurrence faire les arbitrages pour que la CEE retrouve miraculeusement la santé économique et restaure sa capacité compétitive en innovations technologiques.

Ainsi, après 30 ans d'illusions sur la capacité des principaux États membres de faire gagner leurs propres champions nationaux par des politiques égocentriques de subventions et de préférences d'achats publics, on passerait au miracle du libre marché qui contiendrait en lui-même la potion magique de la renaissance européenne. Il faut dénoncer très clairement ce nouveau contresens. Nul ne s'aviserait d'exposer à l'agression microbienne d'une grande cité sans thérapeutique ni contrôle médical, un malade qui sortirait d'un long traitement dans une chambre stérile.

Or à bien des égards, tout comme aux États-Unis d'ailleurs, nos industries de l'électronique, de l'informatique et des télécommunications, du nucléaire, de l'aéronautique, tout ce qui touche à l'armement et beaucoup de ce qui appartient au secteur de l'énergie, des nouveaux matériaux et des transports, à l'exploration de l'espace et des océans, une partie des techniques de santé, tout cet ensemble d'activités qui gouvernent le territoire des nouvelles technologies, a vécu sur des programmes nationaux ou multilatéraux sous la protection des monopoles publics. L'univers dans lequel se sont effectués ces développements est en partie artificiel, stérilisé par rapport à la libre concurrence. Ce qui n'a pas empêché de marquer souvent de grands succès techniques, transformés parfois en succès commerciaux internationaux — trop rarement, il est vrai.

Les leçons du passé récent

Dans les secteurs où le marché commun a joué comme une réelle zone de libre échange ouverte aux échanges commerciaux, plusieurs cas se sont présentés dont il faut méditer la leçon :

1. ou bien, appuyés sur une longue tradition technique industrielle et commerciale tournée vers l'exportation, les activités ont prospéré en profitant de la résonance du marché intérieur. L'exemple le plus démonstratif nous en est fourni par les industries allemandes de la chimie et de la mécanique ;

2. ou bien la tradition était récente et fragile car il s'agissait de produits incorporant une part majeure de nouvelles technologies. Alors l'industrie européenne s'est laissée presque complètement déborder par les États-Unis mais plus encore par le Japon et l'Extrême-Orient. Faut-il rappeler la liste trop longue des composants électroniques, des microprocesseurs et des instruments de leur production, des récepteurs de radio et des télévisions portables, des magnétophones et des magnétoscopes, de la hi-fi, de l'électronique d'horlogerie, des calculettes de poche et des microcalculateurs, des photocopieurs, des équipements domestiques pour la photographie et le cinéma, des moteurs de tondeuses à gazon ou hors bord de bateaux, des motocyclettes, des jouets et des multiples gadgets qui caractérisent la consommation de l'ère post-industrielle ? Pour beaucoup de ces produits, l'Europe est dans un état pire que la non-compétitivité : — elle commence à perdre le « savoir-faire » car elle renonce à fabriquer et, par voie de conséquence, à concevoir ;

3. ou bien, dans le marché offert à tous les vents de la concurrence, le recul a été efficacement combattu par des progrès considérables de la productivité. Ainsi, a été compensé par la réduction du nombre de personnes employées, le handicap du coût supérieur de la main-d'œuvre européenne par rapport à celui des pays à bas salaires et à faibles protections sociales. Tel a été le cas de l'industrie automobile, du textile, de la transformation des matières plastiques et avec des effets plus cruels, de l'acier et de la construction navale. Mais au prix de quels abandons sur les parts de marché mondial et sur l'emploi !

Cette leçon du passé récent nous incite à beaucoup de prudence. Oui il est nécessaire que la Communauté libère son marché intérieur de 330 millions de consommateurs de manière à profiter pleinement des effets d'échelle et de résonance qui jouent un rôle si déterminant dans la concurrence mondiale. Non, il ne faut pas ouvrir notre marché unifié sans discernement, sans moyens de contrôle et de défense, sans adaptation longuement délibérée par la mise en œuvre de processus « essais-erreurs » construits sur la base des vues stratégiques partagées par les principaux acteurs, c'est-à-dire par les industriels eux-mêmes. Le « marché unique » est une grande décision stratégique qui appelle des grandes manœuvres de préparation.

L'illusion du « small is beautiful »

Selon certaines théories dont Alvin Toffler est l'avocat le plus connu, l'avenir s'ouvrirait irrésistiblement sur une civilisation de l'information et de la communication, caractérisée par le développement spontané des petits agents et par une croissance considérable des services. Ces vues prospectives semblent bien confirmées par l'expérience des 10 dernières années, particulièrement aux États-Unis, mais elles ont engendré assez curieusement deux erreurs majeures dont les dangers doivent être énergiquement combattus :



1. Les services seraient en eux-mêmes sources de miracles pour l'emploi. Ils devraient être gratifiés d'investissements prioritaires.

2. La loi d'airain des effets d'échelle serait à mettre au rang des concepts dépassés ; l'avenir appartiendrait aux petites unités.

Les faits sont bien différents de ce rêve qui repose sur la croyance en une sorte de génération spontanée d'unités de travail « à taille humaine ». En réalité, les services ne se développent — il est vrai spontanément — que s'il existe d'importants surplus économiques qui sont dégagés par les hautes productivités de l'agriculture et de l'industrie. Ces hautes productivités sont liées à l'intensité des investissements matériels *mais surtout intellectuels*. Là sont les priorités. L'économie d'échelle n'est plus tellement liée, en effet, à la taille physique des unités de production ; elle se place sous la dépendance de la loi d'amortissement des frais initiaux qu'il faut exposer pour innover, fabriquer et vendre des produits agro-alimentaires et industriels qui incorporent eux-mêmes des services de plus en plus sophistiqués. Les coûts de Recherche-Développement-Démonstration, d'accumulation de la connaissance, de conception des processus de production en vue de « fabriquer » la qualité, la fiabilité, la nouveauté, en vue de connaître les aspirations de la clientèle et d'exciter ses désirs, tous ces investissements immatériels deviennent énormes. *La « civilisation du logiciel » s'affirme comme une civilisation de la « concentration de la connaissance »*. La formation « d'oligopoles de l'information » est dans la nature des choses car si l'information ne coûte presque rien à la source, comme le pétrole en Arabie Saoudite, sa collecte, sa conversion en symboles et codes, sa mémorisation et sa transmission représentent des dépenses considérables qui ne conduisent à de faibles prix unitaires que par leur partage entre un très grand nombre d'utilisateurs, ceux qui l'on trouve par la conquête du marché mondial. Le phénomène est analogue à celui qui a poussé à la formation de compagnies « majors » pour le raffinage et la distribution des produits pétroliers. Avec une différence majeure toutefois — l'information n'est pas un produit saisissable ; elle franchit les frontières des États sans même être sensible aux barrières douanières, en ignorant les souverainetés sauf celle qui découle de la situation privilégiée créée par le fait d'être le collecteur, le transformateur et le distributeur de l'information elle-même.

Ainsi, l'agriculture et l'industrie des 30 prochaines années seront placées sous la dépendance du « savoir-faire » et du « faire-savoir » et le monde s'organisera en domination de « ceux qui savent » sur ceux qui ignorent ou savent mal. Tout le problème pour l'Europe, dans cette course à la multinationalité qui résulte de la nature des choses, est finalement d'être ou ne pas être : être parmi ceux qui conçoivent et dirigent ou parmi ceux qui reproduisent selon des normes élaborées en dehors d'eux.

Bien entendu, sous l'ombrelle de cette puissante cristallisation des sociétés multinationales se développeront de nombreuses PME, petites et moyennes entreprises. Beaucoup d'entre elles seront des sous-traitants des grands groupes et entreront sous leur dépendance. D'autres trouveront des niches écologiques qui leur permettront l'autonomie. D'autres encore seront comme des étoiles *novae*, vouées à de foudroyants développements à partir des racines du génie de l'invention mais rapidement rachetées par les grandes entreprises. Ce grouillement de vie active est un fruit presque certain de l'établissement du vaste marché unifié que promet l'étendue

des besoins et du pouvoir d'achat des Européens de la Communauté. Mais le décollage et la stabilité sont-ils concevables, la valeur ajoutée sera-t-elle suffisante à son amorçage et à son maintien, si les grandes structures qui centralisent les emplois nobles sont sous contrôles américain, japonais ou coréen ?

On ne peut pas accepter le pari de 1992 sans en préparer les termes par une stratégie qui doit s'exercer dans la vigueur et l'urgence.

Les naïvetés qui entourent Euréka

A cette nécessité d'agir, le discours oppose souvent le déroulement du projet EURÉKA dont le succès de lancement serait considérable et garantirait l'avenir. Nul Européen convaincu ne peut manquer de se réjouir devant un programme qui, généralisant les principes de catalyse expérimentés par l'exécution d'ESPRIT, fertilise les coopérations intra-européennes. Mais s'agit-il d'une opération stratégique pour parvenir à de nouvelles règles de régulation qui garantiront aux Européens de rester propriétaires de leur marché ? Il est permis d'en douter car la volonté de n'installer pour la gestion d'EURÉKA qu'un appareil ultra-léger d'administration et de contrôle est le contraire même des systèmes de concertation si puissamment mis en place par le MITI avec le concours des acteurs industriels au Japon et si intelligemment reproduits « à l'europpéenne » par la Commission de Bruxelles pour la conduite des différentes articulations du « programme cadre ».

On me dit que le succès d'EURÉKA est révélé par le nombre des propositions et leur qualité. Ce n'est ni une surprise ni une preuve. Affichez n'importe quel programme ouvert dans lequel des subventions de RD seront offertes (3) et vous verrez accourir les candidats. Car chaque industriel est à l'affût de tout ce qui lui permettra de soulager son effort d'autofinancement pour ses fabrications et ses services d'innovation. Comme me le confiait l'un d'entre eux, partout où elle nous est offerte, nous « courons à la soupe », car une grande part des intentions de projets d'études de nos chercheurs doit être rejetée faute de moyens financiers, non faute d'idées ni de besoins.

EURÉKA révèle et produit une émulation d'initiatives et donne une chance nouvelle aux habitués comme aux recalés des programmes européens et nationaux. C'est bien. Si nous étions riches et peu pressés par le temps, on ne pourrait que se réjouir de cette agitation du « chaos inventif » d'où pourra sortir, avec le temps, un nouvel ordre de compétitivité par la sélection des meilleurs. *Malheureusement, nous sommes pauvres et nous sommes bousculés par les échéances de 1992*. Nous sommes, en outre, soumis à l'offensive des opérations concertées, construites sur la recherche du consensus des acteurs, dont l'Extrême-Orient nous donne la démonstration de l'efficacité au point de dépasser, en technologies nouvel-

(3) On pourrait, notamment, ouvrir la même règle pour la catalyse des coopérations Nord-Sud, et l'on verrait fleurir des projets de RD adaptés aux besoins de PVD ce qui serait prodigieusement utile.

les, la puissance américaine elle-même (4). EURÉKA ne présente aucune de ces dimensions organisatrices, il faut le savoir.

Une politique des priorités

Tel que les événements vont leur train, la question aujourd'hui n'est pas de revenir sur ce qui est lancé mais de prendre des décisions dans les priorités entre les programmes communautaires, le programme EURÉKA et les programmes nationaux. C'est une question politique essentielle car il s'agit de prononcer un arbitrage clair et courageux sur la répartition des pouvoirs entre les niveaux nationaux et communautaires et entre les acteurs économiques. L'expérience du passé montre à quel point de tels arbitrages sont difficiles et soumis à la pression des responsables nationaux. Déchirés entre leur compréhension de la dimension communautaire lorsqu'elle existe, et le désir de leurs collaborateurs de ne rien concéder à Bruxelles et Luxembourg des pouvoirs qu'ils détiennent, EURÉKA réjouit beaucoup les fonctionnaires nationaux. Car faute de pouvoir être assuré par le secrétariat du programme qui ne détient pas les clés des financements, le pouvoir de décision en l'occurrence appartient *de facto* aux niveaux nationaux avec, en prime, ce petit parfum d'exotisme que dégagent les coopérations bilatérales ou multilatérales.

En fait, en dépit de son origine, EURÉKA se place dans la mouvance du grand courant de « libéralisme béat » qui embrasse depuis quelques années l'Occident. Après avoir longtemps nié la puissance des lois du marché, la tendance a basculé vers l'idée de leur reconnaître toutes les vertus en oubliant de donner la priorité aux « règles du jeu » sans lesquelles les intérêts supérieurs ne peuvent pas être respectés. L'intérêt supérieur de l'Europe est aujourd'hui de susciter la création de nouveaux emplois et de ne plus en perdre là où les activités existent. Cet objectif prioritaire ne sera pas rempli sans un travail de fond sur le contrôle des mécanismes régulateurs.

La mise en place de systèmes régulateurs du marché unifié

Les réglementations se sont accomplies jusqu'ici par les monopoles d'État, par les systèmes nationaux de normalisation et d'autorisations d'emploi, par les douanes et par les dispositions fiscales. Toutes les zones géographiques qui constituent une unité économique agissent ainsi. L'un des plus puissants moyens de régulation en vigueur en Extrême-Orient, la protection culturelle, ne connaît pas d'équivalent en Europe. Elle est plus qu'inapplicable ici, elle est le contraire de l'éthique généralement acceptée en matière commerciale. Son absence appelle des com-

pensations lorsque l'on risque d'ouvrir son marché intérieur à des concurrents qui nous excluent *de facto* de leur propre marché.

Il est impossible de démanteler les systèmes de régulation traditionnels sans leur donner des substituts communautaires au moins pendant la phase de transition 1992-2005. C'est ici qu'entrent en scène les programmes spécifiques dont l'intégration forme le « programme cadre ». Nous en donnerons deux exemples :

1. la seconde phase d'ESPRIT dit « ESPRIT II » devait être le support d'une politique concertée entre industriels européens pour aboutir à un système ambitieux de *normes* en informatique, bureautique, productique, micro-électrique. Ces normes nées en Europe, spécifiques de nos possibilités et de nos besoins, doivent avoir aussi une vertu d'universalité, c'est-à-dire être douées d'un potentiel de croissance des exportations en même temps que de défense de nos marchés intérieurs. Cette politique des normes, standards, processus d'homologation et d'autorisations d'emploi doit être favorisée par la Commission mais essentiellement inspirée et mise en œuvre par les industriels eux-mêmes. L'idée maîtresse est d'induire une dynamique d'accords en vue de raccourcir les délais de consultation et de décision, la base de la concertation étant la coopération intra-européenne construite autour des projets d'ESPRIT II conçus comme les instruments d'une stratégie d'homogénéisation globale ;

2. le lancement de « RACE » est une voie pour associer les responsables des télécommunications européennes à une œuvre concrète commune. Sous cette partie visible se cache une tentative beaucoup plus importante pour porter la régulation du niveau national au niveau communautaire. L'action traditionnelle des monopoles d'État de télécommunications qui doivent nécessairement être déréglementés, doit être relayée par les moyens d'une politique globale à l'échelle du continent européen. Nous devons avoir l'assurance que le système nerveux de télécommunication :

a) répondra effectivement aux besoins économiques et sociaux et concourra à l'intégration communautaire sans oublier les besoins régionaux spécifiques ;

b) correspondra à des emplois européens non seulement appliqués à la fabrication des matériels et des composants sur machines automatiques mais surtout mobilisés pour tout ce qui concerne l'étude, la conception et la fabrication des équipements y compris les outils de production, domaines où se concentrent les emplois principaux de la valeur ajoutée ;

c) présentera valeur d'exemple pour l'équipement des régions d'autres continents dont l'état relatif de retard impose une modernisation massive sans espoir de capacité immédiate de conception et de production *in situ* (Chine, Inde, Indonésie, Brésil, etc.) ;

d) induira l'accélération du développement des « services d'information à valeur ajoutée » en y associant les diverses autorités nationales intéressées. Ce problème est caractérisé aujourd'hui par la confusion qui règne dans le partage des tâches entre les secteurs public et privé.

Des ambitions analogues sont sous-jacentes aux propositions des autres parties du « programme cadre ». Elles devraient apparaître, dans tous les esprits, comme dotées d'une éclatante priorité car ni les programmes nationaux par définition, ni EURÉKA, par sa structure, ne peuvent concourir à des finalités de cette nature.

(4) Depuis quelques années la conscience de n'être plus compétitifs dans des domaines d'innovations majeures telles que la micro-électronique est apparue aux États-Unis. Pour la première fois en 1984 la balance commerciale en produits des technologies de l'information devient fortement déficitaire et la tendance semble s'accroître.



L'exigence d'un choix politique clair

En fonction de ce qui précède, la politique des priorités se définit d'une manière simple : en première ligne, les programmes communautaires pour autant qu'ils contiennent une composante stratégique, en second lieu EUREKA puisque les projets y sont à la fois nationaux et intra-européens, et en troisième lieu les programmes nationaux proprement dits en faisant l'exception pour tout ce qui concerne les efforts de Défense qui, pour le moment encore, constituent un domaine exclu de la Communauté. S'il manque de l'argent, globalement, ce sont ces lignes de priorité qui doivent fixer les arbitrages sans prendre le risque de réduire les programmes européens au-dessous de leur seuil d'efficacité.

La nécessaire mutation des systèmes de réglementation, douane et fiscalité

Je voudrais à ce point de la réflexion prendre le risque d'avoir raison trop tôt et de n'être pas immédiatement compris. Ma conviction personnelle est que la gravité des défis auxquels doivent faire face les 12 États membres n'est pas acceptée ou, ce qui revient au même, elle n'est appréciée qu'intellectuellement sans déclencher une volonté d'action à la hauteur des menaces.

L'Europe de l'Ouest aborde avec de bons atouts une mutation de civilisation qui transforme la condition humaine et s'accompagne d'une remise en question de toutes les positions de puissance, en particulier dans le domaine social décisif de la redistribution internationale du travail. Ces bons atouts sont la dimension du marché intérieur, sa diversité, le haut standard d'achat de la population et son niveau élevé d'éducation et de culture relativement aux autres continents. Mais, par sa division, l'Europe refuse de jouer ces atouts. De ce fait, elle accumule des retards dans les domaines critiques de la production et de la diffusion des technologies-clés et, dans une certaine mesure, elle refuse les forces de transformation qui nous portent vers cette nouvelle civilisation. D'autres savent mieux que nous entrer dans l'avenir. S'ils nous devancent d'une manière trop sensible, c'est à leur avantage que se fera la distribution internationale du travail et notre chômage atteindra le point où les ruptures politiques seront inévitables.

L'Europe de l'Ouest, sans espace de recul et sans politique commune de Défense est devenue un nain militaire. Sa dénatalité lui promet de devenir un nain démographique. Reykjavik et le dialogue USA-URSS sur le désarmement confirment, si la démonstration est nécessaire, que les États continents la tiennent pour un nain politique. Elle ne dispose que de très peu de ressources primaires ; elle n'a de richesses que la qualification de ses personnels et leurs aptitudes à participer au commerce mondial. Cette situation, sauf si prévaut la supériorité qualitative, ne donne que peu de justifications aux privilèges dont jouissent ses citoyens dans leur concurrence avec les Nouveaux pays industrialisés (NPI) où les personnels sont 2 à 10 fois moins rétribués et ne disposent que de protections sociales négligeables.

Cependant le tournant de civilisation donne à l'Europe des chances dans une large mesure semblables à celles dont a su profiter Venise pendant une longue période de son histoire parmi beaucoup d'autres exemples du passé où des centres d'abondance ont brillé par leur intelligence et par leur esprit d'entreprise sans avoir les avantages de la puissance géographique ou démographique.

Comme il a déjà été dit précédemment, mais on n'insistera jamais trop, la civilisation post-industrielle s'affirme, en effet, comme une *civilisation de « l'immatériel »* où l'agriculteur et l'ouvrier disparaissent pour être remplacés par des systèmes complexes de travail définis et gérés par la connaissance scientifique et technique. L'emploi se porte vers le traitement de la connaissance, vers l'acquisition d'informations, de savoir-faire et de faire-savoir et, simultanément, vers l'administration des scories, des excès d'informations et des informations de structure qui accompagnent inévitablement la complexité et qui engendrent la bureaucratie.

Dans la distribution internationale du travail, la part belle reviendra à ceux qui sauront élaborer, diffuser, contrôler ces informations de connaissance. Les autres, s'ils pourront éviter d'importer les produits manufacturés contrôlables par les douanes, ne pourront échapper à l'achat des procédés et des outillages spécialisés qui représenteront la part principale des prix de revient. *Car cette circulation de l'immatériel est insaisissable ; le véhicule naturel de sa diffusion mondiale est la structure d'« entreprise multinationale »*. Le développement de ce nouvel agent de la richesse économique s'accélère depuis 1970. Il serait stupide de n'en retenir que les nuisances. Les multinationales participent, au premier chef, d'une manière globalement positive, à la mondialisation des échanges de connaissances et à la diffusion des progrès techniques. Les multinationales vigoureuses seront-elles seulement américaines, japonaises et coréennes ?

Cette impuissance des douanes à contrôler le phénomène principal qui règlera la distribution internationale du travail, il faut, sans tarder, le regarder en face et trouver sa compensation. Nos concurrents disposent de mécanismes de protection paratarifaires et ils en imagineront d'autres, de nouvelles natures, pour faire face aux défis de la « civilisation de l'immatériel ». La Communauté européenne doit sortir de sa confusion à cet égard. Elle ne peut pas s'exposer, nue, à l'importation invisible, hautement destructrice des équilibres sociaux, de tout ce qui constitue la partie la plus lourde et la plus noble du prix de revient, à savoir l'élaboration d'informations spécifiques de la conception et de la fabrication des produits et, en amont, des équipements de production.

Pour l'instant la gravité et l'urgence de cette question ne sont pas perçues. Parmi ceux qui en sont avertis, beaucoup s'endorment sous l'illusion que « l'Europe occupe une belle place dans la concurrence de l'industrie du logiciel ». Cette appréciation, si l'on n'intervient pas plus puissamment, sera rapidement dépassée. Elle est fautive en informatique où l'on est, en partie, victime des apparences trompeuses de la structure des « services informatiques ». Elle est plus erronée, encore, si l'on prend en considération la notion de « logiciel social généralisé » qui englobe la capacité de Recherche-Développement-Démonstration, d'innovation industrielle et d'éducation. Dans ces domaines, la dynamique prévaut sur la photographie instantanée des positions des concurrents. Ceux qui ont le privilège, par leur formation professionnelle, d'être au cœur du problème, s'effrayent de voir à quel

point le mouvement est plus rapide aux États-Unis et, plus encore, en Extrême-Orient qu'en Europe.

Sortir de l'indécision

L'inertie qui caractérise la lenteur et les marchandages de prises de décisions européennes, notamment à l'occasion du débat sur le programme-cadre, me rappelle tragiquement l'attitude des démocraties occidentales au cours de la période 1934-37. La montée de l'hitlérisme pouvait alors être contenue par des mesures correctives sans grandes dépenses financières et humaines et sans grands risques. Faute de mesurer la menace et de trouver l'union des volontés, le redressement passa par l'une des plus grandes catastrophes de l'histoire. La poursuite du chômage européen, par manque d'adaptation de la Communauté aux défis du tournant de la civilisation, annonce une catastrophe d'une autre nature mais tout aussi destructrice des économies, des valeurs sociales et des situations humaines.

Il est temps encore de prendre conscience que, dans la complexité du monde moderne, tout est lié, tout forme « système » et que tout est « seuil » c'est-à-dire qu'il existe un niveau au-dessus duquel les actions sont déterminantes et en-dessous duquel les dépenses sont faites en pure perte. Le « programme cadre » présente ce « caractère systémique » qui permet d'enchaîner sur des décisions de caractères réglementaire et fiscal ; à 7,7 milliards d'ECU, il est à peine au-dessus du seuil d'efficacité. Il est urgent d'agir ; demain l'effort de redressement sera plus coûteux car le retard qui nous sépare de nos concurrents se sera creusé. Il faut maintenant crier ces évidences. La décadence de la Communauté, si elle s'amorce, ne se sera pas lente et indolore. Elle sera rapide et profonde. Les calculs électoraux ne peuvent plus différer cette éventualité. La préférence qu'il est humain d'accorder au court terme tant il est sensible, par rapport au long terme si contestable dans les incertitudes des prévisions, va commencer aussi à jouer « pour » l'Europe car nous ne sommes pas loin du temps où le fait de la « non-Europe » va afficher tous ses effets tragiques. Les hommes politiques intéressés à construire leur avenir doivent dès maintenant introduire cette donnée dans leur équation.



LA POLITIQUE DE L'ENERGIE

Georges BRONDEL

*Ancien Directeur des Hydrocarbures
à la Commission de la CEE*

Quand on établit le bilan impartial de la politique de l'Energie, à l'occasion du 30^e anniversaire de la Communauté, force est de reconnaître que celle-ci n'est pas parvenue jusqu'à présent à définir une véritable politique commune. La Commission de Bruxelles ne dispose encore aujourd'hui d'aucun pouvoir réel pour gérer ce secteur, et, si l'on essaie de définir son action, il serait plus approprié de parler d'une coordination des politiques nationales, ou mieux d'une concertation entre Etats guidée par des objectifs fixés en commun.

Les obstacles qu'il fallait surmonter

Il faut dire à sa décharge que les Traités n'ont guère facilité une approche commune des problèmes. Les différentes formes d'énergie sont soumises à trois Traités distincts — CECA, Euratom et CEE — qui ne reposent pas sur les mêmes conceptions économiques.

Le premier en date, le Traité CECA prévoyait pour le charbon une véritable mise en commun des ressources grâce à la libre circulation, un contrôle de la production et de la commercialisation, et des aides à la recherche. Il avait un caractère interventionniste très poussé, qui n'a cependant jamais été pleinement respecté, et l'élargissement de la Communauté en 1973 a contribué encore davantage à le vider de sa substance. Dans les cas où les instruments auraient pu être utilisés, les Etats ont préféré nier les faits, plutôt que de mettre en place les procédures prévues. C'est ainsi que l'état de « crise manifeste » n'a jamais été reconnu, car il aurait imposé la fixation des quotas de production, que les principaux pays producteurs ont jugé inacceptables.

Le Traité d'Euratom, qui avait été pourtant signé à la même date que celui de la CEE, comportait aussi beaucoup d'interventions communautaires : agence d'approvisionnement, contrôle de sécurité, actions industrielles directes (entreprises communes) et programme commun de recherche. Il n'a été aussi que partiellement respecté. En particulier la politique d'approvisionnement centralisée, qui donnait à la Commission délégation pour signer les contrats d'achat de matières fissiles n'a jamais été mise en place.

Le Traité CEE, de conception nettement plus libérale, ne faisait aucune référence spécifique aux formes d'énergie qu'il couvrirait — pétrole et gaz naturel — qui se sont de ce fait trouvées exclusivement soumises aux règles générales du Traité : libre circulation, règles de concurrence, politique commerciale commune, etc.

Face à cette disparité des textes juridiques de base, ni le « Groupe Interexécutif de l'Energie » qui a reçu à l'origine le mandat de coordonner les actions des trois Institutions, ni, après la fusion des Exécutifs, la Commission unique ne sont parvenus à concevoir une approche commune des problèmes de l'Energie.

Un obstacle supplémentaire au rapprochement des positions des différents Etats a été dû au fait que leurs intérêts se sont révélés souvent divergents. Trois pays riches en ressources énergétiques, l'Allemagne, les Pays-Bas et surtout la Grande-Bretagne se sont souvent trouvés en opposition avec les pays importateurs qui sont la France, l'Italie, la Belgique et les plus petits pays.

Doit-on en déduire, comme certains l'ont souvent prétendu, que la Communauté a échoué dans ses tentatives de définir une politique énergétique ? Il faut en réalité se garder de tout dogmatisme pour apprécier les résultats souvent très positifs qui ont été atteints par une unification progressive des marchés et par une coopération active des Etats membres, lorsqu'ils se sont trouvés confrontés à des situations difficiles.

Un bilan dans l'ensemble positif

Il est certain d'abord que grâce à la libre circulation imposée par les trois Traités, les forces du marché ont joué un rôle grandissant et contribué à une concurrence plus ouverte entre entreprises. Dans tous les pays les prix des produits énergétiques s'établissent maintenant librement à l'avantage des consommateurs. Les entreprises du secteur, loin d'en pâtir, comme on l'avait souvent craint, en ont au contraire tiré avantage et il suffit, pour s'en rendre compte, de voir la position actuelle de Elf et Total en France, de l'Eni en Italie, de Shell et BP en Grande-Bretagne. Le bilan pour les consommateurs aussi bien que pour les sociétés est donc largement positif.

Pendant ces années les pays de la Communauté ont eu à affronter des problèmes d'approvisionnement très difficiles, car ils étaient largement tributaires de l'extérieur pour leur approvisionnement énergétique, que ce soit pour le charbon, le pétrole, le gaz naturel ou les combustibles nucléaires.

Chaque fois que des difficultés se sont présentées, leur réaction a été de faire appel à la solidarité que leur offraient les Traités européens, et à unir leurs efforts pour mieux résister aux pressions venant de l'extérieur. Ils ont ainsi évité de tomber dans un état de dépendance dangereux vis-à-vis des Etats producteurs. La nécessité d'adopter des positions communes s'est aussi imposée pour éviter que ne s'établissent des conditions de concurrence inégales entre grands partenaires industriels.

Peu à peu le Conseil Energie, qui a eu à traiter des problèmes auxquels la Communauté a été confrontée, est devenu un centre de réflexion et de décision pour toutes les questions touchant à l'approvisionnement énergétique.

Les décisions ainsi prises en commun ont été nombreuses. Elles sont surtout intervenues après le choc pétrolier de 1973, mais plusieurs s'étaient imposées auparavant, qui contribuent encore aujourd'hui à la sécurité de notre approvisionnement.

Parmi celles qui avaient été décidées avant 1973, trois sont particulièrement importantes :

— Grâce à une politique systématique d'aide, la production intérieure de charbon a pu être maintenue en Europe à un niveau sensiblement supérieur à ce que le strict respect de critères économiques aurait justifié. En 1985 plus de 18 % de la consommation énergétique de la Communauté était encore assurée par du charbon européen, alors qu'à peine la moitié était produite à des coûts compétitifs.

— Pour le pétrole, dès 1968 des stocks de sécurité correspondant à deux mois de consommation ont été mis en place ; ils ont été portés à trois mois en 1970, alors que rien ne laissait présager encore le risque d'une crise des approvisionnements.

— Enfin, la politique commune de recherche voulue par les Traités CECA et Euratom a permis la mise au point de techniques nouvelles, qui ont pu être rapidement mises en œuvre lorsque la crise pétrolière s'est déclenchée.

La Communauté a ainsi abordé le premier choc pétrolier en 1973 dans un esprit de grande sérénité. Certes les prix du pétrole ont augmenté, mais à aucun moment, même lorsque les Pays-Bas ont été soumis à un embargo total par les pays de l'OPEP, les pays européens

n'ont craint un déficit de leurs approvisionnements. Il n'y a eu en Europe ni mouvement de panique des consommateurs, ni spéculation sur les prix, comme ce fut le cas dans la plupart des autres régions du monde, en particulier les Etats-Unis et le Japon.

Par la suite, les pays européens, en liaison avec les autres pays industrialisés, ont mis en place un mécanisme d'allocation des ressources en cas de crise, dans le cadre de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE). Heureusement il n'a jamais été nécessaire d'y faire appel, mais sa seule existence a été suffisante pour apaiser les craintes des consommateurs.

Simultanément, la Communauté a lancé un programme d'action visant à réduire la consommation d'énergie, à substituer au pétrole d'autres énergies moins vulnérables, et à développer les ressources intérieures en pétrole et gaz naturel.

L'activité de recherche, limitée d'abord au charbon et à l'énergie nucléaire, a été, dès 1973, étendue au pétrole par le soutien de projet de technologie des hydrocarbures, puis aux énergies nouvelles et renouvelables, ainsi qu'aux économies d'énergie, par les projets de démonstration.

Pour assurer la cohérence de ces diverses actions, le Conseil Energie a, au cours de ces années difficiles, procédé à une analyse détaillée des tendances de la consommation et proposé à l'adoption des Etats membres des objectifs chiffrés à moyen et long terme. Simultanément, il passait en revue les politiques nationales pour s'assurer de leur conformité avec les objectifs globaux ainsi fixés.

Cet exercice s'effectue maintenant sur une base régulière, en principe tous les deux ans. Il est l'occasion de faire le point de la situation, et de prendre, le cas échéant, les mesures adaptées aux circonstances.

Si le bilan de ces diverses actions est globalement positif, il fait aussi apparaître des lacunes qu'il faudra s'efforcer de combler à l'avenir.

Les prochaines étapes

La situation du marché énergétique s'est profondément transformée depuis quelques années. La baisse des prix du pétrole, intervenue en plusieurs étapes depuis 1982, pourrait conduire à penser que nous sommes revenus à une période d'énergie abondante et bon marché, et que les forces du marché suffiront à assurer à l'avenir un équilibre satisfaisant entre l'offre et la demande.

La réalité est toute autre. Il subsiste des incertitudes majeures sur les perspectives à long terme du marché énergétique. Certes, la part du pétrole dans notre approvisionnement énergétique a considérablement diminué — de plus de 60 % en 1973 elle a été ramenée à 45 % aujourd'hui —, et les pays de l'OPEP n'assurent aujourd'hui plus qu'un tiers des échanges internationaux de pétrole, au lieu des deux tiers lors du premier choc pétrolier. Notre dépendance est de ce fait bien moindre, ce qui est dans un sens rassurant. Mais, si la baisse des prix devait conduire nos pays à relâcher leur effort de diversification, les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous risquerions d'ici quelques années d'assister à un nouveau renversement de tendance, cette fois en faveur des pays producteurs. Les deux chocs pétroliers, dont nos économies ont gravement soufferts, ont été un avertissement sérieux, qui nous incite à la plus grande vigilance pour l'avenir.



Le Conseil Energie a, en septembre 1986, adopté une position sans ambiguïté sur les progrès restant à accomplir en matière d'économie d'énergie, de substitution, et de développement de nouvelles ressources énergétiques.

Les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir sont principalement les suivants :

Une intégration plus poussée du marché commun de l'Energie

Le Conseil Européen a par l'Acte Unique, adopté à Luxembourg en 1986, fixé l'élimination complète des obstacles aux échanges entre les Etats membres à 1992.

Il reste beaucoup à faire pour la réaliser dans le secteur énergétique. Les entreprises publiques, principalement de l'électricité et du gaz, ne se sont pas toujours pliées aux règles de concurrence imposées par le Traité en matière de marchés publics. Dans le domaine pétrolier, les trois derniers pays membres — la Grèce, l'Espagne et le Portugal — maintiennent encore des monopoles d'importation et de distribution, contrairement au Traité. Quant aux taxes frappant l'Energie, elles sont loin d'être uniformisées. Il faut espérer que dans les prochaines années la fiscalité ne sera plus considérée seulement comme une source de recettes fiscales, mais deviendra davantage un instrument de politique énergétique.

L'unité du marché énergétique contribuera aussi à améliorer la sécurité de l'approvisionnement, par une plus grande répartition des risques, et à renforcer, grâce à la concurrence, la compétitivité de l'industrie. C'est à cet égard une action de toute première priorité.

L'amélioration de la sécurité d'approvisionnement

La disponibilité d'une énergie sûre, en quantité suffisante et sur une base économique saine demeure une condition indispensable au développement économique de nos pays.

Pour y parvenir, il faudra, du côté de la demande, assurer une maîtrise accrue de la consommation d'énergie, et limiter la part du pétrole dans le bilan énergétique, et, du côté de l'offre, maintenir sinon accroître la production intérieure.

Pour le pétrole, il faudra poursuivre une politique de stockage suffisante, et s'assurer que les mécanismes de répartition en cas de crise conservent toute leur efficacité.

Pour le gaz naturel, comme pour l'électricité, il faudra développer l'interconnexion des réseaux, et assurer la flexibilité de l'utilisation, le cas échéant, par des contrats interruptibles.

L'existence de prix de l'énergie réalistes

C'est une condition indispensable pour assurer l'allocation optimale des ressources, éviter les gaspillages et garantir les investissements qui sont très lourds dans ce secteur.

Là également les disparités entre pays sont grandes, renforcées, comme on l'a vu, par une fiscalité mal orientée. Des principes communs de tarification devraient être adoptés pour toutes les formes d'énergie, mais surtout pour l'électricité et le gaz, où la concurrence ne joue pratiquement pas entre fournisseurs.

La protection de l'environnement

La réduction de la pollution sous toutes ses formes est devenue, à juste titre, une préoccupation de tous nos pays, et les solutions ne peuvent être recherchées qu'au niveau communautaire.

L'énergie est responsable de nombreuses formes de pollution. L'existence de cadres législatifs uniformes, avec des normes harmonisées, est nécessaire pour éviter des distorsions de concurrence entre consommateurs.

Des progrès considérables ont déjà été accomplis : évaluation des risques causés par les substances nucléaires et fixation des normes communes ; limitation des teneurs en soufre des combustibles ; élimination du plomb dans les carburants, etc. De nouvelles étapes restent à franchir. L'augmentation des coûts qui en résultera devra être appréciée au regard des avantages retirés. L'effort devra aussi être équitablement réparti entre les diverses sources énergétiques.

Le soutien des régions défavorisées

Des progrès importants restent à réaliser dans de nombreuses régions de la Communauté, pour accroître la production d'énergie, et mieux assurer sa transformation et son transport.

Une action de solidarité s'impose, pour faciliter le financement des investissements énergétiques dans les régions les moins favorisées. Il suffit pour s'en rendre compte de voir que plusieurs pays — Irlande, Grèce, Portugal — ne sont pas encore approvisionnés en gaz naturel, alors que c'est l'une des sources d'énergie, qui en raison de son potentiel de ressources élevé, est appelée au développement le plus rapide dans les prochaines années.

L'encouragement à l'innovation technologique

Préparer les technologies de demain et apprendre à les maîtriser est le seul moyen d'assurer à long terme le développement de nouvelles ressources en énergie dans la Communauté ou ailleurs.

La Communauté a, depuis son origine, accompli un effort déterminant dans ce sens, en soutenant financièrement de nombreux projets de recherche.

A l'avenir, la recherche, pour atteindre sa pleine efficacité, devra s'orienter dans trois directions :

— une amélioration du rendement d'utilisation de l'énergie disponible, afin d'en assurer une meilleure valorisation ;

— une réduction des coûts d'exploration et de production des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel), afin d'accroître la compétitivité des gisements « marginaux », et augmenter les taux de récupération des gisements en exploitation ;

— mise au point des technologies avancées qui seront nécessaires pour accroître le volume des réserves, dont l'accès ne peut pas être envisagé aujourd'hui pour des raisons économiques. L'utilisation de ces techniques dépendra des circonstances. On ignore si et quand elles seront nécessaires, mais leur maîtrise est indispensable, si l'on veut être prêt à affronter toutes les éventualités. Il

s'agit essentiellement de projets de recherche de base, dont le projet « Jet » est l'un des meilleurs exemples.

Le développement des relations extérieures de la Communauté

La politique commerciale commune a beaucoup progressé depuis 30 ans. Pour l'énergie, il s'agit d'utiliser la cohésion communautaire pour transformer en potentiel de relations améliorées le handicap que constitue une dépendance énergétique trop grande.

Des relations privilégiées ont été établies avec les pays de l'Accord de Lomé, dont un grand nombre sont producteurs d'énergie. Tous souhaitent une assistance de la Communauté pour accroître leurs disponibilités.

Les pays du Maghreb sont en zone de libre échange avec la Communauté, ce qui a beaucoup contribué au développement des échanges, notamment des produits énergétiques.

La question se pose aujourd'hui d'améliorer nos relations commerciales avec un certain nombre de pays du Moyen-Orient, liés entre eux par le Conseil de Coopération du Golfe (GCC). Ceux-ci sont, et demeureront, nos fournisseurs traditionnels en pétrole, et peut-être un jour en gaz naturel. Leurs intérêts industriels et commerciaux sont dans une large mesure complémentaire aux nôtres.

Cette liste d'actions à développer au niveau de la Communauté n'est pas exhaustive. Elle devra être adaptée aux circonstances, et sans doute complétée avec le temps.

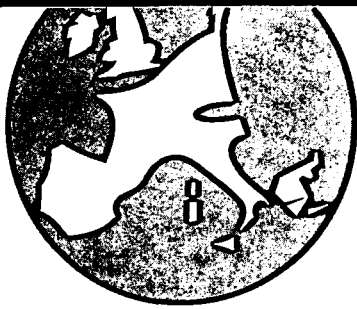
Un espoir pour l'avenir

Une question vient naturellement à l'esprit quand on voit l'importance des tâches restant à accomplir : quelles sont les chances réelles de parvenir à une intégration plus poussée des politiques énergétiques à l'échelle européenne ?

La réponse à cette question est encore très ouverte, mais deux raisons objectives au moins militent dans ce sens.

La première est que l'efficacité de la plupart des mesures préconisées sera d'autant plus grande qu'elles seront soutenues par un plus grand nombre de pays. N'oublions pas que les pays européens ont subi une cruelle leçon lors du premier choc pétrolier en 1973, et qu'ils n'ont vraiment appris à faire front ensemble qu'avec le second choc pétrolier en 1979. La Communauté, en adoptant une politique active, est parvenue à la fois à réduire sa dépendance énergétique, et à rétablir les conditions d'un approvisionnement normalisé. Il serait vraiment regrettable qu'elle ne poursuive pas dans cette voie alors que des jours difficiles l'attendent encore.

En second lieu l'Acte Unique européen est l'expression d'une volonté politique de l'ensemble de nos pays, de réaliser à échéance de cinq années un espace économique totalement unifié. L'Energie ne saurait échapper à cet impératif. Les Etats membres, perdant progressivement leurs pouvoirs d'initiative avec cet élargissement du marché, seule la Communauté pourra définir une politique énergétique cohérente.



BILAN DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE DANS LE SECTEUR BANCAIRE

Umberto BURANI

*Secrétaire général de la Fédération bancaire
de la Communauté européenne*

Le traité instituant la Communauté économique européenne a été signé à Rome le 25 mars 1957 ; il stipulait à l'article 3 que « l'action de la Communauté comporte... l'abolition, entre les États-membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux ». Ce n'est pourtant qu'en 1973, seize ans plus tard, que la première directive concernant spécifiquement le secteur bancaire a été adoptée ; il s'agissait de la directive sur la liberté d'établissement et de prestation des services. Si l'on songe que les avis du Comité économique et social et du Parlement européen avaient été rendus en 1966, on peut avancer l'hypothèse que l'itinéraire pour arriver à son approbation n'a été ni simple ni facile : sept ans pour que le Conseil des ministres puisse arriver à un accord !

Une fois admis le principe de la liberté d'établissement, la nécessité s'est fait sentir de rédiger des règles d'harmonisation de quelques-uns des critères de base de la surveillance bancaire : c'est ainsi que la première directive de coordination a été approuvée en 1977.

On pourrait s'interroger sur la raison de ce retard considérable dans les actions communautaires concernant le secteur bancaire, compte tenu du fait que dans les autres domaines l'activité de la Commission des Communautés européennes a été vive dès l'origine. Cela peut s'expliquer — déjà en 1957 — par une caractéristique du marché bancaire international dans les pays signataires du traité : dans presque aucun de ces pays, n'existaient des obstacles insurmontables à l'établissement de filiales ou de succursales. La prestation de services sans établissement était, certes, difficile sinon impossible dans certains pays ; mais les obstacles étaient attribuables aux réglementations des marchés des capitaux et aux restrictions de change plutôt qu'à des réglementations spécifiques qui empêchaient la prestation de ces services.

Si à l'époque, l'activité d'expansion des banques communautaires dans les autres pays n'était pas importante, cela peut s'expliquer par la situation générale en Europe : l'économie d'après-guerre se transformait en une économie de paix, et les efforts de la plupart des établissements financiers donnaient la priorité à leur consolidation et leur développement dans leur propre pays avant de se tourner vers la conquête des marchés étrangers. Cela, bien sûr, en ligne générale, car nombreuses sont les exceptions à cette analyse.

En tout cas, ce caractère de libéré — pas seulement au niveau communautaire, d'ailleurs — échappe parfois au public ; le secteur bancaire peut, en effet, se targuer d'avoir toujours été à l'avant-garde dans l'établissement d'un régime de concurrence internationale. Il faut dire, à ce propos, que les États-membres n'ont jamais adopté de mesures strictement protectionnistes ou discriminatoires vis-à-vis des établissements de crédit étrangers. Sont toutefois critiquables les réglementations de changes — applicables, d'ailleurs, à toutes les banques sans distinction de nationalité — qui, dans certains États, dépassaient parfois la limite du raisonnable en matière de protection de l'économie.

Là encore, il est clair que cette appréciation n'a qu'un caractère très général, car il y a eu des exceptions — parfois importantes — dont certaines subsistent.

Quoi qu'il en soit, initialement la Commission s'est surtout consacrée à toute une série de mesures visant principalement à harmoniser des règles dans le domaine de la surveillance « prudentielle » : parmi les plus importantes, on peut citer celle concernant l'accès à l'activité des

établissements de crédit et son exercice (1977), la surveillance des établissements de crédit sur base consolidée (1983), et sur la présentation des comptes annuels, approuvée fin 1986.

Plusieurs directives fort importantes sont encore en cours de discussion, dont quelques-unes proches de la phase finale ; elles concernent :

- l'assainissement et la liquidation des établissements de crédit ;
- les fusions transfrontières ;
- les fonds propres ;
- la publicité des comptes des succursales de banques étrangères ;
- les grands risques ;
- le crédit hypothécaire.

Comme on peut le remarquer, il s'agit d'un travail considérable, qui vise surtout à harmoniser les critères de contrôle et donc à assurer au public européen une protection uniforme. Par ailleurs, un premier pas de portée historique pour la Communauté a été fait en 1985 avec la publication du « Livre Blanc » sur l'achèvement du marché intérieur, et un second en 1986 avec l'Acte unique européen.

Analysons ici le Livre Blanc dans ses aspects qui concernent le secteur bancaire.

Le Livre Blanc constitue fondamentalement un « programme assorti d'un échéancier réaliste et contraignant » des mesures à adopter pour la réalisation, à la fin 1992 d'un véritable « marché intérieur » des douze pays de la Communauté.

En ce qui concerne notamment le secteur bancaire, le « Livre Blanc » comporte des principes innovateurs, sinon révolutionnaires, qui, une fois mis en œuvre, constitueront une étape d'une grande portée dans l'histoire de l'évolution des systèmes bancaires européens. Le premier principe novateur est celui de la « reconnaissance réciproque par les États-membres de ce que chacun d'eux accomplit pour protéger le public », et cela après « une harmonisation minimale » de la réglementation. En d'autres termes, on a adopté le principe selon lequel chaque État-membre reconnaît sur son territoire la validité des règles de contrôle en vigueur dans les autres États.

Ce principe doit être combiné avec celui du « contrôle par le pays d'origine », qui consiste à confier la surveillance d'un établissement financier avant tout aux autorités compétentes du pays d'origine. Dans cette optique, les autorités du pays d'accueil ont un rôle auxiliaire à jouer.

Dans la pratique ceci signifie que la succursale d'une banque d'un État-membre, établie dans un autre État, agira selon les règles de son pays d'origine et sera contrôlée par les autorités de ce pays. Le principe est évidemment innovateur, mais il n'est pas susceptible de provoquer de graves perturbations, une fois réalisée ce que la Commission appelle une « harmonisation minimale des normes de surveillance ». En effet, si toutes les réglementations sont suffisamment harmonisées, le public de n'importe quel pays sera correctement protégé par un contrôle unique effectué par les autorités du pays où l'établissement de crédit a son siège principal.

Dès l'origine, la Commission a adopté la thèse — qui a inspiré ses actions à plusieurs occasions — selon laquelle le principe de la reconnaissance réciproque des réglementations devrait s'appliquer automatiquement aux produits,

et ceci sur base d'un arrêt de la cour de justice de Luxembourg, connu sous le nom de « Cassis de Dijon ».

Cet arrêt, traduit en langage courant, affirme que si un produit est reconnu comme utilisable sans danger pour les citoyens d'un État-membre, il doit pouvoir être vendu dans tous les autres États-membres. La Commission a cru pouvoir appliquer également ce principe aux produits financiers, de la même manière qu'aux marchandises ; mais un arrêt de la Cour de justice sur les services fournis par les compagnies d'assurances n'a confirmé qu'en partie cette thèse.

En bref, le cas auquel il est fait référence concerne quatre arrêts, dont le plus significatif opposait la Commission à la République fédérale d'Allemagne, laquelle empêche notamment de stipuler sur son territoire des contrats d'assurances avec des compagnies qui ne sont pas établies en Allemagne.

Sur base du traité de Rome qui prévoit la libre prestation des services sans établissement, et sur base de l'arrêt « Cassis de Dijon » déjà mentionné, la Commission se croyait le droit de contester à un État-membre l'application de ce principe. Mais la Cour en a décidé autrement : si un service concerne la collectivité, et si les réglementations qui servent à protéger le citoyen ne trouvent pas d'équivalent dans l'État-membre « exportateur », l'État « importateur » a le droit de conditionner la prestation du service sur son territoire à une autorisation spécifique, même si cela n'impose pas que la prestation se fasse par le biais d'une succursale.

Ces principes sont intéressants à analyser car ils constituent, pas tellement en eux-mêmes, mais pour les applications futures, une des questions fondamentales de la prestation des services bancaires dans un marché unique. A cet égard, est typique la proposition de directive relative au crédit hypothécaire à l'étude depuis 1984 et non encore approuvée à ce jour.

Le crédit hypothécaire constitue un cas à part dans les services bancaires : alors que la directive sur la liberté d'établissement permet à tous les établissements de crédit de s'établir dans les autres États-membres (et implicitement d'y prester des services sans s'y établir), les établissements spécialisés dans le crédit hypothécaire en sont exclus. Il est évident qu'une telle anomalie ne pouvait pas échapper, et la proposition de la Commission cherche donc à remédier à cette carence. Mais le contenu paraît aller plus loin : alors qu'un droit d'établissement pur et simple ne provoque aucune objection, la réglementation envisagée prévoit des innovations et contient des implications dont certaines vont peut-être au-delà des intentions des auteurs. La directive prévoit en effet, pour le crédit hypothécaire :

- la liberté de prestation des services, aussi sans établissement, selon les règles et les techniques du pays d'origine ;
- le contrôle par le pays d'origine ;
- l'extension des bénéfices fiscaux et des facilités de paiement accordées par un État-membre aux résidents pour les crédits consentis par des établissements opérant depuis l'étranger.

Un corollaire d'une grande portée figure dans la proposition de directive : si l'action menée par un établissement de crédit étranger sur le territoire d'un autre État-membre provoque des distorsions de concurrence au détriment des établissements de cet État, ceux-ci ont le droit de demander, et l'État est obligé d'accorder, le béné-



fice des mêmes techniques et des mêmes réglementations que l'établissement étranger. Les techniques auxquelles on se réfère en pratique sont celles qui concernent la structure des dépôts et des emplois : dans certains pays, les établissements de crédit spécialisés comme les « Building Societies » en Grande-Bretagne où les banques universelles en Allemagne, peuvent utiliser des fonds collectés à vue ou à court terme pour octroyer des crédits hypothécaires, qui sont en général à moyen ou à long terme. Dans d'autres pays, cette technique est non seulement interdite, mais souvent le crédit hypothécaire peut être octroyé, exclusivement ou presque, par des établissements spécialisés et non par des banques commerciales.

La reconnaissance réciproque des techniques en plus des réglementations entraînerait, selon certains experts, l'importation dans chaque Etat-membre des techniques et des réglementations des autres Etats-membres, provoquant de fait une « deregulation » importée et, dans plusieurs cas, non désirée ; d'autres estiment que cela provoquerait un bouleversement complet des systèmes bancaires des pays où le secteur du crédit est compartimenté.

Revenons maintenant à des considérations plus générales. Il est évident que la reconnaissance réciproque des réglementations, comme le prévoit le Livre Blanc, suppose une harmonisation préalable des réglementations elles-mêmes, précisément pour éviter les inconvénients qui ont été critiqués ; il s'agit d'ailleurs d'une mesure reconnue comme nécessaire par la Commission elle-même. Il convient donc de s'accorder sur le degré d'harmonisation : s'il est trop faible et limité à certains grands principes, il ne peut résoudre qu'un nombre limité de problèmes ; par contre, s'il est trop élevé et très détaillé, le travail préparatoire très long, les causes de discussion et de désaccord se multiplient, et le résultat devient aléatoire.

La Commission vient de faire un inventaire des sujets encore essentiels à harmoniser avant de pouvoir aboutir à l'achèvement du marché intérieur ; à part les directives déjà approuvées dans ce domaine (première directive de coordination, surveillance sur une base consolidée, comptes annuels et comptes consolidés) et les propositions en cours de discussion (crédit hypothécaire, assainissement et liquidation des établissements de crédit, fonds propres, publicité des comptes de succursales), d'autres initiatives viennent d'aboutir ou restent à l'étude : recommandation sur le contrôle des grands risques, système de garantie des dépôts, rapprochement des coefficients de solvabilité. Il s'agit de réglementations « spéciales » ; mais il reste un domaine plus général d'encadrement de l'activité bancaire et de politique bancaire, qui n'est pas couvert par la première directive de coordination, ou qui était resté incomplet.

La deuxième directive de coordination est donc en cours d'élaboration et devrait représenter un pas décisif pour l'avancement des travaux ; elle a pour objet de définir les conditions essentielles permettant d'achever la mise en œuvre du droit d'établissement et de la libre prestation des services. La pratique actuelle qui exige une autorisation préalable pour l'établissement d'une succursale dans un autre pays-membre et pour la prestation de services bancaires ainsi qu'un capital de dotation, est jugée incompatible avec le traité. En fait, la Commission estime que « l'approche de la reconnaissance mutuelle et le principe du contrôle par le pays d'origine supposent une harmonisation des règles essentielles de contrôle ». La première des mesures envisagée dans cette directive et peut-être celle dont la portée est la plus grande, sera la définition

de l'« établissement de crédit » ; la polémique à ce sujet est déjà très vive dans quelques Etats-membres.

L'évolution des marchés financiers, la naissance d'une quantité de nouveaux produits et la modernisation des anciens, facilitées par les nouvelles technologies, ont contribué à la naissance d'un grand nombre d'organismes financiers qui ne connaissent souvent pas d'encadrement précis ; ils ne sont pas prévus (mais certainement pas non plus interdits) par les réglementations existantes et échappent donc aux contrôles qui sont en revanche bien définis et efficaces pour les établissements de crédit.

L'opinion publique réclame une stabilité des marchés financiers et par conséquent une protection du public par le biais du contrôle de ceux qui sont actifs sur ces mêmes marchés. Des initiatives ont été prises, mais pas de façon uniforme dans les différents Etats et pas au même niveau ; la meilleure solution, en instaurant de nouvelles règles pour les organismes qui ne peuvent pas être classés comme établissements de crédit, consiste à faire respecter les réglementations existantes pour les établissements de crédit par ceux qui, échappant à un classement aujourd'hui dépassé, n'y étaient pas soumis. En d'autres termes, tous ceux qui interviennent sur les marchés financiers, soit en collectant des fonds du public, soit en octroyant du crédit, devraient être soumis aux réglementations communautaires ou nationales. Bien entendu, la dénomination de « banque » continuerait à être réservée à ceux qui exercent conjointement les deux activités, mais on ne voit pas pourquoi celle qui en exerce une, sous n'importe quelle forme, ne devrait pas observer les mêmes règles.

Une deuxième série d'harmonisations devrait concerner les conditions d'agrément des établissements de crédit, de manière à garantir que l'agrément donné dans un Etat-membre soit reconnu dans les autres. L'autorité nationale qui donne l'agrément à un établissement de crédit lui confère donc une sorte de « permis européen », qui rendrait superflue toute autorisation additionnelle d'un autre Etat dans lequel s'exerce l'activité de l'établissement.

Les aspects les plus importants à harmoniser ont été fixés par la Commission : les fonds propres minimum, l'honorabilité et l'expérience des dirigeants, la surveillance des principaux actionnaires et les participations des établissements de crédit. Enfin, on envisage de supprimer progressivement la condition du capital de dotation imposée aux succursales implantées dans un autre Etat-membre. Cette dernière mesure est dans la logique du principe selon lequel, par le contrôle du pays d'origine est protégé le public de l'ensemble de la Communauté et pas seulement celui d'un seul pays.

Parmi les sujets traités, celui des participations, passives et actives, semble plus délicat. En ce qui concerne le premier aspect, nul n'ignore que dans certains pays les autorités limitent fortement, ou même interdisent les prises de participations importantes des industries dans les banques ; dans d'autres, la question ne se pose pas ou il n'existe pas de réglementation restrictive. Il en va de même pour les participations actives des banques dans l'industrie : ici, la question est encore plus sensible et touche à la nature même de l'activité bancaire et aux structures de son organisation. La gamme des réglementations dans ce domaine va de l'interdiction absolue dans certains pays, à la liberté presque totale dans d'autres. Il sera malaisé de trouver un terrain d'entente pour l'harmonisation ; il s'agit pourtant d'un thème d'importance majeure qu'on ne peut ignorer.

Une fois résolus les problèmes d'harmonisation préalable, la reconnaissance réciproque des législations devrait devenir assez simple et le contrôle des autorités du pays d'origine sur l'ensemble des activités nationales et transfrontières d'une banque, en dériverait tout naturellement.

Il est moins évident et, en tout état de cause ce ne devrait pas être automatique, que par le fait d'opérer sur un marché intérieur unique, une banque puisse prester dans tous les pays des services qui sont réglementés de façon différente. Dans la plupart des cas, il s'agirait toutefois de questions marginales.

De toute manière, l'effort d'adaptation que plusieurs systèmes bancaires devront s'imposer n'est certainement pas à sous-estimer : il est clair que pendant un certain temps, il faudra chercher un équilibre, à travers l'optimisation des ressources de chaque banque et de la mise au point de nouvelles stratégies. La Commission a démontré qu'elle percevait bien ces questions : « ...bon nombre des changements proposés présenteront des difficultés importantes pour les États-membres et il faudra beaucoup de temps pour que les ajustements nécessaires soient faits. Mais les avantages que le grand marché dynamique et souple offre à une économie réellement intégrée au niveau de la Communauté sont tels qu'ils ne sauraient être refusés aux citoyens qui la composent à cause des difficultés de tel ou tel État-membre ».

Il faut cependant être réaliste et rechercher — comme pour tous les problèmes que pose la vie économique — le meilleur de ce qui peut être raisonnablement espéré plutôt que la défense à n'importe quel prix des grands principes. L'adaptation de certains secteurs nationaux pourrait se révéler impossible ou trop onéreuse : des solutions intermédiaires devraient alors être imaginées.

En tout état de cause, il ne fait aucun doute que la Communauté financière sortira renforcée, dans son ensemble, du processus d'adaptation du marché unique et qu'elle sera toujours plus à même de faire face au défi mondial ; il ne faut pas oublier, en effet, que l'Europe entre en concurrence avec deux puissances mondiales, les États-Unis et le Japon, qui disposent de structures financières solides et se basent sur des économies d'une telle force, qu'elles ne peuvent uniquement être comparées à une entité renforcée, comme l'ensemble unique que constitue la Communauté européenne.

*
* *

La liberté de prester des services sur un marché unique n'aurait pas de sens sans la liberté correspondante des mouvements de capitaux tant à l'intérieur de la Communauté que vers l'extérieur. Au cours des années précédentes, l'activité de la Commission s'est limitée par force à certaines directives orientées surtout vers l'harmonisation des principes gouvernant les bourses de valeur : elle était consciente que toute autre intervention se serait heurtée à un état de fait, en l'occurrence les restrictions imposées aux mouvements des capitaux par plusieurs États-membres, soucieux de protéger leurs économies, encore trop troublées pour faire face au risque d'évasion vers des marchés plus attrayants.

Avec le Livre Blanc, la Commission affirme le principe que le marché intérieur doit être « suffisamment souple pour canaliser les ressources, tant humaines que matérielles et financières vers les secteurs d'utilisation optimale ». Elle ne se cache pas, pourtant, les dangers : « ...le

risque peut exister qu'en raison de l'accroissement des possibilités de mobilisation, sans aucun obstacle, des personnes, des biens et des services financiers vers les zones économiques plus avantageuses, les disparités actuelles entre les régions s'en trouvent exacerbées... Cela signifie qu'une utilisation plus complète et plus imaginative des ressources provenant des fonds structurels sera nécessaire ».

Gardant à l'esprit dangers et remèdes, il reste exact que la libération des mouvements de capitaux permettrait aux institutions financières d'offrir aux investisseurs en quête de placement, comme aux demandeurs de capitaux, une gamme beaucoup plus diversifiée de services.

La Commission a mis en œuvre son programme de libéralisation en deux étapes : la première, achevée en 1986, a libéré des opérations telles que l'émission, le placement et l'achat de valeurs mobilières et les crédits commerciaux à moyen et à long terme ; la deuxième devra viser une libéralisation complète qui incluerait les crédits commerciaux à court terme.

Mais si l'élimination des restrictions de change est une condition indispensable pour l'achèvement du marché intérieur des capitaux, elle n'est cependant pas une condition suffisante. Cette élimination peut, en effet, laisser subsister, dans le droit interne des États, des réglementations à caractère technique susceptibles de rendre les opérations envisagées plus difficiles, voire à la limite, impossibles.

Ces restrictions peuvent être classées en deux grandes catégories : la première résulte des disparités existant dans les législations relatives aux conditions d'activité des institutions financières sur les marchés mobiliers, la deuxième concerne la protection des épargnants. Il s'agit de deux domaines dans lesquels l'action à entreprendre, bien que nécessaire, se heurtera aux obstacles dus à des caractéristiques et à des habitudes propres à chaque marché financier, et aux niveaux différents de protection jugés nécessaires par les États-membres.

*
* *

Un aspect important de l'achèvement du marché libre des mouvements de capitaux concerne la « monnaie européenne », l'ECU.

L'approche proposée par la Commission avec son programme de libération en deux étapes ne peut donc qu'être approuvée et soutenue. Poser le principe de la libération totale et obtenir, sur ce principe, l'accord de tous les pays de la Communauté, fixerait définitivement le sens et l'objectif final de l'action à entreprendre. Cela constituerait, de la part des États-membres, un engagement de travailler, chacun en ce qui le concerne, à la réalisation des conditions nécessaires et permettrait à la Communauté de jouer, dans le même sens, le rôle incitatif dont on a déjà souligné la nécessité et l'importance.

Il est clair, cependant, que dans la mesure où l'étape décisive sera celle de la libération des mouvements de capitaux portant sur des actifs monétaires et où les risques encourus seront des risques de même nature que des actifs à moyen ou long terme, son franchissement dépendra beaucoup des progrès qui pourront être faits dans le sens de l'achèvement du système monétaire européen et de ses mécanismes de compensation et de solidarité.



Si ces progrès étaient suffisants, l'idée de scinder cette étape en deux phases, dont la première porterait sur les opérations en ECU, trouverait alors sa pleine justification.

A défaut, elle continuerait de se heurter au fait qu'en l'absence de prêteur en dernier ressort, une création importante d'ECU par les systèmes bancaires aurait les mêmes effets qu'une exportation de capitaux, et ceci d'autant plus que la devise nationale occuperait dans la pondération de l'ECU une place plus petite.

Ceci est vrai aussi pour les opérations à long terme libellées en ECU. Mais dans ce cas, il s'agit souvent d'opérations qui eussent de toute façon été libellées en devises et leur volume global est d'un ordre de grandeur beaucoup plus faible que le volume potentiel des opérations monétaires pour lesquelles l'ECU pourrait se substituer aux devises nationales.

Ces observations n'affectent en rien, et ne font au contraire que souligner, la nécessité d'encourager, dans toute la mesure où il sera possible, le développement des opérations en ECU. Tout en soutenant l'intégration financière et monétaire de la Communauté, ce développement pourrait, lorsque les conditions nécessaires seront réunies, faire de l'ECU un élément important de l'indispensable diversification des pôles dominants du système monétaire et financier international.

Or, cette diversification n'est pas seulement l'un des objectifs essentiels de l'intégration financière et monétaire : c'est en réussissant à s'imposer comme l'un des pôles dominants autour desquels se discutent les grands équilibres du monde que la Communauté trouvera la puissance et les moyens de protéger son propre marché contre d'éventuelles perturbations d'origine extérieure, tout en maintenant son indispensable ouverture vis-à-vis des autres marchés.

POUR L'UNION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Renaud de LA GENIÈRE

1. Le Traité de Rome (1957) ne contient pratiquement aucune disposition monétaire : tout au plus l'idée que les taux de change sont une question d'intérêt commun, le principe d'un concours mutuel en cas de difficulté de balance des paiements, la création d'un Comité Monétaire purement consultatif ; mais aucun objectif de politique monétaire, aucun mécanisme communautaire, aucune institution dotée de pouvoirs propres.

Cette quasi-carence s'explique par le fait qu'au moment de la signature du Traité, la stabilité des changes était à l'échelle du monde occidental prescrite, organisée et contrôlée, en application des accords de Bretton Woods (1944), par le Fonds Monétaire International (FMI). La période de reconstruction en Europe s'étant achevée vers la fin des années 50, et avec elle celle des réaménagements de parités d'après-guerre, de 1959 à 1969 (la première décennie du Marché Commun), la seule modification concernant les monnaies de la (Communauté Economique Européenne) fut une modeste réévaluation du mark de 3 %. Pendant cette période, l'union douanière européenne fut mise en place : les contingents d'importations et les droits de douanes intérieurs furent éliminés, et un tarif extérieur commun fut appliqué, puis abaissé ; une politique agricole commune modérée fut élaborée, les prix uniques entrant effectivement en vigueur au début de 1969 sur les 3 principaux marchés alors organisés (les céréales, la viande bovine et le lait). L'augmentation de la production fut vive et régulière, l'équilibre extérieur préservé et l'inflation maîtrisée. Bref, l'Europe connut dix années d'expansion dans l'équilibre.

Cette réussite n'est pas ancienne ; elle ne date que de vingt ans. Elle fait justice de la croyance, fortement resurgie depuis lors de notre inconscient culturel, que l'équilibre freine l'expansion, et que l'on peut épargner l'effort en créant moins de richesses et plus de monnaie. Il est pourtant clair que, ce faisant, on ne peut que développer l'inflation et réduire le niveau de vie. La rhétorique idéologique n'y peut rien.

2. Dès la fin des années 60, le fonctionnement du système monétaire international (SMI) commença à se dégrader. Le déficit de la balance des paiements des États-Unis entraîna une forte ponction sur les réserves d'or de ce pays, pivot du SMI. La Grande-Bretagne, demeurée bien à tort pour elle à l'écart du Marché Commun, ne parvenait ni à participer à l'expansion de ce dernier ni à stabiliser la livre sterling. La France, avec les événements de mai 1968, relâchait sa rigueur (« un peu plus d'inflation pour un peu plus d'expansion »). Dans tous ces pays, il parut plus attrayant de rétablir les équilibres par la dépréciation monétaire, c'est-à-dire par la hausse des prix et la baisse du taux de change ; c'était, comme l'avouait un responsable de l'époque, la politique du « laudanum ».

La théorie monétariste fournit la justification doctrinale : la politique monétaire doit viser à contrôler la masse monétaire ; celle-ci étant affectée par les mouvements de devises, il convient de s'affranchir de ces derniers quitte à laisser librement fluctuer les taux de change. Les pays à monnaie faible retinrent le conseil (change fluctuant), négligeant son motif (contrôle de la masse monétaire). Mais l'Allemagne adopta l'ensemble du dispositif. Ainsi tous les pays conspirèrent-ils à l'abandon du système des parités fixes, la plupart d'entre eux pour se livrer au laxisme monétaire, l'Allemagne et



quelques autres pour préserver au contraire leur monnaie. Il n'est donc pas surprenant que depuis 15 ans le mark n'ait cessé de se réévaluer, triplant par exemple sa valeur par rapport au franc, la doublant en définitive à travers de larges fluctuations par rapport au dollar.

3. Dès l'abandon des parités fixes (1971-1973), l'instabilité des changes apparut comme risquant de perturber le fonctionnement du Marché Commun.

Des taux de change décidés unilatéralement peuvent favoriser les exportations ou pénaliser les importations, au moins temporairement, remplaçant ainsi de manière insidieuse les protections douanières et les subventions au commerce extérieur. Ils rompent l'unité des prix agricoles. Leurs variations inopinées peuvent enfler et renverser les mouvements de capitaux à court terme et rendre les placements stables et les investissements à l'étranger aléatoires dans leurs valeurs et dans leurs revenus. Les changes fluctuants placent ainsi les entreprises des différents pays de la Communauté dans des conditions de concurrence inégales et confuses. L'expérience a en outre montré que les fluctuations étaient souvent amplifiées par des anticipations purement spéculatives ; il ne suffit pas de prétendre que ces fluctuations, si elles sont excessives, finissent par se corriger ; d'une part elles ont dans l'intervalle des effets excessifs, d'autre part elles deviennent une réalité qui peut provoquer des évolutions que ne justifiaient pas les facteurs économiques fondamentaux.

Enfin, si les monnaies européennes fluctuent librement par rapport au dollar, la puissance relative des Etats-Unis dans le contrôle du SMI ne peut que s'en trouver accrue, chaque monnaie n'étant que celle d'un pays de dimension économique (et politique) au mieux moyenne. L'Europe n'étant pas monétairement représentée voit son poids monétaire ramené en deçà de son poids économique.

Pour toutes ces raisons, dès l'abandon des parités fixes, les Etats membres de la CEE et la Grande-Bretagne qui était encore en cours d'adhésion, décidèrent de former entre eux une zone régionale de stabilisation des taux de change, connue sous le sobriquet de « Serpent ». En bref, les Banques Centrales membres du Serpent s'engageaient à maintenir leur taux de change dans une bande étroite de 2,25 % de part et d'autre d'une parité centrale. Un système de crédits à très court, court et moyen terme, éventuellement subordonnés à des conditions de politique économique, concrétisait le concours mutuel du Traité de Rome en vue de faciliter les interventions des Banques Centrales sur le marché des changes.

4. A travers de nombreux avatars, le Serpent survécut jusqu'à la fin des années 70. Sa principale faiblesse est qu'il fut abandonné au bout de quelques semaines par l'Angleterre, de quelques mois par l'Italie, et de quelques années, après deux tentatives d'adhésion, par la France. Ainsi, réduit à une zone mark, il réunit en fait, à la satisfaction de ses participants, selon les époques, la plupart des pays de l'Europe centrale, rhénane et scandinave, ce qui représente un bloc économique, certes plus restreint que le Marché Commun (incluant désormais la Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark), cependant encore impressionnant.

Mais n'englobant pas, en dehors de l'Allemagne, les principaux Etats membres de la CEE, il n'a pas contribué à stabiliser les cours de leurs monnaies. Au regard du Marché Commun, c'est là tout son échec. La cause ne lui en est d'ailleurs pas imputable ; elle vient de ce que les réactions des différents pays au nouveau régime des parités flottantes, puis au premier choc pétrolier, ont été différentes, ou plutôt inégalement vigoureuses et échelonnées dans le temps.

5. La politique économique française s'étant raffermie à la fin de 1976, les gouvernements français et allemand repriront en 1978 le projet d'une zone de stabilité monétaire en Europe, rendue d'autant plus nécessaire qu'à cette époque la « négligence » monétaire des Etats-Unis entraînait un véritable effondrement du dollar. Par exemple celui-ci revenait de 5 F en 1969 à 4 F en 1979, sa chute par rapport au mark étant encore plus prononcée. Les négociations entre les 9 Etats membres de la CEE aboutirent à la création du Système Monétaire Européen (SME), qui entra en vigueur au début d'avril 1979.

Sur le plan technique (marges de fluctuation, système de crédit) le SME ne diffère guère du Serpent. Mais il comporte en outre une double charge politique. D'une part le SME est doté d'un numéraire, l'écu, panier des monnaies des Etats membres, qui est davantage qu'une unité de compte : l'écu est en effet « émis » par un organisme commun, le Fonds Européen de Coopération Monétaire (FECOM) au profit des Banques Centrales du Système en contrepartie du dépôt de 20 % de leurs réserves en or et en dollars ; ces écus peuvent être utilisés dans des limites étroites pour régler les créances et dettes nées entre les Banques Centrales du SME de leurs interventions sur le marché des changes en monnaies des Etats membres. D'autre part après deux années de fonctionnement, le SME devait entrer dans une deuxième phase (ultérieurement appelée « phase institutionnelle »), dont les caractéristiques, d'ailleurs non précisées, devaient constituer un pas décisif dans la constitution de l'union monétaire européenne.

C'est cette charge politique qui a détourné les gouvernements d'abandonner le SME, même lorsque, comme en France en mars 1983, la tentation est devenue forte de recouvrer en le quittant une liberté monétaire illusoire. Ainsi le SME a démontré, qu'avec la volonté politique, un « Serpent à deux têtes » pouvait vivre, contrairement au « Serpent » purement technique des années 1970.

6. Certes depuis 1979, les épreuves n'ont pas été ménagées au SME : le deuxième choc pétrolier, les grandes fluctuations du dollar, la crise des paiements des pays surendettés d'Amérique Latine, d'Afrique, et d'Europe Orientale, la concurrence accrue des jeunes pays industrialisés d'Asie, l'évolution technologique accélérée, les palinodies de la politique économique française, etc.

Néanmoins, outre qu'il ait pu être jusqu'à présent maintenu dans sa composition première, le SME peut mettre à son actif le fait que les fluctuations de change ont été moins amples à l'intérieur du Système qu'à l'extérieur. Par exemple de juin 1979 à mars 1985, le dollar a augmenté par rapport au franc de 150 % pour perdre ensuite 50 % jusqu'à l'automne 1986 ; pendant toute cette période le mark ne s'est apprécié par rapport au franc « que » de 33 %.

Surtout, il ne faut pas sous-estimer la force de convergence des politiques économiques que le SME a exercée sur ses membres dans le sens d'une plus grande stabilité monétaire (c'est-à-dire d'une moindre inflation et d'un meilleur équilibre de la balance des paiements courants). Nul doute que, sans cette contrainte, la voie solitaire empruntée par la France à partir de mai 1981 aurait été suivie bien après mars 1983.

7. Mais si les fluctuations ont été moins grandes à l'intérieur du Système qu'à l'extérieur, elles n'en ont pas moins prévalu sur la stabilité ; même si la convergence des politiques économiques a fini par se renforcer, de longues et fortes divergences se sont malheureusement manifestées. Le demi-succès du SME s'apparente ainsi à un demi-échec.

Passons rapidement sur quelques « bavures » initiales qui n'ont pas été éliminées en 8 ans. La Grande-Bretagne n'a pas rejoint le système de change à marge étroite ; certes la livre sterling est en quelques manières une pétro-devise ; mais n'est-elle pas bien davantage la monnaie d'un vieux pays industrialisé analogue aux autres pays du Marché Commun ? L'Italie n'a pas abandonné la marge de fluctuations élargie qui lui avait été consentie en 1979 du fait de son très fort taux d'inflation (plus de 20 % l'an) ; pourtant ni ses partenaires, ni la Commission de la CEE ne l'ont invitée à rejoindre la marge étroite. Ainsi l'écu, qui contient la livre et la lire, est affecté par les fluctuations de ces deux monnaies dont les gouvernements ne respectent pas la discipline commune de change. Bien qu'ayant assoupli leurs contrôles des changes, l'Italie, la France et la Belgique ne se sont pas encore résolues à s'affranchir de ces anachronismes. Les Banques Centrales du Système, tout en ayant atténué leur méfiance à l'égard de l'écu, n'en ont pas banalisé l'usage entre elles. Enfin l'Allemagne n'a pu se résoudre à reconnaître « l'écu privé » : ce qui requiert quelques explications.

8. Le SME ne comporte officiellement que l'écu qui a été sommairement décrit, et qui ne circule qu'entre les Banques Centrales du Système. Mais, se branchant sur l'écu officiel, les marchés ont spontanément créé pour les besoins des opérateurs un « écu privé », panier identique de devises, destiné non seulement à libeller des emprunts obligataires, des prêts et des dépôts, mais même à facturer des opérations commerciales et à effectuer des paiements : l'écu est en effet par construction une monnaie plus stable que chacune des monnaies qui le composent. En particulier les opérations financières en écu se sont développées d'une manière notable. Toutes les Banques Centrales ont reconnu à l'écu privé le statut d'une devise, sauf la Bundesbank qui, contre toute évidence, ne veut voir dans l'écu qu'un simple index prohibé par la législation allemande.

L'écu privé échappe au contrôle des Banques Centrales du Système. Mais, panier de leurs devises, il affecte la tenue de celles-ci de la même manière que les euro-devises. C'est pourquoi, les Banques Centrales auraient tort de s'en tenir à leur actuelle « négligence » à l'égard de l'écu privé. Si celui-ci continue à se développer, tôt ou tard elles devront s'en préoccuper.

9. Toutes ces « bavures » devraient être éliminées au plus vite, car la double défiance politique qu'elles mani-

festent (des Banques Centrales à l'égard de l'écu officiel, de la Bundesbank à l'égard de l'écu privé) ne peut que freiner le développement d'une monnaie européenne.

L'attitude des Banques Centrales à l'égard de l'écu s'explique d'ailleurs par l'aboulie des gouvernements. On comprend bien pourquoi en avril 1981 (deux ans après l'entrée en vigueur du SME) les soucis n'étaient pas au passage à la phase institutionnelle du Système. Mais depuis six ans, les gouvernements sont demeurés passifs et il est difficile de reprocher aux Banques Centrales, par essence conservatrices, d'être plus allantes en matière d'union monétaire que les autorités politiques, elles-mêmes. C'est à ce niveau que se trouve la véritable responsabilité de ce qui est le plus grand défaut du SME : être demeuré ce qu'il était.

Face à l'échéance de 1992 assignée par l'Acte unique à la réalisation du grand marché libre européen, et au désordre du SMI, du fait de la rechute des Etats-Unis dans le « cartérisme » monétaire et de la progression de l'endettement général, il nous paraît indispensable que les Gouvernements de la CEE resaisissent enfin dans le domaine monétaire le dynamisme qu'ils ont laissé retomber. Préparer la phase institutionnelle du SME contribuerait en outre, par le renforcement de ce dernier, à régulariser le SMI dans son ensemble.

10. L'objectif de l'union monétaire européenne devrait tout d'abord être clairement affirmé : veiller à la stabilité des monnaies (celle des prix et des changes) à l'intérieur du SME, et organiser en conséquence la politique de change de ce dernier vis-à-vis des monnaies tierces (au premier chef le dollar et le yen).

Ses moyens seraient ensuite précisés : une monnaie commune et une institution qui l'émette. La monnaie commune peut être une monnaie tierce (le dollar, le DTS, l'or), l'une des monnaies de l'union, ou une monnaie sui generis. Il est évidemment contre-indiqué que la CEE recoure à une monnaie tierce, que par définition elle ne peut maîtriser et qui est soumise à des influences étrangères à son économie. Le choix de l'une des monnaies de l'union, même la mieux gérée, ne saurait conduire à l'élever à l'échelle de l'Europe, qui est évidemment davantage qu'une fraction de l'Europe. Reste l'écu : c'est autour de sa promotion en tant que monnaie à part entière que l'union monétaire européenne devrait maintenant s'organiser.

11. Il n'est pas nécessaire que l'écu, même à terme, se substitue aux monnaies nationales. Il suffit qu'il joue vis-à-vis de celles-ci le rôle d'une monnaie centrale, ce qui serait obtenu par un petit nombre de modifications significatives du dispositif actuel : l'écu et les monnaies nationales du Système seraient librement convertibles par les résidents et les non-résidents selon une grille de parités garantie par le FECOM et les Banques Centrales du Système (ils seraient convertibles en monnaies tierces, mais à taux fluctuants) ; les réserves que les Banques Centrales doivent constituer auprès du FECOM seraient fonction non plus de leurs avoirs en devises mais de leurs masses monétaires ; ainsi que cela a été prévu par les fondateurs du SME mais écarté dans la première phase, le FECOM centraliserait les systèmes actuels de crédit (crédits à très court, court et moyen terme, em-



prunts communautaires), et il pourrait en outre prêter aux Banques Centrales des écus évidemment convertibles (création d'écus contre crédits).

12. Le FECOM, ainsi doté des deux fonctions d'une Banque Centrale (contrôler la masse monétaire du Système et le cours en monnaies tierces de l'écu) les développerait progressivement en accord avec les Banques Centrales. Il serait le lieu où celles-ci définiraient les objectifs et les moyens de leurs politiques monétaires internes et externes, et les coordonneraient.

D'ailleurs le FECOM ne serait pas une émanation des Etats membres ou des Institutions Communautaires. Il serait géré par les Banques Centrales du Système ; il pourrait recevoir le nom d'Autorité, ou Agence Monétaire Européenne (AME). Ce point marquerait la distance opportune qu'il y a lieu de ménager entre les autorités politiques et la politique monétaire.

Une monnaie nationale est une grille de parités contrôlée par une autorité centrale (en vue de régler sa quantité). Cette définition s'applique correctement au couple « Ecu-AME » tel qu'il vient d'être esquissé. On pourrait donc renoncer à définir l'écu comme un panier de monnaies, ce qui ne se justifie que pour les « numéraires » dont la valeur n'est que le reflet de celles de ses composants. Renoncer à cette ambiguïté symboliserait le rôle désormais central et non plus dérivé de l'écu.

13. Trente ans après la signature du Traité de Rome, les Etats membres en sont encore à préparer l'achèvement du grand marché : pour obtenir la ratification de l'Acte Unique, ils doivent affirmer qu'il ne change rien à leur souveraineté. Les gouvernements nationaux se gardent bien de porter remède à l'impotence des Institutions communautaires. Quant à la défense européenne, elle est aussi bloquée par des interdits transcendants. Puisse du moins les reponsables politiques ne pas en élever de semblables en matière monétaire : « il est plus tard que tu ne crois ».

LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES DANS LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

M. Heinrich MATTHES(*)

*Directeur général adjoint à la Direction générale des
 Affaires Économiques et Financières de la
 Commission des Communautés européennes*

La coordination des politiques économiques et monétaires européennes pose de sérieux problèmes, notamment en ce qui concerne les décisions de politique qui déterminent l'évolution macro-économique. Cependant, dans une Communauté, le domaine de la coordination est bien plus large et s'étend, par exemple, au cadre institutionnel nécessaire à l'instauration et au fonctionnement du marché commun. Il comprend notamment les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des services, des travailleurs et des capitaux, les règles de concurrence, le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. Dans le présent article on ne se référera cependant à ces questions que lorsqu'elles concernent directement la coordination des politiques économiques et monétaires.

Déjà le traité de 1957 instituant la CEE comporte des dispositions en matière de coordination macro-économique, aux termes desquelles le Conseil des ministres assure la coordination des politiques économiques générales des Etats-membres ; de plus, un Comité monétaire a été institué en vue de promouvoir la coordination des politiques monétaires. Ces instances de coordination ont été complétées en 1960 par la création d'un Comité de politique conjoncturelle et en 1964 par l'instauration de trois autres comités, à savoir le Comité des gouverneurs des banques centrales des Etats membres de la Communauté, le Comité de politique budgétaire et le Comité de politique économique à moyen terme. Ce dernier en particulier reçut pour mission, grâce à des programmes de politique économique à moyen terme, de faire en sorte que les changements structurels induits par la création d'un marché commun se déroulent avec le moins de heurts possible. En 1972, ces instances de coordination ont été à nouveau complétées par la création auprès du Conseil d'un Groupe de coordination des politiques économiques et financières à court terme.

Dans les années 60, alors que la Communauté n'était pas exposée à des chocs internes ou externes majeurs, ces instances ont pu gérer une évolution économique sans grandes tensions. Cependant, après les troubles sociaux de la fin des années 60, l'effondrement du système de Bretton Woods au début des années 70 et la crise pétrolière de 1973, les partenaires sociaux et les gouvernements ont eu des réactions incompatibles avec les objectifs économiques à plus long terme, nationaux et européens. Les instances de coordination précitées n'ont pu empêcher que l'évolution dans la Communauté se soit accompagnée de disparités nominales et réelles de plus en plus grandes. En 1974, une nouvelle tentative a été faite en vue de maîtriser cette évolution : cette année-là furent arrêtées une directive du Conseil concernant la stabilité, la croissance et le plein emploi dans la Communauté (« directive sur la stabilité ») et une décision du Conseil relative à la réalisation d'un degré élevé de convergence des politiques économiques (« décision sur la convergence »). Toutefois, les instruments prévus dans ces textes (notamment : concertation des gouvernements avec les représentants des principaux groupes économique et sociaux sur les grandes lignes de la politique économique, rapports annuels sur la situation économique dans la Communauté, programmes quinquennaux d'investissements publics) n'ont pas permis d'accroître sensiblement la convergence nominale ou réelle, d'autant plus que la conception de la coordination était encore imprégnée de l'esprit du « fine tuning ». Même les « conférences tripartites » organisées de 1974 à 1978, qui réunissaient les gouvernements, les partenaires sociaux et la Commission, n'ont pas été en mesure

(*) L'auteur exprime ici des opinions personnelles qui ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission.



d'aboutir à une évolution économique souhaitable. Toutes ces tentatives de coordination par progrès institutionnels ont fait long feu du fait des divergences en matière des conceptions relatives aux propriétés et aux interactions économiques.

Ainsi, jusqu'à la fin des années 70, les points de vue en ce qui concerne l'importance à accorder à la stabilité monétaire étaient encore très divergents. Beaucoup étaient encore convaincus que la stabilité des prix ne pouvait être atteinte qu'au détriment de l'emploi à long terme et qu'elle était donc trop onéreuse pour la collectivité. La dialectique entre le progrès social et l'efficacité économique était en outre tout à fait méconnue. En fait, les Etats européens ont dû commencer par faire des expériences douloureuses avant d'arriver aux conclusions de Schumpeter selon lesquelles le « capitalisme » susciterait une tendance à l'autodestruction⁽¹⁾ et de corriger les conceptions dépassées relatives aux possibilités de la politique budgétaire. La croyance selon laquelle l'affaiblissement de la demande privée pouvait être compensée durablement par l'expansion de la demande publique n'a été abandonnée que lorsque la plupart des pays européens se sont trouvés confrontés à une dette impossible à maîtriser.

Pour toutes ces raisons, les politiques économiques menées par les gouvernements n'ont pu réaliser une cohérence indispensable, qui prévalait avant la fin des années 70. En outre, les décisions prises par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux étaient souvent incompatibles avec l'intérêt général. Enfin, comme les gouvernements étaient souvent dans l'incapacité de coordonner l'évolution sur le plan national, il n'est pas étonnant que, jusqu'à la fin des années 70, la coordination entre les Etats n'ait pas réalisé les progrès souhaités.

I. — Objectifs de la coordination

La coordination intra-communautaire n'a de chance de se réaliser que s'il existe au moins un consensus fondamental sur les objectifs à poursuivre. Ce n'est qu'à cette condition que le débat sur les instruments à mettre en œuvre peut être engagé valablement.

Il importe pour la Communauté de se fixer en priorité trois grands objectifs d'intérêt général, à savoir la stabilité du niveau des prix (« stabilité »), un haut degré d'emploi (« plein emploi ») et la réduction des disparités entre les diverses régions de la Communauté (« cohésion régionale »). Dressons rapidement le bilan des réalisations dans ces domaines.

1. Stabilité

Le rétablissement de la stabilité des prix a été le principal progrès réalisé dans la Communauté. Ainsi, le taux d'inflation dans la Communauté (mesuré par l'indice des prix de la consommation privée) n'a cessé de baisser depuis 1980 (tableau 1). Cette évolution a été favorisée par la baisse des prix pétroliers. La hausse moyenne des prix à la consommation dans la Communauté (EUR

Tableau 1. — Prix implicite de la consommation privée (% p.a.).

	1971/ 1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	7,6	3,9	6,5	8,1	7,4	7,5	5,9	4,8	1,3
DK	10,3	10,4	10,7	12,0	10,8	7,2	6,6	4,8	3,6
D	5,3	4,0	5,8	6,0	4,7	3,1	2,4	2,1	-5
GR	11,8	16,5	21,2	23,3	21,2	18,6	18,0	18,4	22,7
E	15,0	16,2	15,6	15,1	14,2	12,2	11,1	8,3	8,7
F	8,8	10,4	13,2	12,8	11,2	9,5	7,3	5,5	2,5
IRL	13,2	14,9	18,6	21,2	16,0	8,2	8,5	4,2	3,8
I	13,9	15,1	20,2	19,2	17,0	15,1	11,1	9,4	6,4
L	6,7	5,2	7,7	8,6	10,6	8,0	6,4	4,0	-5
NL	8,0	4,3	6,9	6,3	5,3	2,8	2,6	-1	
P	15,2	23,6	22,0	19,5	22,5	25,5	29,3	19,3	11,7
UK	12,9	13,5	16,4	11,5	8,5	5,2	5,1	5,4	4,1
EUR	10,3	10,6	13,2	12,1	10,4	8,4	7,0	5,8	3,6
USA	6,9	9,2	10,7	9,2	5,7	3,9	3,8	—	—
JAP	9,5	3,6	7,1	4,4	2,6	1,9	2,1	—	—

12) a été limitée à 3,6 % en 1986 et la Commission prévoit que le taux d'inflation moyen continuera de baisser pour s'établir à un peu plus de 3 % en 1987. De plus, on constate une nette convergence entre les Etats membres autour du taux d'inflation le plus bas.

Des pays qui au début des années 80 passaient encore pour être les champions de l'inflation (en Espagne, en Irlande, en Italie, en Grèce et au Portugal, les taux d'inflation oscillaient entre 15 et plus de 20 %) ont progressé plus que les autres encore dans la voie du rétablissement de la stabilité. Dans la plupart d'entre eux, les taux d'inflation sont actuellement sensiblement inférieurs à 10 % et un nouveau recul de l'inflation s'esquisse même dans ces pays.

Ces résultats témoignent de la volonté des autorités monétaires de transformer progressivement la Communauté en une zone de stabilité monétaire et d'axer de plus en plus la politique monétaire sur la stabilité. Ainsi se trouve satisfaite une des conditions nécessaires à la réalisation des objectifs économiques réels de la Communauté. De ce point de vue, la stabilité du niveau des prix dans la Communauté constitue en quelque sorte un objectif intermédiaire, mais fondamental et qui constitue l'instrument de réalisation des objectifs économiques réels.

2. Plein emploi

Dans la Communauté, l'objectif réel dont la réalisation apparaît la plus urgente est le rétablissement d'un degré élevé de l'emploi. C'est précisément dans ce domaine, dans lequel le consensus est manifestement le plus ancien et le plus large, que les résultats se font le plus attendre et que l'échec est le plus net. Dans le passé, l'interdépendance économique et, par tant de remèdes à appliquer ont fait l'objet d'appréciations trop divergentes. De 2 % en 1970 pour l'ensemble de l'Europe des Neuf, le taux de chômage est passé à 11 % en 1985 et à 12 % pour l'Europe des Douze (tableau 2). Pour 1987, on ne prévoit aucune diminution sensible. La réduction rapide d'un taux de chômage aussi élevé n'est possible que grâce à une nette accélération de la croissance induite par une forte reprise de l'investissement. De plus, la croissance doit être davantage créatrice d'emploi.

(1) Voir : Schumpeter, Joseph : « Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie », deuxième édition, Berlin 1950, pages 252 et suivantes.

Tableau 2. — Chômeurs (en % de la population active civile) (moyenne annuelle).

	1971/ 1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	4,7	8,4	9,1	11,1	13,0	14,3	14,4	13,7	12,9
DK	3,6	5,8	6,7	8,7	9,3	10,1	9,9	8,8	7,6
D	2,6	3,3	3,4	4,8	6,9	8,4	8,4	8,4	8,1
GR	—	—	—	—	—	7,8	8,1	7,8	7,6
E	—	—	—	—	—	17,8	20,6	22,1	21,5
F	3,2	6,0	6,4	7,7	8,7	8,8	9,9	10,3	10,7
IRL	7,2	7,4	8,2	10,2	12,3	14,9	16,6	17,7	18,3
I	5,3	6,7	7,2	8,0	9,7	10,9	11,9	13,0	13,6
L	2	7	7	1,0	1,3	1,6	1,8	1,6	1,3
NL	4,2	5,5	6,2	8,8	11,8	14,3	14,5	13,1	12,1
P	—	—	—	—	—	8,6	9,3	8,7	8,6
UK	3,7	4,7	6,0	9,2	10,6	11,6	11,8	12,0	11,9
EUR 12 ^(a)	—	—	—	—	—	11,0	11,7	12,0	12,0
EC-9	3,7	5,2	5,8	7,8	9,3	10,3	10,8	11,1	11,1
USA	6,4	5,8	7,1	7,6	9,7	9,6	7,5	—	—
JAP	1,7	2,1	2,0	2,2	2,4	2,7	2,7	—	—

a) OSCE-Définition ; CE-9 : chômeurs inscrits ; GR, E, P : enquêtes sur les forces de travail.

b) Agrégé par les services de la Commission.

3. Cohésion régionale

Dans l'espace à intégrer, l'objectif de la cohésion régionale consiste à réduire les disparités entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Jusqu'au premier choc pétrolier, la Communauté a réalisé des progrès substantiels dans ce domaine. Ainsi, les écarts tendanciels de produit intérieur brut par habitant entre les Etats membres (mesuré par le coefficient de variation pondéré) se sont sensiblement réduits jusqu'au premier choc pétrolier, mais se sont constamment accrus par la suite (voir tableau en annexe). Même dans les grands Etats membres, les écarts de revenus réels par habitant n'ont pratiquement pas diminué depuis le premier choc pétrolier. Pour que les régions relativement défavorisées puissent combler leur retard et que celles touchées par le déclin industriel puissent se restructurer, la croissance de l'économie européenne doit s'accélérer considérablement, surtout dans les régions les plus pauvres. Pour cela, il convient de créer dans les régions concernées un environnement propice à une croissance stable et durable. Les ressources indispensables à cet effet doivent provenir en partie des régions elles-mêmes, ce qui implique une épargne supplémentaire, et en partie des afflux spontanés de capitaux d'autres régions. Ces derniers n'afflueront cependant que si la rentabilité est adéquate. Pour cela, il faut que l'Etat et les partenaires sociaux créent un environnement économique, politique et social favorable aux entreprises.

II. — Principaux facteurs de la coordination

Pour assurer une coordination efficace des politiques économiques, il ne suffit pas que les décideurs en matière de politique économique concertent leur action et l'orientent en fonction des buts recherchés. Il serait exa-

géré d'en attendre autant des décideurs politiques tant publics que privés. Cela tient notamment au fait qu'il n'a pas été possible, du moins jusqu'à présent, d'établir un lien suffisamment clair entre les objectifs, les instruments et les acteurs.

Il s'agit du problème bien connu de l'« assignment ». On a de plus en plus abandonné l'idée ancienne selon laquelle tous les objectifs devaient être poursuivis par tous les acteurs à l'aide de tous les instruments. Ainsi, ce que l'on demande aux autorités monétaires, c'est de contrôler l'expansion monétaire de manière à pouvoir réaliser dans toute la mesure du possible l'objectif à plus long terme de la stabilité des prix. On se fonde donc sur une relation étroite entre l'acteur (autorités monétaires), l'instrument (expansion monétaire) et l'objectif (stabilité du niveau des prix). Dans d'autres domaines, ce processus de clarification est loin d'avoir débouché sur une répartition des rôles telle que l'on sache exactement qui doit faire quoi et avec quels moyens, ce qui faciliterait sensiblement une coordination institutionnalisée. A l'heure actuelle, il est impossible de prédire si et quand une telle clarification pourrait devenir possible. Cependant, même si nous disposons aujourd'hui d'un lien plus clair entre les objectifs et les instruments, le problème lié au fait que beaucoup d'instruments ne peuvent être utilisés par les acteurs que d'une manière restreinte ou à l'intérieur de certaines limites, ne serait sans doute pas résolu pour autant.

Il n'est donc pas étonnant qu'en raison des possibilités limitées de la coordination institutionnalisée, d'autres facteurs aient vu leur importance s'accroître et aient exercé de leur côté une influence coordinatrice.

On peut ainsi distinguer quatre facteurs essentiels plus ou moins différents de la coordination : le consensus sur la politique de stabilité, le principe hiérarchique, les contraintes du SME et le dialogue social.

1. Consensus sur la politique de stabilité

Sans un minimum de consensus entre les décideurs de la politique économique aucune coordination institutionnalisée, quelle que soit la manière dont elle est organisée, n'est possible. Le consensus doit porter tout d'abord sur les objectifs économiques réels. Ce n'est que lorsque l'accord sur les buts à poursuivre aura été réalisé qu'une action concertée des divers décideurs peut aboutir à une politique cohérente.

Ces dernières années, le consensus européen s'est surtout développé dans le domaine de la politique monétaire et, ce qui est fondamental, en particulier sur le plan conceptuel. Les pays de la Communauté ont en effet pris conscience qu'une politique monétaire accommodante n'est en fin de compte d'aucun secours lorsqu'ils s'agit de maîtriser des problèmes économiques réels. L'acceptation d'évolutions inflationnistes n'a rien arrangé, au contraire. Après avoir subi un apprentissage souvent pénible, l'Europe dispose à présent d'un consensus fondé sur l'acceptation de l'objectif de la stabilité tel qu'on n'en avait plus connu depuis 20 ans. Simultanément, la fonction d'orientation des prix relatifs a été de mieux en mieux perçue. En effet, plus le niveau général des prix est stable, mieux les acteurs de la vie économique peuvent s'orienter sur l'évolution des prix relatifs et prendre celle-ci en considération dans leurs projets. Une hausse des prix relatifs est, pour les producteurs, l'indice d'une rareté accrue du bien ou du facteur de production concerné et, par conséquent, de l'opportunité d'affecter davantage à la production de ce bien. Inversement, la



baisse des prix relatifs incite à se tourner vers des productions plus rentables. Dès lors que les prix relatifs peuvent réagir librement aux déplacements de la demande, les facteurs de production sont canalisés vers les utilisations les plus rentables.

Dans le passé, l'importance accordée à cette fonction d'orientation des prix relatifs a fortement varié d'un Etat membre à l'autre. Les pays convaincus de l'importance de cette fonction manifestaient une réticence marquée à l'égard d'une réglementation des prix (règles pour la formation des prix, prix autorisés, gel des prix, réglementation des marges bénéficiaires, etc.). D'autres faisaient preuve de moins de réticence. Beaucoup de pays pensaient pouvoir contrecarrer les tendances inflationnistes en intervenant dans la formation des prix. Au fil du temps, de plus en plus de pays ont néanmoins compris que les interventions dans la formation des prix ne constituaient pas en fin de compte un instrument efficace de lutte contre l'inflation. De même, il est apparu de plus en plus clairement qu'une intervention de l'Etat dans la formation de certains prix avait des effets pervers sur l'allocation des ressources. Au cours des dernières années, beaucoup de pays ont donc adopté une attitude convergente en démantelant ou en suspendant de telles mesures.

Cette évolution positive ne doit cependant pas nous faire oublier que tous les Etats membres disposent encore d'un arsenal bien fourni de subventions ouvertes ou déguisées, directes ou indirectes. Qu'on le veuille ou non, ces diverses subventions influencent les prix relatifs, confinent les facteurs de production dans des utilisations relativement improductives ou normalement peu rentables. Il en résulte des distorsions des prix relatifs et une allocation inadéquates des ressources dont l'impact économique n'est guère mesurable. Il importe donc de réduire ces subventions.

2. Principe hiérarchique

Il n'y a pas si longtemps encore, les trois grands domaines politiques économiques, à savoir la politique monétaire, la politique budgétaire et la politique des revenus, étaient mises sur un pied d'égalité. Ce sont elles qu'il fallait coordonner, étant entendu que chacune d'elles devrait prendre les deux autres en égale considération.

La primauté de l'objectif de stabilité ayant été reconnue, cette égalité a été relativisée. En effet, le postulat de la stabilité du niveau des prix impose des contraintes assez nettes en ce qui concerne l'évolution de la masse monétaire d'un pays. En principe, l'expansion monétaire doit être dosée de manière à permettre un financement non inflationniste de la croissance potentielle du produit intérieur. La politique monétaire est donc enserrée dans des limites relativement étroites. Elle ne peut cependant s'y maintenir sans dommage pour la croissance que si l'évolution des salaires nominaux et des déficits publics est elle-même étroitement maîtrisée.

Ce sont donc la politique budgétaire et la politique des revenus qui doivent s'insérer dans le cadre de stabilité monétaire fixé par la politique monétaire et non l'inverse. C'est là que réside la fonction coordinatrice du principe hiérarchique. C'est la seule façon d'assurer simultanément la stabilité et une croissance suffisante pour réduire le chômage tout en préservant la compétitivité internationale.

Ces dernières années, cette conception a surtout prévalu dans la politique salariale des Etats membres. Ainsi, la décélération des hausses des salaires nominaux a permis et facilité le ralentissement de l'expansion monétaire. En moyenne communautaire, les hausses des salaires nominaux sont en effet retombées de 15 % environ en 1980 à 6 % en 1986 (tableau 3). De même, l'écart absolu pondéré par rapport au taux de hausse des salaires le plus faible est passé au cours de la même période de plus de 9 à moins de 4. Cela est encourageant et permet d'espérer le rétablissement de bases solides pour le développement de l'emploi.

Dans le domaine de la politique budgétaire, les résultats obtenus jusqu'à présent sont moins favorables. Dans de nombreux pays, l'ampleur des déficits publics et notamment de la dette publique reste préoccupante. Nous reviendrons sur les leçons qu'il convient d'en tirer sur le plan de la coordination.

3. Contraintes exercées par le SME

Les contraintes externes exercent une influence coordinatrice importante qui concerne tout d'abord la balance courante et le compte devises. Si, dans ses relations extérieures, un pays enregistre pendant trop longtemps, un déficit trop élevé, il subit une perte de confiance. Son taux de change subit des pressions et si, finalement, il ne réussit pas à mener à bien le programme d'ajustement qui doit accompagner une dévaluation inévitable (ce qui suppose toujours une amputation relative de la position salariale réelle), la confiance dans ce pays est une fois de plus ébranlée. Afin d'échapper à ce cercle vicieux, les pays se plient en général à temps aux contraintes de discipline et d'ajustement qu'impose leur balance des paiements.

Les taux de change fixes, mais ajustables entre les pays participant au SME ont permis de faire progresser sensiblement la convergence dans le sens de la stabilité nominale. Le SME a donc assumé une fonction coordinatrice des politiques monétaire.

Quels sont les facteurs qui imposent des contraintes de convergence aux politiques économiques alors même que les souverainetés ont été préservées en principe ?

C'est au fond la même problématique que celle qui était sous-jacente à la conception du système de Bretton Woods. Ce système reposait sur deux principes de coordination qui ont assuré au monde des années 50 et 60 une longue période de croissance sans tensions majeure.

Tableau 3. — Rémunération des salariés par salarié (% en p.a.)

	1971/ 1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	13,1	5,6	9,2	6,5	8,1	6,4	6,8	4,5	2,5
DK	11,9	9,4	10,0	9,2	11,4	6,5	4,9	4,8	4,3
D	9,0	5,9	6,9	5,2	4,2	3,8	3,2	3,0	3,8
GR	18,3	22,0	14,4	24,8	27,8	20,3	24,2	20,4	13,0
E	21,2	19,8	17,5	17,4	13,6	13,3	13,0	9,0	10,2
F	13,7	13,1	14,7	14,3	13,7	10,7	7,8	6,7	4,6
IRL	18,2	19,3	22,1	17,3	14,6	10,5	9,9	7,3	6,8
I	18,1	17,9	22,5	21,9	17,2	16,5	12,0	10,0	7,6
L	11,4	7,0	9,1	8,8	7,2	7,6	6,8	4,5	4,0
NL	12,2	6,0	5,5	3,5	5,8	3,2	8	1,4	2,5
P	22,5	20,0	22,9	21,0	23,9	21,6	19,8	21,9	18,2
UK	15,7	15,1	19,4	13,2	9,1	9,2	5,5	7,4	7,5
EUR	14,5	12,7	14,7	12,8	10,9	9,9	7,6	6,8	6,2

res : il y avait d'une part la liaison du dollar, c'est-à-dire de la monnaie-pivot du système, à l'or et, d'autre part, le principe des taux de change fixes. Aussi longtemps que la monnaie-pivot restait stable et qu'au niveau mondial les balances des paiements demeuraient largement équilibrées dans un contexte de taux de change fixes, l'économie mondiale était efficacement coordonnée.

Dans le SME, le postulat absolu de la stabilité du DM joue le même rôle que la liaison du dollar à l'or (cette dernière n'a été efficace qu'assez près par trois autres économies européennes d'un poids non négligeable, à savoir celles de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni. En effet, comme le faisait remarquer le « Sachverständigenrat » allemand dans son avis annuel de 1978 (point 340) : « On ne peut à la fois laisser l'inflation ronger les gigantesques réserves de dollars dans le monde et rester le pays à monnaie dominante ».

Or, jusqu'à preuve du contraire le DM joue, de facto, le rôle de monnaie-pivot du SME. Mais des deux caractéristiques « fondamentales » qui ont fait du dollar une monnaie-pivot, il n'est pas certain que la puissance économique de la République fédérale soit telle que le DM puisse jouer à la longue le même rôle en Europe. Sur ce plan, elle est suivie d'assez près par trois autres économies européennes d'un poids non négligeable, à savoir celles de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni. En Europe, la fonction de monnaie-pivot du DM n'est de ce fait pas innée, mais « attribuée ».

Le DM ne peut en effet exercer cette fonction qu'assez longtemps qu'il maintient son avance de stabilité sur les autres grandes monnaies européennes avec efficacité. Or, la fonction de monnaie-pivot privée du « privilège exorbitant » (que critiquait le Général de Gaulle), c'est-à-dire la fonction dépourvue de la possibilité d'exploitation, représente plutôt un fardeau qu'un avantage. La République fédérale ne peut, à l'instar des Etats-Unis exercer un « benign neglect » dans un sens déstabilisateur, c'est-à-dire qu'elle ne peut exploiter temporairement le « reste du monde », car sa puissance économique n'est pas suffisante. Plus que les Etats-Unis, elle est donc contrainte à la « vertu ». Si elle s'écarte de cette voie, comme elle l'a fait dans le cadre de « l'expérience de locomotive » dans les années 78-79, la situation devient rapidement dangereuse pour elle. La République Fédérale ne peut donc, dans un mouvement de repli sur elle-même, déclarer que le cours de sa monnaie est affaire d'autrui. Elle ne dispose tout simplement pas à cet effet de la puissance économique d'un grand pays. En fait, pour un pays dont la puissance économique est relativement limitée, une politique de dépréciation de la monnaie nationale serait encore plus dangereuse qu'une politique d'appréciation. Le rôle de monnaie-pivot a ainsi conféré au DM une obligation européenne impliquant pour lui une conduite particulièrement exemplaire. Jusqu'à présent, la République Fédérale a pu satisfaire à ces obligations en raison du consensus social qui lui est propre et d'une constitution monétaire unique, garante d'une politique de stabilité. Elle a ainsi apporté sans relâche à la Communauté un bien irremplaçable pour l'intégration, à savoir la stabilité monétaire, ce qui correspondait aux désirs de la politique des autres pays membres au début des années quatre-vingt.

La capacité du DM de jouer le rôle de monnaie pivot n'est pas nécessairement durable. Cependant si l'on adjoignait à la plus grande économie européenne, à savoir la République Fédérale, un espace économique autonome d'un poids analogue, par exemple la France, ne

serait-ce qu'en ce sens que la France accèderait au même niveau de stabilité que la République Fédérale, la force centripète du centre européen stable deviendrait irrésistible. A la longue, aucun pays participant au SME ne pourrait plus s'y soustraire.

Pour qu'un tel système fonctionne bien il faudrait que les grands pays membres ayant la possibilité de mener une politique monétaire autonome, coordonnent leur expansion monétaire. Les petits pays du SME qui disposent d'une autonomie monétaire restreinte devraient adopter une politique des taux de change. Dans la mesure où ils réussissent à maintenir leur taux de change constant par rapport au centre de stabilité, ils importent en quelque sorte la stabilité des prix qui caractérise ce centre, et ce de deux manières différentes :

— Si un petit pays parvient à éviter le recul de son taux de change, il n'importe pas d'inflation supplémentaire. Il est vrai que la compétitivité fixe des limites à cette stratégie.

— L'appréciation réelle qui en découle freine l'évolution des prix et des coûts, ce qui facilite les efforts nationaux en vue de réduire l'inflation.

Ainsi, le noyau de stabilité européen déploierait toute sa force normative. Dans ces conditions, et dans un contexte de taux de changes fixes, la coordination monétaire en Europe conduit alors à une organisation intégrée de l'espace européen mettant en œuvre un principe de coordination extrêmement performant. L'image qui suit n'est déjà plus tout à fait une utopie : au centre de l'espace européen, l'Allemagne et la France sont également engagées dans la voie de la stabilité monétaire. Les autres pays s'insèrent pour ainsi dire d'eux-mêmes dans ce processus, en choisissant pour devise « Autant de stabilité des taux de change que possible, autant de flexibilité des changes que nécessaire ». Dans la mesure où leur taux de change reste stable, la politique monétaire des petits pays et, partant, toute leur politique économique est efficacement coordonnée avec celles du centre. Ainsi efficacement coordonnées, les politiques monétaires des pays membres peuvent assumer pleinement leur responsabilité pour une croissance aussi élevée que possible.

La liberté des mouvements de capitaux fait tout naturellement partie de l'espace économique ainsi intégré. Dans la Communauté la liberté des mouvements de capitaux exercera également ses effets de coordination et de discipline sur les décisions de politique économique dans les Etats membres et renforcera ainsi l'efficacité des mécanismes de sanction économique.

La pleine réussite de la coordination des politiques monétaires à rétablir la stabilité des prix, éliminerait de plus en plus la nécessité d'opérer des changements de parité pour tenir compte des différentiels d'inflation. Le problème de l'ajustement régional se poserait alors avec une acuité nouvelle. Il n'est pas possible dans les circonstances actuelles d'envisager une péréquation financière d'ampleur suffisante pour compenser les écarts de niveau et de développement des données fondamentales réelles entre les différents Etats membres. De même, il serait illusoire d'espérer qu'il serait possible de compenser intégralement les écarts des variables réelles par une différenciation des salaires. Or, il s'agit là de deux préconditions de la mise en place d'une monnaie européenne unique, qui toutes les deux ne devraient pas pouvoir être satisfaites dans un avenir rapproché. En attendant, la Communauté ne peut compenser les écarts de développement des variables réelles entre les pays



autrement qu'en modifiant les taux de change. Certes, ces ajustements des taux de change uniquement motivés par l'évolution des variables réelles seront de moins en moins nécessaires et leur ampleur se réduira sensiblement. Pour promouvoir l'intégration monétaire européenne, il serait donc sans doute réaliste de développer le système actuel des taux de change fixes, mais ajustables, en tant qu'instrument de coordination de l'ajustement de l'espace économique.

La très grande stabilité des prix en République fédérale d'Allemagne, le consensus de plus en plus large sur l'importance de la stabilité monétaire et les taux de change stables dans le SME ont doté la Communauté d'un ordre monétaire élémentaire mais efficace qui lui a permis, comme l'a souligné le Président Delors, de s'engager « dans le cercle vertueux du refus de l'inflation et des déséquilibres » (2).

Le succès du SME dans le passé pose la double question de savoir comment la dynamique de son évolution, qui vient d'être décrite, va se poursuivre et comment cette évolution pourrait être mise davantage encore au service de la croissance, de la création d'emploi et d'une plus grande contribution de l'Europe à la stabilité mondiale.

En ce qui concerne la dynamique de l'évolution, il faut souligner que la solution allemande du « carré magique » (dans lequel la stabilité monétaire jouit d'un rang supérieur) n'a pas reçu, dans les pays voisins de l'Allemagne, une consécration analogue, quasi-constitutionnelle. Aussi longtemps que tous ces pays étaient contraints à la stabilisation (au début des années 80, aucune alternative ne s'offrait véritablement à eux), la « solution allemande » était temporairement intériorisée. C'est l'histoire des années 83 à 86, de la dynamique du SME. Dès l'instant cependant où tous les pays auront retrouvé une certaine stabilité, le « cartel de la vertu » pourrait devenir instable. Il se pourrait alors qu'ici et là, les vieilles idées de la courbe de Phillips et de trade-offs inflation/emplois connaissent un regain de faveur. Dans la mesure où la libéralisation du marché des capitaux aurait alors suffisamment progressé, la substitution entre les monnaies pourrait devenir très élevée et l'oligopole monétaire deviendrait instable. La République fédérale d'Allemagne pourrait alors trouver un certain intérêt dans la mise en place d'un mécanisme plus rigoureux qui assurerait la détermination, à l'échelon européen, des objectifs monétaires et par conséquent de la politique macro-économique toute entière. La question du développement institutionnel du SME pourrait ainsi se poser dans un avenir plus ou moins rapproché.

La Commission de son côté a évoqué cette question dans le contexte de ses réflexions sur la mise en œuvre de l'Acte Unique (3).

Par la voix de son Président devant le Parlement Européen (4), elle a tenu à se distancer nettement de ceux qui souhaitent « relâcher la discipline de change » étant

donné que l'objectif même d'un Marché Unique est incompatible avec « ... l'incertitude sur les parités qui détruit la stabilité indispensable à l'essor des échanges ». La Commission indique clairement par ailleurs qu'à son avis la réalisation d'un grand marché unifié est liée à la maîtrise des déséquilibres : « ...étant donné que le grand marché sans frontières ne peut, à lui seul, assurer valablement les trois grandes fonctions de la politique économique : la recherche d'une plus grande stabilité (lutte contre l'inflation et contre les déséquilibres extérieurs)..., l'allocation optimale des ressources... et la distribution équilibrée des richesses ». La Commission pose donc le principe « qu'il faut un pilote dans l'avion européen » (4).

En ce qui concerne le SME, « la réalisation de la libération des mouvements de capitaux... implique un renforcement du Système monétaire européen, de façon à pouvoir réguler les marchés de capitaux et faire face à des situations de déséquilibre... Les politiques monétaires nationales devront être compatibles entre elles, afin d'assurer le maximum de stabilité à cet espace financier commun (5).

L'analyse du fonctionnement du SME entreprise dans le présent texte a montré que la coordination accrue au sein du SME, a d'ores et déjà produit des effets de stabilité et de croissance considérables, effets bien plus importants que ceux de toutes les tentatives de coordination institutionnalisées entre les Etats membres des années antérieures. Le renforcement de cette coordination entrevu par la Commission devrait en augmenter les effets non seulement en Europe, mais aussi par delà les frontières où, grâce à la coordination accrue, la Communauté exerce des effets réels de plus en plus marqués sur la vie économique des pays tiers.

En se développant, la coordination transnationale en Europe pourrait avoir un impact considérable sur l'équilibre de l'économie mondiale. Dans la mesure où la Communauté réussira à établir vis-à-vis des Etats-Unis un bloc monétaire de taille identique, mais beaucoup plus stable à long terme, elle sera moins exposée aux conséquences de « l'insouciance bienveillante » (« benign neglect ») des Américains. Pour cela, nous n'avons pas besoin d'une monnaie unique. La convergence accrue du bloc du SME dans le sens de la stabilité pourrait en outre propulser l'Ecu dans un rôle de monnaie de réserve semblable à celui du dollar, ce qui soulagerait sensiblement le DM sur le plan monétaire.

4. Dialogue social

Le dialogue social reste un élément indispensable de la coordination. Au cours des 20 dernières années, la Commission et le Conseil ont multiplié sous des appellations différentes, les initiatives dans ce domaine.

Les chances de succès de cette forme de coordination institutionnalisée se sont accrues dans la mesure où certaines tâches de la coordination, telles que la stabilisation ou l'allocation des facteurs sont assurées par d'autres éléments ce qui a facilité la tâche de coordination du dialogue social et accroît ses chances de succès à l'avenir.

Le dialogue social au niveau européen a enregistré un premier succès significatif en novembre 1986 avec la publication de l'« Avis commun des partenaires sociaux concernant la stratégie de coopération pour la crois-

(2) Discours du Président Delors au Parlement Européen ; compte rendu — séance du 18.02.87, p. 110, reproduit dans le Supplément n° 1 (1987) du Bulletin de la Commission.

(3) Communication de la Commission « Réussir l'Acte Unique » (COM(87)100) et Discours du Président Delors au Parlement Européen, séance du 18.02.87, reproduits dans Supplément 1 (87) du Bulletin de la Commission (1987).

(4) Discours du Président Delors au Parlement Européen, compte rendu — séance du 18.02.87, p. 110/111, reproduit dans Supplément n° 1 (87) de la Commission.

(5) Communication de la Commission « Réussir l'Acte Unique » (COM(87)100), p. 4, reproduit dans Supplément n° 1 (87) de la Commission.

sance et l'emploi ». Dans cet avis, l'UNICE, le CEEP et la CES confirment leur accord sur les options fondamentales de la stratégie de coopération et se déclarent prêts à y collaborer. En outre, ils expriment un plein ou un large accord sur 10 points importants.

Cependant les progrès réalisés au niveau européen dans le domaine du dialogue social sont loin d'être suffisants, car la plupart des décisions économiques sont prises aujourd'hui encore au niveau national. Une stratégie de croissance davantage créatrice d'emplois ne peut donc réussir que si la coordination dans le cadre du dialogue social aboutit aussi sur le plan national à des décisions économiques de la part des pouvoirs publics et des partenaires sociaux conformes aux objectifs d'intérêt général.

A cet égard, il importe tout particulièrement qu'à tout moment et du moins pendant la phase transitoire, la politique budgétaire soutienne activement, sur le plan de la demande, le processus de modération salariale. Cependant, le processus d'une croissance davantage créatrice d'emplois ne s'enclenchera assez rapidement que si la demande globale s'accroît suffisamment dès le début. En effet, l'expansion suffisante de la demande et les investissements d'expansion créateurs d'emplois sont indissolublement liés.

III. — Principaux domaines de la coordination

La coordination des économies ne peut réussir que si elle se concentre autant que possible sur les facteurs fondamentaux du processus économique. Les décisions concernant ces facteurs sont prises à trois niveaux : évolution de la masse monétaire, évolution des finances publiques et rémunération des facteurs de production. Si l'on parvient à concilier ces trois domaines avec les objectifs essentiels de la Communauté qui sont la stabilité, le plein emploi et la cohésion régionale, la politique communautaire sera cohérente.

1. Evolution de la masse monétaire

Si l'on veut effectivement réussir la transition vers une zone de stabilité monétaire dans la Communauté, la convergence des politiques monétaires doit être accrue en se basant sur le principe fondamental énoncé au début de ce texte et qui stipule que l'expansion de la masse monétaire doit accommoder la croissance du potentiel de production dans le respect de la stabilité. Si l'on se place dans la perspective formée par ces principes, les tendances actuelles portent à l'optimisme : ainsi, l'expansion monétaire par unité de PIB réel s'est ralentie entre 1981 et 1986, passant de 11,7 % à 7,0 % pour les Etats membres des CE et de 8,6 % à 4,2 % pour les pays participant au SME (tableau 4). Certes, ces tendances ne peuvent persister à la longue et se renforcer que si, dans chaque pays, la politique monétaire est soutenue par les autres politiques et notamment par la politique salariale.

Dans ce contexte, il est très important de noter que, dans les grands pays du système monétaire, c'est-à-dire dans ceux qui ont la possibilité de mener une politique monétaire autonome, la décélération de l'expansion mo-

Tableau 4. — Masse monétaire par unité du BIP réel (en % p.a.).

	1961/1970/1969	1970/1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	3,4	9,3	7,7	6,9	3,3	9,5	8,1	5,5	7,2	5,0	3,6
DK	5,8	9,0	7,7	6,0	9,9	6,2	7,7	17,3	15,1	9,2	11,8
D	5,7	6,9	7,5	5,2	3,9	6,1	7,2	5,3	1,4	2,2	3,1
EL	9,4	15,4	16,6	15,0	17,7	30,8	33,2	21,3	21,9	27,5	21,8
E	—	16,9	17,4	18,9	16,1	15,7	17,1	13,7	11,6	11,9	8,9
F	7,3	10,4	9,3	9,5	9,9	10,2	9,3	8,5	8,2	4,1	3,0
IRL	5,1	11,8	11,7	25,2	11,1	17,6	12,8	9,3	3,5	5,4	4,8
I	7,8	15,3	19,4	15,0	10,9	11,0	12,6	17,0	9,4	11,0	6,2
NL	3,7	9,5	2,1	2,4	7,1	5,0	9,0	8,5	5,4	7,1	3,9
P	—	12,4	19,2	19,6	22,9	30,7	19,9	20,9	21,9	22,7	23,1
UK	2,3	10,7	10,7	10,7	18,0	18,6	9,9	7,3	7,0	8,6	14,3
CE 12	—	11,0	11,3	10,3	10,6	11,7	10,7	9,9	7,3	7,3	7,0
CE 10	5,4	10,4	10,6	9,3	9,9	11,0	9,9	9,3	6,6	6,6	6,5
EMS	6,3	10,2	10,4	8,8	7,6	8,6	9,3	9,5	6,1	5,5	4,2

nétaire se soit accompagnée d'une décélération correspondante des salaires nominaux (tableau 3). Dans les grands Etats membres et en particulier en Allemagne, en France et en Italie, la décélération de l'expansion monétaire est donc allée de pair avec une discipline salariale croissante. Cette évolution très favorable nous permet d'espérer que le retour à la stabilité monétaire repose sur des fondements solides.

En ce qui concerne les petits pays du SME, qui ne disposent pas d'une autonomie en matière monétaire, mais dont la politique monétaire découle de la « hard-currency-option » du SME (stabilité importée par le biais du taux de change), les agrégats monétaires et l'expansion salariale ne présentent pas un parallélisme aussi net. Dans ces pays, la régulation monétaire s'effectue principalement par la défense du taux de change.

2. Evolution des finances publiques

Dans le domaine de la politique budgétaire, la situation n'est pas aussi favorable. Dans beaucoup de pays, les déficits actuels, bien qu'ils aient été plus ou moins fortement réduits ces dernières années, demeurent beaucoup trop élevés, ce qui hypothèque la convergence (tableaux 5 et 6).

Dans l'avenir rapproché les perspectives ne sont pas bonnes non plus : les déficits budgétaires resteront extraordinairement élevés dans les pays où ils sont déjà réputés insoutenables (Belgique, Grèce, Irlande, Italie et Portugal), alors qu'ils continueront à se résorber dans ceux où ils sont déjà relativement faibles (Danemark, République Fédérale d'Allemagne et Royaume-Uni) (tableau 5). Par conséquent, les indices de dispersion se sont sensiblement détériorés et aucune amélioration n'est en vue à court terme. Les indices ont à peu près doublé par rapport à ceux des années 70. Cela vaut aussi pour le SME. La plupart des Etats membres de la Communauté européenne ont été ou sont donc encore confrontés à des déficits excessifs (qui « évincent » les investissements privés). Tant le niveau de la dette que la charge d'intérêt demeurent très élevés ; dans de nombreux pays (Belgique, Irlande, Portugal, Italie), le service de la dette représente environ 10 % du PIB (Tableau 6). En fait, le gonflement de la dette est lié par une espèce



Tableau 5. — Capacité ou besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB).

	1971/ 1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
B	-4,3	-7,1	-9,0	-12,8	-11,1	-11,7	-9,8	-7,1	-6,8
DK	1,7	-1,7	-3,3	-6,9	-9,1	-7,2	-4,2	-1,8	3,5
D	-1,8	-2,6	-2,9	-3,7	-3,3	-2,5	-1,9	-1,1	-1,0
GR	-	-	-	-11,7	-9,1	-8,9	-10,1	-13,9	-10,3
E	-2	-1,7	-2,0	-3,0	-6,1	-5,6	-5,0	-6,5	-5,1
F	-3	-7	-2	-1,8	-2,7	-3,1	-2,9	-2,6	-2,9
IRL	-	-11,4	-12,7	-13,2	-13,8	-11,8	-9,7	-11,6	-10,9
I	-8,1	-9,5	-8,0	-11,9	-12,6	-11,7	-13,0	-14,0	-12,5
L	2,7	8	8	-3,1	-2,3	6	1,5	4,1	3,7
NL	-1,3	-3,7	-4,0	-5,5	-7,1	-6,5	-6,3	4	-2,0
P	-	-	-8,6	-10,0	-8,7	-7,1	-7,7	-11,1	-8,0
UK	-2,9	-3,3	-3,5	-2,8	-2,4	-3,7	-4,2	-2,8	-2,9
EUR	-	-	-	-5,2	-5,6	-5,5	-5,4	-5,2	-4,7
USA	-1,3	5	-1,3	-1,0	-3,5	-3,8	-2,9	-	-
JAP	-1,5	-4,6	-4,5	-3,9	-3,6	-3,7	-2,2	-	-

de processus cumulatif au niveau de la dette. Dès lors que celle-ci a atteint un certain niveau, la réduction des déficits budgétaires est rendue plus difficile par son service, ce qui pousse l'Etat à s'endetter davantage encore et accroît son niveau. Ces déficits publics élevés conduisent directement ou indirectement à la monétisation. Il s'en suit que les crédits au secteur public absorbent une part excessive de la création monétaire interne dans les pays où la dette publique est élevée. Pour le SME, les problèmes non résolus de la dette publique représentent un handicap très grave.

3. Rémunération relative des facteurs de production

Après les deux chocs pétroliers, la forte baisse de la rentabilité du capital fixe n'a pas été suffisamment prise en compte dans la politique économique, ce qui a provoqué un reflux rapide des investissements et de la croissance économique très préjudiciable à l'emploi. Aujourd'hui même, dans la plupart des pays, la rentabilité est loin d'avoir retrouvé un niveau qui, compte tenu des incertitudes accrues, serait susceptible de provoquer un essor des investissements nécessaire à l'économie. Cela tient notamment au fait que la tendance longue à la baisse de la productivité du capital n'a pu être infléchie assez nettement. Nous nous sommes habitués pendant trop longtemps à produire de moins en moins avec une unité du stock de capital. Pour que cela change, nous devons utiliser notre appareil de production d'une manière beaucoup plus intensive et produire davantage avec cet appareil. Si nous y parvenons, la rentabilité du capital pourrait s'accroître sensiblement même à répartition des revenus constante. Par ailleurs, la modération indispensable des salaires réels donnerait un coup de pouce supplémentaire à la rentabilité et stimulerait durablement les investissements.

La baisse de la rentabilité du capital fixe conjuguée à un net renchérissement du facteur travail a provoqué dans les années 70 une augmentation excessive de la rémunération relative du travail par rapport à celle du capital. En conséquence, les investissements se sont ralentis et les investissements de rationalisation se sont développés au détriment des investissements créateurs d'emploi. Les licenciements se sont donc multipliés. Si, à l'avenir, un net accroissement de la rentabilité va de pair avec une modération effective des salaires réels, l'évolution relative des facteurs de production pourrait même régresser pendant quelque temps.

Tableau 6. — Niveau de la dette publique et paiements d'intérêts.

	1972/ 1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<i>Belgique</i>											
— Niveau de la dette	61,5	66,9	70,2	76,4	88,2	95,9	105,1	110,7	117,4	120,6	125,7
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	5,1	6,1	8,0	9,3	9,4	9,9	10,6	10,6	10,7
<i>Danemark</i>											
— Niveau de la dette	10,9	21,9	27,0	33,5	43,6	53,0	62,8	67,7	66,4	61,1	57,1
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	3,5	3,9	5,3	6,3	8,1	9,6	8,8	8,8	8,0
<i>République Fédérale d'Allemagne</i>											
— Niveau de la dette	23,0	30,0	30,7	32,6	36,4	39,5	41,0	41,9	42,5	41,6	41,3
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	1,7	1,9	2,3	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9
<i>Grèce</i>											
— Niveau de la dette	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	33,0	36,7	41,4	47,5	54,8	55,0	56,5
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	3,2	2,6	3,4	4,6	5,5	6,0	6,1
<i>Espagne</i>											
— Niveau de la dette	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	21,0	26,2	32,1	39,3	46,3	49,0	54,7
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0,7	1,0	1,3	2,1	3,5	3,4	3,3
<i>France</i>											
— Niveau de la dette	25,3	26,3	26,2	25,0	26,0	29,1	30,7	32,9	35,2	36,9	39,2
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	1,4	1,6	2,1	2,2	2,6	2,8	2,8	2,9	2,9
<i>Irlande</i>											
— Niveau de la dette	n.a.	76,5	82,6	84,4	89,8	96,2	108,3	114,9	118,2	121,5	125,1
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	6,2	6,6	7,4	9,1	9,4	9,6	10,9	10,0	9,6
<i>Italie</i>											
— Niveau de la dette	65,4	74,5	73,6	70,2	70,2	76,6	84,3	91,1	99,5	103,1	106,8
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	5,9	6,3	7,2	8,5	9,0	9,6	9,3	9,6	8,8
<i>Pays-Bas</i>											
— Niveau de la dette	42,1	40,9	42,7	45,9	50,3	55,6	62,3	66,3	70,0	75,5	82,6
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	3,2	3,7	4,4	4,7	5,3	5,6	6,0	6,4	6,4
<i>Portugal</i>											
— Niveau de la dette	n.a.	n.a.	51,8	47,4	59,0	62,2	70,9	75,7	81,2	83,5	88,0
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	2,9	3,1	5,4	5,5	6,4	7,1	7,7	9,7	9,3
<i>Royaume-Uni</i>											
— Niveau de la dette	61,2	55,6	53,6	52,4	51,1	57,8	57,5	59,2	57,8	59,0	57,8
— Intérêts versés	n.a.	n.a.	4,4	4,7	5,0	5,1	4,7	4,9	5,0	4,8	4,6

Les mécanismes auto-correcteurs de l'économie de marché ne jouent donc pas d'une façon suffisamment efficace sur le marché du travail ; celui-ci ne trouve pas d'emblée son équilibre puisqu'il s'agit d'un monopole bilatéral. Au contraire, le salaire offert sur le marché du travail peut s'écarter trop facilement du niveau correspondant au plein emploi. Le marché du travail apparaît donc en quelque sorte comme un levier capable de faire sortir l'économie de marché de ses gonds. Sur ce marché, la formation des prix comporte une trop grande part d'indétermination. C'est le point de départ des « luttes de répartition » qui, lorsqu'elles se prolongent pendant de nombreuses années, finissent par miner la vitalité de l'économie de marché, mettant ainsi notre type de société en péril.

Il est de plus en plus évident qu'il faut corriger les principes qui ont inspiré la politique des revenus en Europe depuis les années 60. Dans les années 50 et 60, beaucoup de pays admettaient, explicitement ou implicitement, que l'accroissement de la production (ou des revenus) devait être réparti de manière à aboutir à une répartition « équitable » des revenus. A cet effet, on utilisait la règle de la productivité qui prévoyait que le salaire par tête pouvaient augmenter dans la même mesure que la productivité du travail. Tout au plus, les gains de productivité devaient-ils être corrigés des variations des termes de l'échange, étant donné qu'il fallait exporter alors plus ou moins pour une même unité de biens importés.

Une telle approche de la politique de répartition n'est cependant acceptable qu'aussi longtemps que la rémunération des facteurs qui en découle n'aboutit pas à un sous-emploi excessif. Or, après le premier choc pétrolier en particulier, le facteur travail s'est renchéri au point de compromettre fortement la rentabilité, les investissements et l'emploi. Comme la rémunération relative des facteurs de production s'était fortement dégradée, on a favorisé les investissements de rationalisation au détriment des investissements d'expansion, ce qui a accéléré une fois encore les dégagements d'effectifs. Ainsi, les salaires réels par tête ont augmenté de 2 % par an entre 1973-83, alors que la rentabilité du capital fixe a diminué de 5 % au cours de la même période. Cela signifie que de 1973 à 1983, les coûts salariaux ont augmenté de 7 % par an par rapport au rendement du capital investi. Il s'en est suivi une débauche d'efforts de rationalisation qui ont poussé l'intensité capitalistique à un niveau incompatible avec le maintien du plein emploi.

La leçon qu'il convient de tirer de ce qui précède est que la coordination de la politique économique doit considérer comme « équitable » non pas une répartition des revenus plus ou moins déterminée a priori, mais une répartition qui tient compte de l'évolution effective et prévisible des facteurs de production. Si, par exemple, une accélération des investissements est nécessaire — soit que nous ayons accumulé un nombre considérable de chômeurs auxquels le stock de capital existant n'offre plus d'emploi, soit que le stock de capital soit devenu obsolète ou doive être adapté à une nouvelle structure de la demande, ou soit enfin que nous ayons à faire face à une augmentation de la population active — dans ce cas, il est inévitable que la rentabilité du capital s'accroisse et il faut accepter, dans le cadre de ce processus, que le rapport profit/salaire augmente lui aussi.

Pour ne pas déclencher un cercle vicieux déflationniste, ce processus devrait former une partie intégrale d'une conception d'ensemble qui tienne à la fois compte des problématiques de l'offre et de la demande. La stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi élaborée par la Commission correspond à ce critère.

IV. — Elargir la coordination

Le Président Delors, en conclusion de sa présentation de l'Acte Unique au Parlement, a tenu à souligner l'importance de persévérer dans cette voie. « Nous continuerons sur la voie du marché intérieur... », « ... on peut dire qu'une première étape du fonctionnement du système monétaire européen s'achève en effet. Une inflation très modérée, la stabilité monétaire et la sagesse budgétaire sont aujourd'hui le lot commun des pays qui appartiennent aux mécanismes de change. Pendant cette phase, il faut le rappeler, le système monétaire européen a joué un rôle très positif pour ramener la plupart des pays dans le cycle vertueux du refus de l'inflation et des déséquilibres ».

« Il faut maintenant que le système monétaire européen soit au cœur d'un système économique plus performant en termes de croissance, de compétitivité et de création d'emplois. Les progrès spectaculaires de la libération des flux de capitaux dans la Communauté ne nous laissent plus qu'un choix : aller de l'avant en élargissant le champ de la concertation économique et monétaire (6) ».

(6) Discours du Président Delors au Parlement Européen, compte rendu — séance du 18.02.87, p. 121, reproduit dans Supplément n° 1 (87) de la Commission.

ANNEXE

PIB réel par habitant exprimé en standards de pouvoir d'achat constants.

	1960	1965	1970	1975	1980	1985
L	145,4	135,5	128,8	126,9	124,4	129,3
DK	126,6	129,5	123,5	117,7	115,9	123,9
D	123,4	121,5	118,7	114,5	119,3	121,6
F	104,9	106,9	109,9	114,4	115,6	114,0
B	103,4	104,7	107,1	111,0	112,2	109,8
NL	118,3	114,9	115,6	114,7	110,9	106,1
UK	125,8	116,5	105,9	103,5	98,7	102,0
I	83,5	85,4	92,2	89,3	93,3	91,7
E	59,9	69,8	73,7	81,6	75,2	75,0
IRL	67,3	65,9	66,7	68,5	70,4	70,7
GR	39,1	46,1	52,3	57,7	59,0	57,1
P	32,8	36,5	41,2	43,5	47,3	46,2
EUR 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
EUR 12	100,0	121,8	147,7	166,4	189,0	198,2

Source : Services de la Commission.

Annexe statistique

Source : Office statistique des Communautés européennes et services de la Commission des Communautés européennes. 1986 : Budgets économiques des services de la Commission, février 1987. (Tableaux 4 et 6 prévisions de septembre/octobre 1986).



L'ECU PRIVÉ

Nikolaï KYRIAZIS*

*Docteur en sciences économiques,
Université de Bonn,
Administrateur à la direction générale de la recherche
au Parlement européen.*

Introduction

L'utilisation de monnaies parallèles n'est pas inconnue dans l'histoire. Au cours de certaines périodes historiques, la monnaie d'un pays a été utilisée comme moyen de paiement par les ressortissants d'autres pays, qui avaient une plus grande confiance dans cette monnaie que dans leur propre monnaie nationale. Ce fut par exemple le cas du bédan de Byzance pendant la période de IV^e au XII^e siècle et au XIX^e siècle de la livre anglaise. L'ECU pourrait le devenir dans un proche avenir. L'article suivant examine l'évolution de l'ECU, les conditions dans lesquelles il pourrait devenir une monnaie parallèle européenne et ses perspectives.

1. — Le développement du marché

Le marché privé de l'ECU est né en avril 1981 par le lancement de la première opération d'emprunt émis par la société italienne Softe-Stet pour un montant de 35 Mio d'ECU à échéance 1987 et assorti d'un intérêt de 13 %. Le marché financier de l'ECU privé a connu un développement remarquable. 1981 : 5 émissions publiques d'obligations pour un montant total de 190 Mio d'ECU, 117 en 1982 (722 Mio d'ECU) et 34 en 1983 (pour, il est vrai, 1 930 Mio d'ECU), tandis que depuis 1984 une émission en ECU se produit presque chaque semaine.

Le marché global de l'ECU privé en obligations est estimé actuellement à 29 595,3 Mio.

L'ECU privé est utilisé sous les formes suivantes :

1) Certificats de dépôt ; 2) Cartes de crédits ; 3) Livrets d'épargne ; 4) Titres participatifs (actions préférentielles) ; 5) Obligations ; 6) Dépôt à terme. Ces deux derniers types d'opérations constituent la partie la plus importante du marché.

Il convient d'observer que l'ECU privé a la même définition que l'ECU officiel, quelle que soit l'utilisation qui en est faite sur les marchés de capitaux ; l'on évite ainsi l'apparition sur ce marché de toute une série d'ECU parallèles.

La BEI fait figure de pionnier pour ce qui est de l'octroi de prêts en ECU privés. Cet organisme bénéficie d'un apport abondant et régulier d'ECU, provenant essentiellement de :

a) la Commission, qui effectue à son profit des paiements en ECU d'un montant substantiel, notamment au titre des bonifications d'intérêt capitalisables dont sont assortis toute une série de concours communautaires ;

b) la BEI est devenue un emprunteur de premier rang en ECU privés sur le marché international des capitaux.

Jusqu'à ce jour, la BEI a toujours utilisé ses liquidités en concédant des prêts à long terme et à taux fixe. A cette fin, elle établit les taux d'intérêt de ses prêts en ECU, échelonnés de 5 à 20 ans, en fonction du coût des ressources qu'elle se procure sur le marché des capitaux.

En dehors des pays de la Communauté, l'ECU est utilisé de plus en plus en plus. Outre les emprunteurs internationaux traditionnels de Scandinavie, des États-Unis et

* Les vues exprimées dans cet article n'ont évidemment aucun caractère officiel et n'engagent que leur auteur.

du Japon, l'on remarque des nouveaux venus, tels que des opérateurs d'Afrique du Sud et d'Autriche, ainsi qu'une banque australienne. Les autorités monétaires de l'Union Soviétique et de certains pays d'Amérique du Sud ont, elles aussi, effectué des transactions en ECU. L'unité monétaire européenne est donc devenue un instrument de libellé, mais son usage « en étant que moyen de règlement » demeure limité sur le plan mondial. La décision récente du Conseil des ministres qui permet aux banques centrales des pays tiers de tenir des ECU officiels comme monnaie de réserve pourrait donner une impulsion pour que l'ECU devienne de plus en plus aussi un moyen de règlement (1).

Le marché monétaire de l'ECU a maintenant ses opérateurs finaux, du côté de l'offre comme du côté de la demande. Les eurobanques jouent dans ce domaine leur rôle traditionnel d'intermédiaires et ont ouvert à cet effet un vaste marché interbancaire de l'ECU. La structure des taux d'intérêts a évolué en conséquence : les taux ont cessé depuis longtemps de représenter la moyenne pondérée des monnaies participantes, comme cela était le cas dans les premières années d'existence de l'ECU privé. Ils fluctuent désormais autour de ce niveau moyen sous l'effet des lois classiques de l'offre et de la demande, mais cela à l'intérieur d'une marge, il est vrai, délimitée : au-dessus d'un certain plafond, les eurobanques jugent avantageux de créer des ECU en rassemblant les monnaies consistantes, tandis qu'elles s'emploient — lorsqu'un certain plancher est atteint — à se procurer des ECU à bon prix pour les désassembler en leurs éléments constituants. Il en va de même pour les transactions en ECU effectuées sur le marché des changes.

2. — Un système central du clearing de l'ECU

Les transferts d'ECU posent un problème technique majeur. Actuellement, il existe un double marché. Un petit nombre de banques jouent le rôle de véritables chefs de file du marché de l'ECU en ouvrant des comptes en ECU au nom de la majorité des autres eurobanques. Elles sont ainsi devenues le centre de ce qu'on a appelé le « système de compensation bilatérale centralisé ou multipolaire ». Les établissements chefs de file se sont eux aussi mutuellement ouverts des comptes, allant même jusqu'à s'octroyer des lignes de crédits en ECU.

Tout un réseau de relations est ainsi constitué. Les transferts d'ECU sont devenus, pour la grande majorité des eurobanques, un simple jeu d'opérations de débit ou de crédit par l'intermédiaire d'une banque chef de file, mais ces établissements pivots doivent continuer à assembler ou désassembler des ECU à hauteur des montants nécessaires. Les transferts effectués en ECU ayant atteint un tel volume, un système de compensation supranational et multilatéral était devenu une nécessité.

L'Association bancaire pour l'ECU (ABE), qui réunit les banques chefs de file, a élaboré un système de compen-

sation et a négocié avec la Banque des règlements internationaux pour que celle-ci serve de chambre de compensation pour les règlements des opérations internationales en ECU privés. En effet, la Convention entre la BRI et l'ABE a été signée en mars 1986 et l'accord deviendra opérationnel en janvier 1987.

Les soldes de compensation établis chaque jour à Bruxelles par l'agent technique du système, la Société Swift, seront réglés par crédit et débit des comptes bancaires de chaque banque de compensation auprès de la BRI. Cette dernière ne mettra à la disposition de l'Association que sa composante bancaire, sans se trouver en situation de prêteur en dernier ressort. Dans les conditions actuelles, le compte en ECU que chaque banque ouvrira auprès de la BRI ne pourra afficher un solde négatif et ne portera pas d'intérêt.

Le choix de la BRI peut apparaître quelque peu étonnant, la BRI n'étant pas une organisation communautaire, ni même exclusivement européenne. Les raisons qui ont conduit l'ABE à choisir la BRI étaient que :

- a) la BRI avait déjà la compétence et l'expérience nécessaires d'une grande banque internationale ;
- b) elle était neutre, étant une organisation supranationale ;
- c) c'était un moyen, bien qu'indirect, d'associer les banques centrales des États membres de la Communauté au projet, puisqu'elles sont membres de la BRI ;
- d) aucune organisation ou institution communautaire n'était en mesure ou ne voulait assurer cette fonction. La BEI qui était associée aux travaux du consortium de banques avait refusé d'assurer cette fonction, en arguant qu'elle ne possédait pas l'infrastructure nécessaire ;
- e) la BRI fonctionne déjà comme agent du Fonds européen de coopération monétaire. Ainsi est-elle indirectement associée avec le SME et l'ECU.

3. — Les perspectives

3.1 L'acceptabilité de l'ECU

L'évolution favorable de l'ECU privé est due au fait que l'ECU couvre des besoins réels du marché. Les clients des banques sont convaincus que les fluctuations affectant une monnaie composite telle que l'ECU sont plus faibles que celles qui touchent une monnaie nationale. En même temps, un placement en ECU permet de répartir le risque attaché à un pays donné, même si les sommes engagées sont limitées. Il est assez étonnant de constater que le pouvoir d'attraction qu'exerce actuellement l'ECU provient en partie de ses propres faiblesses : la présence de devises communautaires faibles a pour conséquence que les taux d'intérêt servis sur l'ECU demeurent généralement intéressants.

Le fait que le dollar américain n'entre pas dans la composition de l'ECU constitue un avantage pour les investisseurs internationaux, qui préfèrent placer une partie des fonds dont ils disposent en dollars et une autre partie dans d'autres monnaies, et voient dans l'ECU un moyen parfait de diversification. L'ECU devient en fait plus attrayant que le DTS, en raison de la forte proportion du dollar dans ce dernier. En même

(1) John van SCHIL, « The ECU in the international capital and money markets », intervention devant les opérateurs de la place de Luxembourg, le 14 avril 1984.



temps, comme le montrent des études économétriques, l'ECU est un bon moyen de diversification même pour les investisseurs des pays membres de la Communauté (2).

L'attractivité de l'ECU suppose un haut degré de stabilité relative. Ainsi, le bon fonctionnement du SME et son renforcement auraient pour conséquence d'enrichir et de stimuler le marché privé de l'ECU, et *ipso facto* par effet de symbiose (l'ECU privé ayant la même définition et la même valeur que l'ECU officiel), à l'inverse, un mauvais fonctionnement du SME pourrait aboutir à une crise de confiance envers l'ECU privé.

Tous les États membres, hormis l'Allemagne, considèrent de plus en plus l'ECU comme une euro-devise, lui reconnaissant le même statut qu'aux autres devises. Mais les règles en vigueur sont très différentes, voire divergentes, et constamment modifiées. Il en résulte que les résidents non bancaires ressortissants des États membres n'ont pas affaire à un marché européen de l'ECU mais à plusieurs marchés nationaux, et, parfois, ne sont en présence d'aucun marché (3).

Si le caractère hétérogène du marché de l'ECU se perpétue, le placement des obligations tendrait à se concentrer sur les places où le cours de l'ECU est le plus faible et l'on assisterait à une saturation du marché. On ne pourra pas s'adresser prioritairement aux marchés belges et luxembourgeois durant une période illimitée. Il faudra que se développent d'autres marchés, évolution qui dépendra dans une large mesure des changements qui seront apportés aux réglementations nationales des changes.

La prochaine étape serait l'instauration d'un seul et unique marché communautaire des capitaux, sur lequel l'ECU constituerait un instrument tout à fait approprié étant un moyen idéal d'assurer la cohésion interne de la Communauté dans le domaine financier. Il conviendrait alors de conférer à l'ECU un statut qui lui soit propre, en tant que devise communautaire parallèle, à mi-chemin entre le statut des monnaies nationales et celui des devises tierces. L'on procéderait ensuite à la libération progressive des mouvements de capitaux en ECU sur les marchés nationaux. Seraient concernées les émissions d'obligations ainsi que les opérations à court terme, mais aussi les règles régissant les placements effectués par les investisseurs institutionnels etc. On s'acheminerait fondamentalement vers une transformation radicale de la nature des opérations en ECU : celui-ci s'imposerait peu à peu comme une véritable monnaie parallèle. Dans ce cas, il serait normal de considérer l'ensemble de la Communauté comme l'économie de référence pour l'ECU. L'ECU prendrait dans les

échanges internationaux le caractère d'une monnaie intermédiaire (4) en raison de la place qu'occupe la Communauté dans l'économie et le commerce au niveau mondial.

La condition préalable que doit remplir l'ECU pour jouer ce rôle de devise internationale réside dans la baisse des coûts des transactions les mettant à un niveau suffisamment faible pour rendre le règlement des opérations internationales en ECU intéressant aux yeux des résidents de nombreux pays. Cette réduction des coûts peut être obtenue :

a) par l'accroissement du volume des transactions en ECU, lui-même rendu possible par une plus large négociabilité ;

b) par la perspective d'évolution des taux de change (ce qui demanderait une stabilité relative de l'ECU), et

c) une évolution favorable des taux d'intérêts.

Dès lors que l'ECU sera utilisé comme moyen de paiement à l'intérieur de la Communauté (se substituant aux devises intermédiaires précédemment employées), les banques centrales commenceront à introduire l'ECU dans leurs réserves de change officiel. Ceci est une décision rationnelle de la part d'une banque centrale lorsque les résidents du pays concerné font activement usage d'une devise donnée. Dans ce cas, l'ECU privé figurera à côté de l'ECU officiel sur les comptes des banques centrales. Étant donné que l'ECU privé et l'ECU officiel ont la même définition, la différence tendra à disparaître. Il est probable qu'une étroite relation s'établira alors entre l'un et l'autre, les paiements en ECU qui seront effectués entre particuliers de différents États membres entraînant une variation des réserves d'ECU auprès des banques centrales des pays en cause.

Au fur et à mesure que l'ECU remplacera le dollar comme devise intermédiaire dans les échanges, on peut s'attendre à ce que les opérateurs privés se débarrassent de leurs avoirs en dollars. Les dollars en excès seront alors canalisés vers les banques centrales par l'entremise des banques commerciales, induisant ainsi un excédent de dollars. Il en résultera une dépréciation du dollar, accompagné d'un risque de change pour les détenteurs de dollars. Un phénomène de cette nature fut observé lorsque l'utilisation de la livre sterling dans les transactions internationales s'est réduite (5).

Naturellement, les banques centrales européennes ont la possibilité d'obtenir des ECU contre des dollars auprès du FECOM. L'offre nouvelle d'ECU qui s'ensuivrait contribuerait à satisfaire les besoins croissants d'ECU privés. Toutefois, étant donné que l'offre et la demande ne s'équilibreraient pas toujours, l'intervention d'une autorité centrale serait nécessaire. C'est là une raison supplémentaire d'instituer une banque centrale européenne. L'ECU serait alors devenu une véritable monnaie européenne parallèle.

Si l'ECU devient une monnaie parallèle il serait, encore plus qu'actuellement, indispensable de compléter le SME par l'élaboration de son volet externe, aujourd'hui inexistant. En fait, il n'existe pas de politique de change com-

(2) N. CHRYSANTHOU, « The Private ECU and its Relative Attractiveness in Money Markets : An Assessment of its Risk and Returns », unpublished paper, Uppsala University, September 1986. Cette étude analyse la croissance du marché de l'ECU privé en examinant le rôle de l'ECU dans la stratégie de portefeuille rationnelle pour des ressortissants européens et non européens qui sont engagés dans des transactions financières internationales.

Par la méthode de simulation, l'auteur analyse l'attractivité de l'ECU en utilisant deux différents types de paramètres pour mesurer la performance d'investissement et d'endettement, et en la comparant avec la performance des autres euro-monnaies. Ensuite, en utilisant le modèle Markovitz standard, il étudie l'ECU dans l'optique de la théorie du choix de portefeuille efficace.

(3) Pour souscrire à un emprunt en ECU privés, un ressortissant français devait passer par le marché des changes pour acquérir des « devises-titres », un Belge ou un Luxembourgeois effectuer une transaction sur le marché financier et un Italien satisfaire à un cautionnement obligatoire de 50 %

(4) Une monnaie intermédiaire se définit comme une devise de pays tiers utilisée comme moyen de règlement entre deux pays, rôle très souvent joué par le dollar ; il en va ainsi par suite des « effets d'échelle » dus à l'hégémonie mondiale de l'économie nationale dont la monnaie assume cette fonction.

(5) Frank MOSS, « Quelques conséquences pour les autorités monétaires d'une intensification de l'usage privé de l'ECU », dans *Eurépargne*, avril 1984.

mune du SME vers les monnaies des pays tiers, en particulier du dollar et du yen. Le DM joue *de facto* dans le SME le rôle de monnaie centrale, c'est-à-dire que les taux de change du DM-dollar, DM-yen, etc., sont pris comme numéraires pour la détermination des taux de change des autres monnaies participant au SME avec les monnaies tierces. Ce rôle devrait échouer au futur à l'ECU. L'ECU pourrait devenir un des pôles d'une réorganisation du système monétaire international, fondé sur un système de « taget zones » ancré sur le dollar, l'ECU et le yen (6).

3.2 Le problème du « seigneurage »

Le « seigneurage » est la rente de situation dont jouit l'institution qui émet une monnaie en vertu d'un monopole juridiquement consacré. L'émetteur d'une monnaie acceptée sans conditions par les tiers (qui cèdent en contrepartie des biens non financiers) émet en réalité un emprunt non productif d'intérêts pour une durée illimitée. Étant donné que seul l'État est détenteur de ce droit, le seigneurage peut être assimilé à un impôt (7).

En l'absence d'une banque centrale européenne, le bénéfice provenant de l'émission d'ECU est perçu dans sa totalité par les banques commerciales. Naturellement, cela est le cas uniquement lorsqu'il y a création réelle d'ECU, c'est-à-dire lorsqu'une banque effectuant des opérations en ECU crée des liquidités par intermédiaire ; au moment où des ECU sont créés par assemblage des monnaies nationales participantes, il y a déjà eu génération d'un bénéfice d'émission sur ces monnaies.

Si l'ECU devenait un moyen de règlement dans les échanges internationaux, le problème du seigneurage se poserait. L'ECU passerait au stade d'une monnaie parallèle, se substituant partiellement aux monnaies nationales (ce qui modifierait en proportion les actifs de réserve des banques centrales) et les autorités monétaires essaieraient un substantiel manque à gagner en revenus d'émission (8).

Les États membres seraient alors incités à mettre en place une banque centrale européenne chargée de contrôler l'émission des ECU et de récupérer ainsi les revenus d'émission perdus par les banques centrales nationales sous l'effet de la création d'ECU privés. Ce bénéfice d'émission perçu sur l'ECU pourrait être reversé aux banques centrales nationales, par exemple *au prorata* de la quantité de leur monnaie dans l'ECU.

3.3 L'ECU et la politique monétaire

Une généralisation de l'usage de l'ECU comme monnaie parallèle entraînerait une limitation du champ de toute politique monétaire nationale. Étant donné que les agents économiques pourraient se procurer des ECU contre leur monnaie nationale, les autorités monétaires de chaque pays membre devraient alors tenir compte de la préférence

exprimée par leurs ressortissants à l'égard de l'ECU au moment de définir leur politique monétaire. Le choix d'une trop vive expansion monétaire, très supérieure à la moyenne observée au sein du SME, aurait pour conséquence une plus forte inflation et la dépréciation de la monnaie nationale par rapport à l'ECU. Dans ce cas, les résidents se débarrasseraient de leur monnaie nationale au profit de l'ECU, ce qui accentuerait la tendance de la première à la dépréciation, avec des effets prévisibles sur la balance des paiements, etc. La conséquence ultime serait une contraction et finalement une disparition de la zone monétaire nationale en vertu d'une loi de Gresham inversée appliquée au papier-monnaie : la bonne monnaie chasse la mauvaise (9).

Cette perte prévisible d'indépendance sur le plan de la politique monétaire a provoqué des résistances de la part des banques centrales des pays membres, notamment de la Bundesbank allemande, qui craignent la perte de leur autonomie. Ceci est le problème central de l'ECU comme monnaie parallèle. Si (ou lorsque) l'ECU devient une vraie monnaie parallèle, la création d'une banque centrale européenne deviendra inévitable. Dans ce cas, la Banque centrale européenne deviendra responsable pour l'ECU et la politique monétaire européenne, qui remplacera les politiques monétaires nationales. Les banques centrales nationales deviendraient des exécutants de la politique monétaire européenne, comme c'est le cas maintenant par exemple aux États-Unis avec le Federal Reserve Board et les banques centrales des États.

La Bundesbank craint que l'introduction d'une Banque centrale européenne (BCE), avec des standards anti-inflationnistes moins prononcés que ceux de la Bundesbank, n'entraîne une politique anti-inflationniste moins rigoureuse que celle actuellement poursuivie en Allemagne.

Ainsi, la discussion se porte sur les avantages et désavantages d'une politique monétaire européenne en comparaison avec les politiques monétaires nationales. Si on accepte qu'une politique européenne est économiquement plus efficace que les politiques nationales (comme l'indiquent la théorie économique et l'expérience historique), dès lors ne faudrait-il plus mettre en cause l'ECU comme monnaie parallèle, mais essayer de trouver des moyens de compensation pour les banques centrales nationales (et la Bundesbank) et d'apaiser la peur de l'inflation que quelques-unes parmi elles entretiennent. Une solution possible serait de spécifier des règles de comportement de la BCE de façon à exclure une politique monétaire européenne inflationniste. Les représentants des banques centrales des pays à monnaie forte dans la BCE pourraient avoir une minorité d'interdiction (de blocage) aux décisions de politique monétaire, ce qui empêcherait la poursuite d'une politique monétaire inflationniste (10).

(6) Pour une élaboration du problème des relations externes du SME ainsi qu'une proposition spécifique concernant la réorganisation du système monétaire international, voir N. KYRIAZIS, N. CHRYSANTHOU, « US-EC Monetary Relations », Research and Documentation Papers of the European Parliament, *Economic Series* n° 8, novembre 1986.

(7) R. VAUBEL « Free Currency Competition », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 113, n° 3, juillet 1977 et s. et S. FISCHER « Seignorage and the Case for a National Money », *Journal of Political Economy*, vol. 90, n° 2, avril 1982.

(8) F. MOSS, op. cit.

(9) Sur les effets possibles de la transformation de l'ECU en monnaie parallèle, les avantages et les coûts voir M. FRATIANNI, T. PEETERS, « One Money for Europe », MacMillan, Londres 1978 et N. KYRIAZIS, T. PACCOUD, « Union monétaire européenne : Une approche alternative », Dossiers de recherche et documentation du Parlement européen, *série économique* n° 3, juillet 1981.

(10) Il devrait être de règle que, pour chaque décision de politique monétaire (expansion monétaire), une majorité de 70 % des votes dans le Conseil de direction de la BCE (constituée par les représentants des banques centrales nationales) soit nécessaire. Si les représentants des banques centrales des pays ayant eu une monnaie forte réunissent des droits de vote de 33 % par exemple, il devient évident qu'aucune décision (inflationniste) ne pourrait être prise.



L'ECU comme monnaie parallèle remplacera, ainsi que le prédit la théorie économique, premièrement la (ou les) monnaie (s) la (es) plus faible (s), et ainsi de suite. On arrivera à un moment où les monnaies les plus faibles ne seront plus utilisées par les ressortissants de leurs pays, étant substituées complètement par l'ECU. Dans ce cas là, ces monnaies actuellement inutilisées devraient être supprimées du panier de l'ECU. Ceci mènerait pratiquement à une appréciation de l'ECU. Ce processus aboutirait en fin de compte (puisque l'ECU serait toujours plus fort que sa composante la plus faible) à l'élimination de toutes les monnaies nationales, exceptée la plus forte. Ainsi on serait arrivé à travers les forces du marché et l'utilisation de l'ECU privé comme monnaie parallèle à l'unification monétaire de l'Europe, dans laquelle l'ECU serait identique à la monnaie nationale la plus forte. L'utilisation de l'ECU privé, même avant d'arriver au cas extrême dessiné plus haut, promouvoit l'intégration monétaire et la convergence des politiques économiques (11).

Pour l'instant, les particuliers résidant en Allemagne n'ont pas le droit d'avoir des comptes en ECU. Cette interdiction, qui repose sur une loi de 1948 proscrivant l'indexation des dettes contractées en DM, démontre les réticences allemandes d'accepter l'ECU. Outre l'argument de la perte d'autonomie en matière de politique monétaire et le danger de l'inflation examiné plus haut, la Bundesbank invoque le risque de voir se développer une mentalité inflationniste et est persuadée que l'intégration économique doit précéder l'intégration monétaire (12).

Mais une mentalité inflationniste ne se développe pas parce qu'il existe la possibilité de passer des contrats indexés ; de tels contrats deviennent importants (et l'on trouve les moyens d'assurer une garantie similaire s'ils sont interdits par la loi) en cas de forte inflation, imputable à une politique d'expansion monétaire, aux déficits budgétaires, etc. Les contrats indexés ne sont pas une cause mais un effet de l'inflation.

Par ailleurs, l'argument selon lequel autoriser en ECU constituerait un précédent ouvrant sur la généralisation des contrats indexés n'est pas valable. L'on pourrait décider de conférer à l'ECU le statut d'une devise, comme l'ont déjà fait certains États membres. On préviendrait ainsi la généralisation des contrats indexés.

Prétendre que l'ECU n'est pas une devise étrangère « pure » parce que le DM entre également dans sa composition relève de l'argumentation juridique, mais non économique. De ce dernier point de vue, le fait que le DM constitue un élément relativement important de l'ECU devrait faciliter et non rendre plus difficile l'acceptation de celui-ci.

(11) Il existe une vaste littérature extensive sur la théorie des monnaies parallèles (voir note 9). Voir aussi l'exposé de R. VAUBEL à la conférence organisée par le Club des Économistes des CE, « Le SME et le futur de l'ECU ».

(12) Sur les positions allemandes et la position du DM au sein du SME voir K.O. PÖHL, « Die Rolle des Europäischen Währungssystems in der internationalen Währungsordnung », Bemerkungen des Präsidenten der Deutschen Bundesbank vor dem « European Management Forum » Davos 3.2.1981, publié dans *Deutsche Bundesbank Auszüge aus Presseartikeln* n° 11 du 3.2.1981. M. WILLMS « The DM/Dollar rate and the exchange market interventions of the Deutsche Bundesbank », Institut für Wirtschaftspolitik, Kiel, mars 1985. U. CAMEN « FRG Monetary Policy under external constraints 1979-1984 », Center for European Policy Studies Working Documents n° 21, avril 1986. W. STEUER « Pourquoi les comptes en ECU sont-ils interdits en Allemagne fédérale ? » dans *Eurépargne*, juin 1984.

Références

- CAMEN, U., « FRG Monetary Policy under external constraints 1979-1984 », Center for European Policy Studies Working Documents, n° 21, avril 1986.
- CHRYSSANTHOU, Nicos, « The Private ECU and its Relative Attractiveness in Money Markets : An Assesment of its Risk and Returns », unpublished paper, Uppsala University, September 1986.
- FISCHER, S., « Seignorage and the Case for a National Money », *Journal of Political Economy*, vol.90, n° 2, avril 1982.
- FRATIANNI, M., — PEETERS, T., « One Money for Europe », MacMilan, Londres 1978.
- KYRIAZIS, N., — CHRYSSANTHOU, N., « US-EC Monetary Relations », Dossiers de recherche et documentation du Parlement européen, *série économique* n° 8, novembre 1986.
- KYRIAZIS N., — PACCOUD T., « Union monétaire européenne : Une approche alternative », Dossiers de recherche et documentation du Parlement européen, *série économique* n° 3, juillet 1981.
- MOSS, Frank : « Quelques conséquences pour les autorités monétaires d'une intensification de l'usage privé de l'ECU », dans *Eurépargne*, avril 1984.
- PÖHL, K.O., « Die Rolle des Europäischen Währungssystems in der Internationalen Währungsordnung », Bemerkungen des Präsidenten der Deutschen Bundesbank vor dem « European Management Forum », Davos 3.2.1981, publié dans « *Deutsche Bundesbank Auszüge Aus Presseartikeln* », n° 11 du 3.2.1981.
- STEUER, W., « Pourquoi les comptes en ECU sont-ils interdits en Allemagne fédérale », dans *Eurépargne*, juin 1984.
- VAN SCHIL, John, « The ECU in the international capital and money markets », intervention devant les opérateurs de la place de Luxembourg, le 14 avril 1984.
- VAUBEL, R., « Free Currency Competition », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 113, n° 3, juillet 1977.
- VAUBEL, R., « Le SME et le futur de l'ECU privé », conférence organisée par le Club des Économistes des CE, Luxembourg, 23 mai 1985.
- WILLMS, M., « The DM/Dollar rate and the exchange market interventions of the Deutsche Bundesbank », Institut für Wirtschaftspolitik, Kiel, mars 1985.

L'argument selon lequel l'intégration monétaire doit suivre et non pas précéder l'intégration économique est ancien. Même si cette thèse n'est pas dénuée de valeur, il est loin d'être démontré que l'intégration monétaire doit faire suite à l'intégration économique. L'intégration monétaire peut faciliter et engendrer l'intégration économique.

Il y a de nombreux exemples historiques démontrant que l'intégration monétaire fut la condition préalable à l'intégration économique et même à la formation d'un nouvel État. Ce fut le cas, précisément, pour l'Allemagne au siècle précédent. De plus, si l'on a déjà obtenu une intégration économique parfaite, l'intégration monétaire devient superflue. Ceci ne signifie évidemment pas qu'une plus grande convergence économique n'est pas nécessaire. Une telle convergence a été de fait réalisée pendant les trois dernières années, soutenue aussi par le SME. L'intégration monétaire et l'intégration économique doivent être parallèles et se soutenir. Le ministre des Finances allemand a récemment confirmé que les restrictions sur l'utilisation privée de l'ECU en RFA seront levées dans un délai prévisible. La condition que la RFA avait déjà posée, que des progrès soient parallèlement réalisés en France et en Italie dans la libéralisation des mouvements des capitaux, est maintenue, mais sera sans doute satisfaite très prochainement, du moins pour ce qui concerne la France.

Finalement une autre question se posera dans le futur, lorsque l'ECU se développera en une monnaie parallèle : la BRI pourra-t-elle assurer la fonction d'une BCE. Il semble que la BRI ne soit pas l'organisme approprié d'une Banque centrale européenne pour jouer ce rôle parce que (a) elle n'est pas une organisation communautaire et (b) elle a des fonctions différentes que celles qu'aurait une BCE. La BRI, à laquelle participent des États non européens, ne peut pas assurer la fonction d'une BCE qui sera responsable pour la gestion de la politique monétaire de la Communauté. Ainsi, une BCE propre devra être créée, comme cela a été prévu pour la seconde phase, la phase institutionnelle du SME.

Malheureusement, on semble être encore loin de cela, malgré les initiatives prises par des hommes politiques tels que Giscard d'Estaing et Helmut Schmidt. Mais si l'ECU privé continue à se développer comme par le passé, il y a une forte chance pour que les forces du marché réussissent à surmonter l'inertie politique actuelle.



L'EUROPE SOCIALE : RÉALISATIONS ET PERSPECTIVES

Diarmid McLAUGHLIN

*Directeur au Comité économique et social de la
CEE et de la CEEA*

Y a-t-il une Europe sociale, trente ans après la signature du Traité de Rome ? La question est controversée car les réponses traduisent l'hétérogénéité des pratiques, de législations, d'aspirations, d'idéologie et même de langage. En outre l'interprétation des changements très forts intervenus sur le plan social n'est pas neutre, car elle étaye les thèses, souvent très différentes, qui s'affrontent à travers le débat social et plus largement politique.

Une autre difficulté en traitant de ce sujet est de lui fixer ses frontières. A la limite tout est social, qu'il s'agisse du maintien de la paix, de la croissance économique, de l'éducation ou des mœurs civiques. S'agissant d'une contribution parmi beaucoup d'autres à un travail collectif, cet article se fixera des frontières relativement étroites, traitant essentiellement des problèmes d'organisation du monde du travail.

L'évolution du niveau de vie

Une chose est certaine, le Traité de Rome a joué un rôle important dans le relèvement généralisé du niveau de vie depuis 30 ans. La croissance économique s'est traduite par une augmentation du produit intérieur brut par habitant de 80 % de 1960 à 1982. Les salaires moyens dans l'industrie ont doublé en termes réels de 1960 à 1985 (1). Le temps de travail a diminué, avec des variations importantes par pays : très peu au Royaume-Uni, beaucoup en France, Italie et Belgique (de 423 heures par an en Belgique, de 346 en France, 247 en Italie et 213 en Allemagne, dans l'industrie, entre 1966 et 1981).

Par contre, le tableau est moins beau en matière de création d'emplois. Le nombre d'emplois dans la CEE à Neuf a augmenté entre 1960 et 1980 d'un peu plus de 5 % — de 99 millions à presque 105 millions — mais a chuté de 3 %, à 102 millions, en 1984, pour reprendre légèrement par la suite. Par comparaison, entre 1970 et 1984 les Etats Unis ont vu la création de quelque 25 millions d'emplois.

Bien entendu, l'évolution démographique et sociale n'a pas été sans influence. L'augmentation de la population en âge de travail ainsi que le nombre plus élevé des demandeurs d'emploi, causé essentiellement par la tendance d'un pourcentage toujours plus important des femmes à chercher un emploi rémunéré, s'est joint aux changements dans l'offre de l'emploi pour amener le taux de chômage de 2,5 % en 1973 à 5,7 % en 1980 et 11,2 % en 1986, quelque 13 millions de personnes en Europe à 10 ; et 11,8 % ou 16 millions en Europe à 12.

D'autres phénomènes importants sont la diminution importante de la population agricole (de 17 millions en 1960 à 7 millions en 1983, CE à 9) : une réduction importante également dans le secteur industriel (de 42,3 millions en 1960 à 36,2 millions en 1983) et l'essor du secteur tertiaire (de 39,7 millions à 58,5 millions).

(1) Voir « Indicateurs sociaux pour la Communauté européenne », OSCE 1980 tableau III/3 ; 1984 tableau VII.6 : il s'agit de l'Europe à Neuf : à noter que le Royaume Uni reste à la traîne.

Lié à ceci on peut également citer l'accroissement significatif du travail à temps partiel (12,3 % de tous les salariés et 28 % des femmes en 1983), l'augmentation du nombre de personnes ayant plus qu'un seul emploi et l'existence d'un monde de travail souterrain, le travail au noir, évalué sous toute réserve comme représentant entre 6-8 % du revenu national au Royaume Uni jusqu'à 20 % en Italie, les autres pays membres se situant entre ces deux extrêmes.

Par ailleurs les disparités d'emploi et de revenu entre les régions de la Communauté restent aussi grandes qu'au début et, avec l'élargissement vers le sud, se sont même augmentées.

Un survol aussi rapide de résultats de 30 ans laisse beaucoup dans l'ombre. Il indique toutefois un succès relatif, l'intégration économique ayant contribué à des salaires plus élevés et un effort d'adaptation du monde de travail plus important et plus dynamique que ce qui se serait produit sans marché commun. D'autre part, le niveau et la durée du chômage ainsi que l'existence d'un nombre très important de personnes (quelque 30 millions dans la Communauté à 10) vivant dans la pauvreté démontrent que ce succès n'a pas été obtenu sans prix.

Les causes de cette situation sont bien entendu multiples et ne peuvent être attribuées à la seule mise en œuvre du Traité de Rome : mais la Communauté ne peut pas ignorer, et n'ignore pas, une telle catastrophe. Pour beaucoup, la cause principale se trouve non pas dans la mise en œuvre trop rapide du marché commun mais bien au contraire dans l'insuffisant développement de la Communauté européenne, surtout dans les domaines de la politique industrielle et de la gestion macro-économique et monétaire. Pour d'autres, cependant, une part de responsabilité est à attribuer au modèle « social » de la Communauté, trop généreuse et trop protectrice des acquis sur le plan social. Ce qui indique tout au moins qu'il y a bel et bien un modèle « européen » sur le plan social.

Le Traité de Rome sur le plan social

Il faut bien reconnaître qu'en matière sociale le Traité CEE n'est pas prodigue, du moins pas de façon explicite. A part le préambule et l'Article 2 — l'un des objectifs étant « une augmentation plus rapide du niveau de vie » — ceci se résume à :

a) la libre circulation des travailleurs (Art. 48-51) liée à des garanties en matière de sécurité sociale : on peut y ajouter les professions libérales et les autres activités salariées et non salariées (différentes dispositions des Art. 52-66) ;

b) l'amélioration des conditions de vie et de travail (Art. 117 et 118) ;

c) salaire égal pour les hommes et les femmes (Art. 119) ;

d) création du Fonds Social Européen afin de promouvoir l'emploi et la mobilité (Art. 123 à 127) ;

e) une politique de formation professionnelle (Art. 128).

Il faut cependant ajouter autre chose pour parfaire l'image. Beaucoup d'articles « économiques » ou « juridiques » du Traité exigent « l'harmonisation dans le progrès » de certains actes législatifs ou réglementaires. De telles réglementations contiennent dans la plupart des cas des éléments sociaux importants. Le cas le plus connu est sans doute celui de la V^e Directive « Droit des Sociétés » (toujours à l'étude au Conseil) qui bute depuis plus de 10 ans sur la difficulté d'obtenir un accord sur la représentation des employés dans les instances dirigeantes des sociétés. Il n'est pourtant pas nécessaire à cet égard de citer seul le cas d'un projet de Directive en panne. Aussi un élément clé du processus d'harmonisation dans le domaine des transports fut l'introduction du tachygraphe et des règles gouvernant le temps de conduite (Art. 75), réclamé par les travailleurs du secteur comme mesure de protection sociale. Les prix agricoles doivent être fixés (Art. 39) entr'autres en assurant le relèvement du revenu individuel des agriculteurs. Les règles gouvernant les aides d'Etats (Art. 92, 3 (a)) ont pour critère l'existence dans une région d'un grave sous-emploi. L'article 100, qui traite en général du rapprochement des législations s'est prêté à plusieurs reprises comme base juridique explicite de l'harmonisation sociale sans parler des effets indirects d'autres actes adoptés en vertu de cet Article. On pourrait citer d'autres exemples.

Il faut également, à cet égard, se reporter aux méthodes institutionnelles de prise de décision de la Communauté européenne. Contrairement à une affirmation connue, la Communauté n'est pas un aréopage loin de toute préoccupation quotidienne. Elle se mue entourée des contraintes fournies par les mœurs et les lois souvent centenaires des douze Etats. Ses décisions, ses directives, ses règlements sont une synthèse, sinon parfois un compromis boiteux, de ce qui existe sur le plan national de ses Etats membres.

C'est ainsi que sur le plan social elle s'est dotée, hormis les Institutions qui sont le Conseil, le Parlement, la Cour de Justice et la Commission, d'un Comité économique et social, véritable assemblée consultative réunissant les représentants de la vie active ; et en plus, d'un Comité permanent de l'emploi, de conférences tripartites (de partenaires sociaux et des ministres de l'économie et des affaires sociales) ainsi que, plus récemment, des instances appelées de « dialogue social », pour ne pas citer de nombreux comités consultatifs et de contacts bilatéraux encore plus nombreux avec les représentants, autorisés et reconnus sur le plan européen, de milieux professionnels sociaux. Cet ensemble, unique au monde au-delà du niveau de l'Etat, aide et en général appuie les instances officielles dans leur travail ardu d'obtenir pour l'ensemble des règles et des actions en conformité avec ce qui serait acceptable sur le plan de chacun des Etats membres. En conséquence, qu'il s'agisse de mesures de politique sociale dans le sens étroit des articles cités ci-dessus, ou plus largement de toute mesure basée sur le Traité, les Institutions ne peuvent pas agir sans se soucier des conséquences sociales des décisions. La Communauté européenne est ainsi devenue, en reflétant le régime qui prévaut dans ses Etats, une aire économique où la protection sociale figure, qu'on le veuille ou non, comme élément essentiel.



Les réalisations de la politique sociale

a) Les migrants

Premier souci des premiers travaux de la Communauté, les travailleurs migrants des Etats membres n'ont pas à se plaindre du travail accompli. Chemin faisant, même les travailleurs de pays non membres ont vu leur sort s'améliorer, du moins sur le plan des droits admis s'ils jouissent d'un statut légal (il ne faut pas méconnaître la situation bien plus difficile du « quart-monde » des immigrés qui n'ont qu'un statut précaire).

C'est ainsi que, par une série d'actes législatifs, tout ressortissant d'un pays membre a obtenu le droit de travailler dans un autre pays membre s'il y a un emploi, de transférer dans son pays d'origine ses droits de sécurité sociale au taux du pays de travail (sauf la France, qui doit se mettre en règle), de faire venir sa famille s'il le veut, de jouir des mêmes droits syndicaux, de travail et de soins sociaux que les ressortissants nationaux. Le Conseil est saisi depuis quelques années d'une proposition qui accorde le droit de résidence même sans emploi, proposition qui rejoint la jurisprudence de la Cour de Justice mais qui représente néanmoins une confirmation essentielle pour ceux qui, toujours plus nombreux comme nous l'avons vu plus haut, vivent du travail à temps partiel ou temporaire et doivent pouvoir profiter sans équivoque de la mobilité à l'intérieur de cette Europe communautaire.

b) Egalité de traitement entre hommes et femmes

Autre domaine où le bilan du travail législatif accompli est nettement positif, c'est celui du traitement de la femme. Il est vrai que les progrès se sont fait attendre et ceci malgré l'existence de l'Article 119, fort précis et contraignant, introduit dans le Traité sous l'insistance de la France, qui prévoyait « l'application du principe de l'égalité des rémunérations... pour un même travail » au cours de la première étape, c'est-à-dire en principe avant 1972. En fait la première Directive ne fut adoptée qu'en 1975 et accordait un an aux Etats pour l'adaptation de leurs législations. En 1979 la Commission constatait une série de manquements par la presque totalité des Etats dans les mesures prises pour appliquer la Directive sur le plan national. Elle était par la suite amenée à traduire certains des Etats devant la Cour de Justice. De sorte que ce n'est qu'au début des années 1980 que les législations nationales se mettent en conformité avec le Traité.

Si on peut regretter ce retard, on ne peut toutefois nier le rôle moteur joué par le Traité dans ce domaine.

Il est peut-être vrai que dans certains Etats, la France par exemple, des progrès se seraient faits sous la pression du mouvement d'opinion : mais même là le Traité constituait une contrainte et en même temps une garantie de l'établissement de conditions de concurrence équitables au sein de la Communauté. Dans d'autres Etats, l'Irlande par exemple et dans une certaine mesure le Royaume-Uni, l'existence du Traité et de la jurisprudence de la Cour furent décisifs.

Bien entendu les réalités ne correspondent pas toujours à la situation en droit, et il reste beaucoup à faire.

Mais même sur le plan des faits les institutions communautaires, et plus spécialement la Cour de Justice, ont eu un impact réel. L'arrêt Defrenne de 1976, qui constate entr'autres l'effet direct de l'Article 119 — c'est-à-dire qu'il constitue une obligation à respecter quel que soient les dispositions en vigueur sur le plan national — n'est que le premier de toute une série de jugements rendus par la Cour qui ont connu un retentissement dans l'opinion publique et obligé maints employeurs — du secteur public comme du secteur privé — ainsi que les organes de sécurité sociale, à se mettre en règle.

Il est en outre important de signaler que la Communauté, depuis 1976, est allée bien au-delà du cadre de l'égalité des rémunérations prescrites par le Traité. C'est ainsi qu'une deuxième Directive, de 1976, établit l'égalité en matière d'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles. D'autres directives, plus récentes, concernent l'égalité de traitement en matière de régimes de sécurité sociale. Enfin, en décembre 1986, une autre directive arrête toute une série de dispositions pour assurer l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris dans l'agriculture ; celle-ci vise entr'autres la protection sociale et la reconnaissance du travail des conjoints, dont en pratique de la femme.

Les efforts actuels de la Communauté, fort contestés dans certains milieux, se situent à la pointe du progrès, tout particulièrement en ce qui concerne les propositions en matière de correction de certaines discriminations fiscales et de l'égalité de droits entre hommes et femmes au congé parental.

c) Le droit du travail

Si, sur le plan des droits des migrants et des femmes, le Traité a permis des réalisations très positives, le domaine somme toute plus classique du droit du travail s'est montré beaucoup plus résistant à l'affirmation d'une compétence communautaire. La difficulté s'explique par la réticence du Traité lui-même qui ne parle, à l'Article 118, que de « collaboration étroite entre les Etats » et qui ne prévoit de la part de la Commission que « des études et des avis » — frein décisif en l'absence de volonté politique. Autre aspect qui freine dans ce domaine, et qui explique sans doute en partie le premier, c'est la tendance assez largement répandue de régler les problèmes par des conventions collectives, qui sont le fait non pas du législateur mais des acteurs économiques et sociaux, y compris les gouvernements bien entendu mais pas les législatures. En conséquence de quoi la Communauté européenne, constituée comme ensemble institutionnel pour agir sur le plan du droit, s'est trouvée dans la nécessité de développer tout un réseau de concertation, à peine prévu dans le Traité, pour pallier cette faiblesse de conception d'origine.

Il n'en reste pas moins que la Communauté a réussi quelques pas, bien que modestes, dans ce domaine. Encore une fois, il a fallu du temps et de l'imagination. L'instigation venait du Sommet de Paris de 1972, le premier de la Communauté à Neuf, et surtout de Willi Brandt et du souci de donner à la Communauté européenne « un visage humain ». Le commissaire responsable des questions sociales, l'Irlandais Patrick Hillery, actuellement Président de son pays, y a également joué un grand rôle.

C'est ainsi que le programme d'action sociale de la première Commission de la Communauté élargie a non seulement mené à la mise en œuvre de l'égalité de rémunération pour les femmes, mais a également lancé un début législatif sur le plan de la protection des travailleurs. Trois Directives ont ainsi été adoptées, réglant les droits des employés en cas de licenciements collectifs (1975), de transferts d'entreprises (1977) et d'insolvabilité de l'employeur (1980). Il ne s'agit pas de progrès spectaculaires : les obligations imposées sont relativement limitées. Mais certains pays, l'Italie par exemple, ont été amenés à appliquer des innovations sur le plan du droit social et tous doivent admettre, c'est sans doute le point le plus important, l'unicité du marché commun face à certains droits sociaux élémentaires.

Un trait commun à ces Directives est celui de la consultation des travailleurs. Si une telle consultation est préconisée dans les cas extrêmes traités par les trois Directives, pourquoi ne serait-elle pas prévue pour la vie normale de l'entreprise ? D'autant plus que le rapprochement des législations en matière de droits de sociétés bute depuis bien des années (il s'agit de la V^e Directive de droit de sociétés, sur la structure des sociétés anonymes ainsi que du projet de la création d'une société européenne) sur le fait qu'en Allemagne fédérale les travailleurs sont associés de droit aux décisions (le « Mitbestimmung ») alors que dans certains autres États les dispositions sont moins contraignantes et que dans d'autres elles n'existent point, étant régies, si elles le sont, par des « conventions collectives ».

Il faut reconnaître aussi que le marché commun européen n'est pas une entité coupée du monde. Les entreprises multi-nationales y jouent un grand rôle : certaines d'entre elles n'ont pas résisté, dans les années difficiles qui suivirent la guerre du Yom Kippour, à la tentation de profiter de leur statut de fait extra-territorial.

Vu toutes ces circonstances, la Commission a jugé le temps mûr, en octobre 1980, de présenter au Conseil un projet de directive « sur l'information et la consultation des travailleurs des entreprises à structure complexe, en particulier transnationale » mieux connue sous le sobriquet Directive Vredeling (du nom du Commissaire néerlandais responsable des questions sociales de l'époque). C'est la levée des boucliers : la Commission est allée trop loin. Le Comité économique et social l'approuve en janvier 1982, mais avec l'opposition de beaucoup de ses membres, surtout du Groupe « Employeurs ». On entre, malgré les personnalités très modérées des deux principaux acteurs au CES, dans une période de confrontation entre représentants des patrons et des travailleurs. Le Parlement européen, au bout d'un long débat, l'approuve fin 1982, mais dans une forme très édulcorée que la Commission finit par accepter. Mais la proposition, même modifiée, reste sur la table du Conseil : en 1986 elle est renvoyée aux calendes grecques.

d) « L'ingénierie sociale »

La directive Vredeling reste pourtant d'actualité. Modeste dans sa forme actuelle, elle symbolise pour les uns le strict minimum, pour les autres la limite qu'on ne veut pas franchir. Elle n'est pas seule d'ailleurs à cet égard. D'autres projets l'ont rejointe sur la table du Conseil, repoussés comme de « l'ingénierie sociale » — ce qui veut dire en termes plus clairs des initiatives superflues de réglementation sociale — par ceux qui n'en veulent pas. Il s'agit surtout de deux projets de directive,

l'un traitant du travail à temps partiel et l'autre du travail temporaire. Dans les deux cas l'accent est mis sur la protection des employés contre les abus et la limitation de pratiques discriminatoires toujours possibles dans ce type d'emploi. Un autre cas souvent cité dans le même contexte est celui du congé parental déjà mentionné.

Le débat autour de ces différentes mesures se situe bien évidemment sur deux plans, celui de savoir ce qu'il faudrait entreprendre au niveau communautaire, et celui du degré de réglementation souhaitée. Il est loin d'être terminé. Mais il est bel et bien engagé. Il ne s'agit d'ailleurs plus du tout de questions de deuxième ordre. Les liens entre croissance économique, création d'emploi, réduction des contraintes administratives et maintien des droits sociaux acquis figurent au centre de toute la stratégie communautaire actuelle. Ce fut le point central des questions économiques discutées au Conseil européen de Londres en décembre 1986. A cette occasion Mme Thatcher fut contrainte, contre son gré, à admettre la nécessité d'un équilibre entre le volet social et le libéralisme économique. En fait le Conseil n'a pas tellement innové en reconnaissant la nécessité de faire accompagner les efforts en vue de compléter le marché intérieur et d'obtenir une plus grande flexibilité du marché de travail par une stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi à laquelle les partenaires sociaux au niveau européen seront étroitement associés. Ce qui est frappant est plutôt l'opposition manifestée par Mme Thatcher à cette thèse et le fait qu'elle a dû céder.

Le gouvernement britannique actuel est en effet celui qui résiste le plus aux projets sociaux de la Communauté. Mais, à juger du moins par les résultats des débats communautaires de ces derniers mois, il semble avoir modifié sensiblement sa position, du moins sur le papier. Le document le plus compréhensif à cet égard est la Résolution du Conseil concernant un programme d'action pour la croissance de l'emploi adopté le 11 décembre 1986 à Bruxelles. Faisant suite à des débats souvent âpres autour d'un document présenté en mai 1986 par les trois gouvernements de l'Irlande, l'Italie et le Royaume-Uni, document qui prévoit des mesures importantes de plus grande flexibilité à travers une certaine déréglementation, la Résolution rétablit pour l'essentiel la thèse modérée. Elle reconnaît la place de la stratégie de coopération de la Communauté pour la croissance économique, admet qu'une stratégie destinée à améliorer le marché de travail ne doit pas menacer les droits fondamentaux en matière de sécurité sociale, de protection sociale et de conditions de travail, et affirme « qu'une telle stratégie doit tenir pleinement compte de l'avis des partenaires sociaux ». En fonction de quoi elle arrête un programme de quelques 40 points où la réduction des contraintes administratives (on ne parle pas de déréglementation, bannie du vocabulaire) pesant sur la création et l'expansion des entreprises, et surtout des PME, fait bon ménage avec des mesures communautaires et nationales en faveur d'un meilleur accès au travail, une formation professionnelle mieux adaptée et une lutte contre le chômage de longue durée. Vu tout ce qui précède, un paragraphe de cette longue résolution résume le compromis retrouvé : « que soient supprimés les obstacles au développement du travail à temps partiel et du travail temporaire... tout en tenant dûment compte de la nécessité des protections sociales et des protections en matière d'emploi ».

Bien sûr, une Résolution du Conseil même assortie d'un programme de travail et des procédures pour sur-



veiller le suivi ne résout pas tout, surtout dans la mesure où la stratégie de coopération pour la croissance n'est pas vraiment appliquée. Elle marque cependant un moment important dans l'évolution des esprits et la reconnaissance officielle des rôles des uns et des autres. C'est ainsi que le débat autour de la déréglementation débouche sur le constat que des règles sont nécessaires à condition qu'elles ne soient pas trop tatillonnes. En même temps le rôle de la Communauté est pleinement reconnu essentiellement pour encadrer et stimuler des mesures nationales. Ce qui apparaît à l'évidence comme du bon sens, mais qui a mis du temps à percer.

e) Le dialogue social

Il a été question ci-dessus, à plusieurs reprises, du rôle des partenaires sociaux. Personne n'ignore plus l'importance du rôle qu'ils jouent sur le plan national de chacun des Etats membres. Qu'on se rappelle l'importance en France des « accords de Grenelle » en 1968. La Communauté les associe à ses délibérations comme nous l'avons vu au début à travers le Comité économique et social ainsi que bien d'autres instances plus ou moins formelles. Le développement le plus récent, inspiré surtout par Jacques Delors, consiste en discussions informelles à Bruxelles entre représentants européens des partenaires sociaux. Ce « dialogue social », engagé en 1985, fut reconnu explicitement à l'Article 118 B du nouvel Acte Unique Européen. Il a déjà produit un accord, en novembre 1986 au sujet de la politique économique, la stratégie coopérative de croissance économique. C'est un grand succès. Il doit encore continuer ses travaux sur d'autres sujets difficiles, y compris la réorganisation et la durée du travail. Mais il est d'ores et déjà possible d'affirmer que le climat a changé : l'accent est plus à la recherche du consensus qu'à la confrontation. Le Conseil, comme nous l'avons vu, l'apprécie et déclare vouloir tenir pleinement compte de l'avis des partenaires sociaux.

Le « dialogue social » a ses critiques. Il n'est pas assez représentatif. Il ne livre pas sur le plan national ce qu'il accepte sur le plan européen. Il fait double emploi avec le Comité économique et social et bien d'autres instances. Il y a des réponses valables à toutes ces critiques. Ce qui compte, pour les besoins de cet article, c'est l'indication tout évidente qu'un ensemble aussi complexe que la Communauté ne peut pas opérer valablement sans tenir compte de l'imbrication dans ses travaux de questions sociales, et qu'il faut tout un ensemble de méthodes pour y parvenir. Le dialogue social représente à cet égard, la plus récente de beaucoup de tentatives ; son succès profite de l'expérience tirée de celles-là et du cadre de concertation sociale établi au fil des années au sein de la Communauté. S'il reste, et restera toujours beaucoup à faire, ce n'est pas la moindre de ses réalisations au cours de ses trente ans.

f) Les conditions de travail

Le fait que la Communauté semble, au bout d'une longue marche, être en train d'arriver à un ensemble de moyens de concertation sociale en rapport avec son influence économique, ne doit pas faire oublier d'autres travaux accomplis sur le plan du droit. Nous avons vu que l'Article 118 qui traite du droit du travail, mais aussi des conditions de travail, de la protection contre les accidents et les maladies professionnelles, et de l'hygiène

du travail, n'a pas de force contraignante. Pourtant des directives ont néanmoins été adoptées. Ceci a été acquis par le recours à l'Article 100 qui autorise le rapprochement des législations « qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun ». Le recours à cet article a permis l'adoption non seulement des directives déjà mentionnées dans le domaine du droit du travail, mais aussi un certain nombre dans celui des conditions de travail. C'est ainsi que des directives ont été adoptées concernant la signalisation de la sécurité sur le lieu du travail (1977), la protection des travailleurs exposés au chlorure de vinyle monomère (1978), une directive-cadre concernant l'exposition des travailleurs à des agents chimiques, physiques et biologiques (1980) suivies de directives spécifiques limitant les risques représentés par le plomb (1982), l'amiante (1983) et le bruit (1986). Ce programme de travail continue : il est renforcé par une activité importante en matière d'études donnant lieu à des recommandations de la Commission et d'autres textes qui ont une influence importante auprès des milieux concernés.

g) Le Fonds social européen

Le Fonds social, ancré dans le Traité (Articles 123-127), représente un effort de solidarité important pour pallier les conséquences sur l'emploi de l'existence du marché commun. Toutefois l'expérience de la CECA a démontré la nécessité d'une définition plus souple (comment distinguer les effets sur l'emploi de la mise en œuvre du marché commun de ceux résultant d'un changement structurel ?). Le Fonds a donc, en droit, tout simplement « pour mission de promouvoir... les facilités d'emploi et la mobilité » — vaste mandat ! En fait, en 1987, il aide la formation professionnelle, y compris par des soutiens aux salaires ; accorde des subventions au recrutement et aux salaires pour les jeunes ou les chômeurs de longue durée ; contribue aux paiements pour faciliter la mobilité ; et intervient pour aider des services qui soutiennent la création d'emploi.

Le Fonds opère par cofinancement, jusqu'à 50 % des dépenses publiques dans la plupart des cas, 55 % dans des régions défavorisées prioritaires (quelque 23 millions de personnes ou un sixième de la population active). Vu le niveau de chômage et l'énormité des problèmes, le Fonds n'arrive plus à suivre dans un contexte d'austérité budgétaire et du poids du soutien à l'agriculture : Environ la moitié des demandes pour son concours reste sans réponse. En 1986 il a bénéficié à quelque 2,5 millions d'Européens, en disposant de 2 500 millions d'Ecus, environ 7 % du budget de la CEE. Il en faudrait presque le double. N'empêche qu'il a augmenté cinq fois en termes nominaux depuis son niveau de 1976. C'est tout le problème budgétaire, traité amplement par ailleurs.

Le Fonds social vit les mêmes problèmes — l'austérité, l'additionnalité, la publicité — que les autres Fonds structurels. Il est facile de dénigrer son rôle, en le caricaturant comme une caisse de compensation à la solde des administrations nationales. Bien sûr, beaucoup de ses contributions ne servent qu'à payer une partie de ce que les Etats membres auraient dépensé de toute façon. Mais certains Etats — les plus pauvres — auraient certainement dépensé moins sans lui. Et tous sont entraînés à profiter de l'exemple des autres, à tenter des expériences innovatrices, à faire plus et mieux qu'ils ne l'auraient fait sans son existence.

Les perspectives d'avenir

Cette recherche de nouvelles frontières, de l'échange d'expériences pilotes, n'est pas la moindre des contributions de la Communauté sur le plan social.

On peut citer également à cet égard les projets pilotes de lutte contre la pauvreté, le programme COMETT pour rapprocher l'enseignement de la vie active, le soutien aux initiatives locales de création d'emplois (ELISE).

L'ensemble de réalisations ainsi acquises sur le plan social au fil des trente dernières années, et surtout depuis 1973, est certes très inégal. Il serait sans doute trop tôt pour affirmer l'existence d'une Europe sociale d'autant plus qu'un tel objectif n'était qu'effleuré dans le Traité, considéré plus comme une résultante des autres mesures qu'un but prioritaire en soi.

Or il est par contre dès maintenant possible de parler sérieusement de l'amorce d'un « espace social européen ».

Cette expression fut introduite dans le discours communautaire par la France en 1981. Elle est sans doute plus conforme à la nature d'un ensemble pré-fédéral (voire même fédéral) et plus adaptée aux perspectives d'évolution de la Communauté. Elle ne figure pas dans l'Acte unique, qui toutefois introduit un progrès important par l'incorporation dans le Traité d'un nouvel Article 118 A qui permet l'adoption à la majorité qualifiée de Directives dans le domaine de la « politique sociale ». Mais elle traduit, mieux sans doute que toute autre expression, l'état d'esprit typiquement européen qui refuse de dissocier la solidarité sociale de la croissance économique que ce soit dans les Etats membres ou au niveau de la Communauté européenne.

Reste à savoir, bien entendu, si cet effort de construction de droits minimaux et de compréhension mutuelle permettra de pousser plus loin. Trente ans d'efforts ont jeté les bases et balisé le chemin. Il reste encore beaucoup à faire.



LA DIMENSION CULTURELLE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les ministres
de la Culture
explorent le terrain

A. FORREST⁽¹⁾

*Chef de division
au Secrétariat Général du Conseil des Communautés européennes*

(1) Le présent article représente les opinions personnelles de l'auteur. L'auteur exprime sa reconnaissance du travail de préparation accompli par Mlle P. Rondoyanni.

Introduction

Les signataires du traité de la Communauté économique européenne en 1957 se sont déclarés « déterminés à établir les fondations d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ». Cette aspiration à une « Union européenne » a été évoquée aux sommets européens de 1972 et 1983 (Déclaration solennelle sur l'Union européenne), ainsi que dans l'Acte unique européen signé en février 1986. Il semblerait que, pour arriver à cette union entre les peuples, une dimension culturelle soit essentielle ; le traité ne fournit cependant pas de bases spécifiques pour bâtir une politique dans ce domaine.

Après vingt-cinq ans d'activités communautaires dont ils étaient exclus, les Ministres de la Culture de la Communauté européenne ont décidé de tenir une réunion informelle à Athènes, le 28 novembre 1983, avec la volonté de travailler dans le cadre de la Communauté européenne, ou, plus informellement, entre eux, en vue de mettre un nouvel accent sur la culture dans la Communauté.

Cette étude a pour but de décrire les facteurs qui ont encouragé les Ministres à travailler ensemble, les facteurs qui, même au début, ont constitué des obstacles, les réalisations des trois années depuis leur première réunion, et les perspectives pour une politique culturelle de la Communauté européenne.

Facteurs en faveur d'une nouvelle initiative

a) L'Europe de la deuxième génération

Une impulsion aux travaux des Ministres de la Culture a été donnée par la Déclaration solennelle sur l'Union européenne, signée par les dix Chefs d'Etat ou de Gouvernement à Stuttgart, le 19 juin 1983.

La section 3.3. met l'accent sur la promotion générale de la conscience européenne (« amélioration de la connaissance des autres Etats membres de la Communauté et une meilleure information sur l'histoire et la culture européennes »).

Dans quelle enceinte faudrait-il travailler ? Le texte laisse ouverte la possibilité d'accomplir une partie du travail dans le cadre des traités. Pour le reste, il faudrait instituer une coopération culturelle entre les Etats membres, en étroite liaison avec les activités du Conseil de l'Europe et en développant les activités de la Fondation européenne, dont on attendait prochainement l'établissement.

b) De nombreux problèmes culturels au niveau européen

L'avènement plus ou moins prononcée d'une société des loisirs dans les pays européens a certainement été une stimulation à une activité plus poussée des Ministres de la Culture de la Communauté européenne. Des in-

dustries culturelles ont pris leur essor, faisant que certaines valeurs culturelles pourraient avoir besoin d'être défendues contre le jeu des forces du marché.

La télévision, surtout, est devenue une préoccupation dans des cercles ministériels. L'augmentation du réseau câblé, l'arrivée imminente de satellites à diffusion directe, la poussée de réseaux privés de télévision et de compagnies privées de production de films de télévision, de nouvelles pressions sur l'industrie du cinéma : le tout a des conséquences culturelles qui ont retenu l'attention des Ministres de la Culture, ainsi que des implications juridiques et économiques susceptibles d'être examinées dans le cadre du traité.

Le tourisme est une autre industrie en pleine expansion. Il est devenu un grand facteur favorisant la conservation et la promotion de l'héritage culturel.

c) Un acquis communautaire dans le domaine culturel

Quand les Ministres de la Culture se sont réunis en novembre 1983, le terrain culturel n'était pas vierge. La Commission et le Parlement européen avaient déjà esquissé une politique et entrepris certaines actions. Quelques arrêts de la Cour de Justice avaient des effets sur le secteur culturel.

La Commission a adressé, le 22 novembre 1977, au Parlement et au Conseil une communication intitulée « L'action communautaire dans le secteur culturel ». Cette communication, bien que n'ayant pas suscité de réaction de la part du Conseil, a été accueillie favorablement par le Parlement et par le Comité économique et social.

L'appui du Parlement a permis de dégager des moyens pour financer un programme. Dans la procédure budgétaire, c'est le Parlement qui — dans certaines limites — prend la décision finale en ce qui concerne les dépenses non obligatoires ; les sommes en jeu pour les activités culturelles étant relativement modestes, le Parlement, sur base de l'avant-projet de budget présenté par la Commission, a pu augmenter les crédits dans ce secteur d'année en année. Les moyens financiers sont passés de 20 700 Ecus en 1976 à 686 500 Ecus en 1982 (et à 3 500 000 Ecus en 1986).

Après 1977, le Parlement a, dans ce secteur, établi des rapports et des résolutions, et ces rapports ont encouragé la Commission à présenter, en septembre 1982, une deuxième communication, intitulée « Le renforcement de l'action communautaire dans le secteur culturel ».

Au moment de la réunion informelle des ministres, la Commission octroyait des subventions à une grande variété de projets destinés à renforcer les liens culturels à l'intérieur de la Communauté, concernant la musique, le théâtre, l'art plastique, la traduction d'œuvres littéraires, etc.

Pour sa part, le Parlement européen a adopté, le 18 novembre 1983, une résolution sur « le renforcement de l'action communautaire dans le secteur culturel », résolution définissant une politique et estimant « que l'affectation au secteur culturel d'un pour cent du budget communautaire constitue un objectif réaliste » et invitant les Etats membres « à consacrer eux-mêmes à la culture le même pourcentage de leur propre budget ».

d) L'impulsion fournie par la Présidence

Un effort franco-italien pour faire démarrer les travaux des Ministres, à Naples, en 1982, en dehors du circuit communautaire, n'avait pas donné le résultat espéré par ses promoteurs. Le semestre de juillet à décembre 1983 s'est avéré être un moment idéal pour le démarrage d'un tel travail, venant tout de suite après la signature de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne et marquant, pour le Conseil, la première Présidence grecque, laquelle était très consciente de l'influence énorme de la Grèce antique sur la culture en Europe.

Réticences concernant une action dans le domaine de la culture

a) Réticences d'ordre général

Certains ont craint qu'un examen systématique de questions culturelles par le Conseil ne mène à une sorte d'« Euroculture », permettant à un conformisme européen de remplacer les forces vives florissantes dans les diverses cultures nationales et régionales. Selon eux, il convenait de gérer le moins possible la culture et de ne pas ajouter un niveau supplémentaire de gestion.

Il est certain que la Communauté ne représente pas une unité culturelle : la vie culturelle européenne a été profondément marquée par des compositeurs, des auteurs, des artistes plasticiens venant de pays européens ne faisant pas partie de la Communauté européenne. Les zones linguistiques jouent un grand rôle dans la coopération culturelle.

b) Problèmes de compétence communautaire

Il n'y a pas de « politique commune de la culture » inscrite dans le traité CEE. Cependant, un grand nombre de problèmes liés à la culture, tels que les difficultés rencontrées aux frontières par les artistes plasticiens transportant leurs propres œuvres en vue d'expositions dans un autre Etat membre, ont une dimension communautaire claire (1).

D'autres projets culturels, tels que l'organisation d'un concours européen pour jeunes sculpteurs, n'ont qu'un faible lien avec le traité.

Entre les extrêmes, il y a une zone grise : pour un assez grand nombre de questions, certains Etats membres sont prêts à admettre une compétence communautaire, d'autres la contestent. Ainsi, l'on peut citer comme exemple, la promotion d'itinéraires culturels transnationaux qui a des buts à la fois culturels et économiques. A cet égard, la formule mixte « Conseil et Ministres réunis au sein du Conseil » s'est avérée très utile pour ne pas devoir trancher sur la nature communautaire ou non de chaque problème.

A côté d'objections générales de manque de compétence, deux Etats ont évoqué des situations constitutionnelles spécifiques qui les amènent à prendre des attitudes

(1) Voir la communication de la Commission précitée « Le renforcement de l'action communautaire dans le secteur culturel », ainsi que l'article de M. Ivo Schwartz « Radiodiffusion et traité CEE » chapitre I sur le traité CEE et les activités culturelles, figurant dans la « Revue du Marché commun » n° 299, juillet/août 1986, pp. 387-388.



des prudentes quant à l'examen par la Communauté européenne de questions liées à la culture :

— le Danemark a des problèmes avec certaines utilisations de l'article 235 du traité CEE (2).

Si l'article 235 est utilisé sans bornes avec l'appui du Gouvernement danois, il pourrait y avoir des plaintes de citoyens danois pour violation de l'article 20 de la Constitution danoise. Pour le Gouvernement danois seulement des questions culturelles avec un fort contenu économique et une base spécifique dans un autre article opératif du traité pouvaient être abordées.

— En ce qui concerne l'Allemagne, lors de l'élaboration de la loi fondamentale de l'Etat fédéral, une grande importance a été rattachée à la souveraineté culturelle des onze Länder (Etats fédérés). La Fédération ne joue qu'un rôle limité dans le domaine culturel, et il n'y a pas de Ministre fédéral de la Culture.

c) Problèmes de financement

Certaines délégations ont craint que les décisions des Ministres de la Culture n'entraînent une augmentation considérable des dépenses relatives à la culture. En 1983, la Communauté voyait s'épuiser ses ressources, et imposait par conséquent une austérité budgétaire. Indépendamment de tout problème temporaire, certains gouvernements, pour des raisons de principe, s'opposaient à l'octroi de subventions dans ce domaine par la Communauté européenne.

d) Autres institutions sur le terrain

Le Conseil de l'Europe travaille depuis plus de trente ans sur les questions de culture en Europe. Tirant les conclusions de la réunion informelle des Ministres de la Culture à Athènes, le 28 novembre 1983, la Présidente attirait l'attention sur le rôle fondamental joué par le Conseil de l'Europe en matière de culture.

Etant donné l'existence de conventions, recommandations, rapports et actions pratiques au sein du Conseil de l'Europe, certains ont considéré qu'une activité de la Communauté européenne dans le même domaine présentait peu d'intérêt, d'autant moins que la Communauté couvre un territoire européen plus limité que le Conseil de l'Europe.

D'autres ont mis l'accent sur le besoin de renforcer la cohérence de la Communauté européenne et de poursuivre le but de l'Union européenne par des contacts culturels plus étroits entre les peuples de la Communauté. Ils ont fait valoir que la Communauté et le Conseil de l'Europe peuvent travailler, chacun, selon les instruments et les moyens dont ils disposent et qu'une coordination de leurs activités pourrait facilement être effectuée.

L'accord inter-gouvernemental instituant une Fondation européenne a été signé en mars 1982 et en était l'année suivante au stade de la ratification par les dix Etats membres de la Communauté. L'existence imminente de la Fondation a été considérée par certains comme une raison pour ne pas prendre de nouvelles initiatives communautaires dans le domaine de la culture.

(2) L'article 235 se lit comme suit :
« Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées ».

Résultats de trois ans de réunions

Il résulte des considérations précédentes que lors de la réunion informelle des Ministres de la Culture tenue à Athènes en novembre 1983, certains voulaient faire des progrès rapides ; d'autres voulaient procéder avec grande prudence. La Commission a fourni du matériel pour stimuler les débats, basé sur le travail déjà accompli de concert avec le Parlement européen.

Quelles ont été les préoccupations du Conseil et à quels résultats a-t-il pu arriver lors de trois ans de réunions ?

a) Actions dans des domaines typiquement communautaires

Le livre

Le prix des livres

La Déclaration solennelle de Stuttgart précitée met l'accent sur une meilleure connaissance de l'histoire et de la culture européennes et sur l'accroissement de la diffusion des œuvres des écrivains des Etats membres, tant au sein de la Communauté qu'à l'extérieur. Le livre est un instrument d'importance fondamentale de la culture, tout en étant aussi un produit industriel et donc un élément d'activité économique. Tenant compte de ces deux aspects, les Ministres ont discuté des problèmes du marché intra-communautaire du livre, de la collaboration entre bibliothèques des Etats membres et du développement de la traduction d'œuvres européennes importantes.

En novembre 1984, le Gouvernement français a soulevé des questions concernant le marché du livre, notamment la possibilité d'établissement d'un prix unique des livres dans la Communauté. Dans ce domaine, il importe que le public puisse avoir un grand éventail de produits à sa disposition, les trouver facilement dans de bonnes librairies et acquérir des livres à un prix raisonnable. Pour pratiquer cette politique, il convient de maintenir un équilibre entre les intérêts des auteurs, des éditeurs et des libraires. La plupart des Etats membres (à l'exception de la Belgique francophone et de la Grèce) ont, soit par législation (France), soit par conventions entre les organisations intéressées, des régimes de prix, formant parfois des exceptions aux régimes généraux de concurrence.

Le Conseil de novembre 1984 est convenu de revenir sur cette question, après que la Cour de Justice de la Communauté aurait rendu son arrêt dans une affaire pendante concernant le prix fixe du livre.

La Cour ayant rendu son arrêt le 10 janvier 1985 (constatant la compatibilité essentielle de la loi française du 10 août 1981 sur le prix fixe du livre avec les dispositions du traité, bien que certaines mesures constituent des restrictions quantitatives à l'importation interdites par l'article 30 du traité (cependant ces mesures ne sont pas à exclure « si des éléments objectifs établissent que ces livres ont été exportés aux seules fins de leur réimportation dans le but de tourner une telle législation »), le Conseil a continué son examen lors de sa session de mai 1985.

Si l'on pouvait établir un régime de prix des livres dans toute la Communauté, de pareilles possibilités de

détournement de la législation nationale ne se présenteraient pas. La Commission est cependant revenue, à la session ministérielle de décembre 1985, sur son idée initiale de présenter au Conseil un instrument législatif. En examinant le marché du livre, elle a constaté que l'aire de diffusion normale d'un livre correspond à la zone linguistique dont il relève : dans la Communauté, il y a trois grandes zones linguistiques qui ne correspondent ni au marché tel qu'il est conçu dans le traité pour les produits de grande consommation, ni aux marchés nationaux (France, Belgique francophone, Luxembourg ; les Pays-Bas et la Belgique néerlandophone ; le Royaume-Uni et l'Irlande). La part d'importations/exportations hors-zone linguistique semble être minime. En plus, la Commission a relevé que les systèmes de fixation du prix du livre en vigueur dans les États membres fonctionnent en général de manière satisfaisante. Or, toute directive d'encadrement communautaire du prix du livre, ne pouvant aller à l'encontre des principes généraux du traité, n'aurait pu éviter de modifier l'un ou l'autre aspect des régimes existants.

Plutôt que de provoquer des changements non souhaités dans un secteur culturel en vue d'obtenir des résultats modestes, la Commission a préféré surseoir à la formulation d'une proposition ; elle a considéré plus approprié d'affronter de manière pragmatique et selon les règles du traité tout problème intra-communautaire subsistant. Elle a décidé de créer à ses côtés un comité consultatif du livre, chargé d'examiner périodiquement la situation du livre et les actions à développer. Les Ministres ne pouvaient que s'incliner devant la position finale de la Commission en cette matière.

La promotion de la traduction

La Commission entreprend depuis quelques années des actions pour la promotion de la traduction. Elle accorde une aide à la traduction d'œuvres d'auteurs vivants. Elle a fait une étude sur les conditions de vie et de travail des traducteurs et fournit une aide limitée à la formation de traducteurs. Il y a un consensus au Conseil en faveur d'une intensification des efforts dans ce domaine.

Les Ministres n'ont pas encore pris de position formelle en la matière, et les discussions continuent, notamment au sein du comité consultatif du livre, en vue de voir plus clairement quelles catégories de livres pourraient utilement être traduites et quel système de sélection serait le plus apte à apporter un équilibre entre intérêts de la culture et intérêts commerciaux.

Interconnection des bibliothèques

Les bibliothèques ont certainement un rôle à jouer dans la diffusion du livre au niveau communautaire et la création d'un « espace européen » dans ce domaine. Une résolution du Parlement européen de 1984 a demandé la création d'une bibliothèque européenne. Tout en écartant l'idée de créer une bibliothèque spécifique européenne dans une location géographique donnée, la Commission a mis l'accent sur les possibilités d'arriver à une mise en commun des contenus des grandes bibliothèques par moyens informatiques. Il importe, pour les grandes bibliothèques générales et pour les bibliothèques des plus importantes spécialisations, de préparer un système permettant de lier leurs catalogues informatisés déjà existants et de s'assurer que les catalogues informatisés à créer dans les années à venir seront compatibles avec un tel système. Le Conseil et les Ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil ont adopté une résolution datée du 25

septembre 1985 (6) offrant un modeste appui à la coopération entre bibliothèques au niveau de la Communauté européenne. La Commission s'est engagée à revenir au Conseil si l'action initiale dans ce domaine fait ressortir le besoin d'un programme en faveur des bibliothèques à plus long terme.

Piraterie audiovisuelle et copie privée

Lors de la réunion informelle du 28 novembre 1983, la Présidence a retenu pour examen ultérieur l'adaptation du droit d'auteur et du droit de l'interprète à l'évolution des techniques de reproduction et de transmission de l'écrit, du son et de l'image, ainsi que la lutte contre la piraterie audiovisuelle.

La question de la piraterie audiovisuelle et le trafic national et international d'œuvres illicitement reproduites causent depuis quelques années un grand préjudice à tout le secteur du spectacle et de l'audiovisuel, ainsi qu'aux trésors publics ; certains États ont agi fermement, mais le problème a de toute façon une dimension communautaire et internationale.

Une résolution des Ministres (de forme intergouvernementale) à ce sujet a été adoptée le 24 juillet 1984 (7). Les États membres se sont engagés à ratifier, s'ils ne l'avaient pas encore fait, les conventions internationales y afférant, à renforcer leurs législations nationales et à organiser une collaboration plus étroite entre les gouvernements ainsi qu'avec les milieux professionnels intéressés.

La Commission a, temporairement au moins, abandonné l'idée d'un livre vert couvrant d'une façon globale le droit d'auteur. La question importante du respect du droit d'auteur et des droits voisins dans les transmissions intra-communautaires par câble est déjà abordée dans le projet de directive présenté au Conseil concernant l'exercice d'activités de radiodiffusion (8). Pour le reste, la Commission s'est engagée à présenter en 1987 une communication visant certains aspects du droit d'auteur (y compris la piraterie audiovisuelle, la copie privée).

Emploi et formation des travailleurs culturels

Le Conseil et les Ministres responsables des affaires culturelles réunis au sein du Conseil ont adopté en décembre 1984 une résolution sur le recours intensifié au Fonds social européen en faveur des travailleurs culturels (9).

C'est une résolution qui ne crée même pas d'obligations morales et il n'y a pas d'évidence indiquant que la Commission a reçu un grand nombre de projets de la part des États membres. Et pourtant, il existe des problèmes concrets concernant l'emploi, la formation et les conditions d'emploi dans ce secteur, qui devraient être abordés au niveau européen — d'autant plus que, selon le ministère français concerné, en l'an 2000, un travailleur sur quatre sera actif dans le domaine de la culture et de la communication.

(6) OJ n° C 271 du 23.10.1985, p. 1.

(7) JO n° C 204 du 3.8.1984, pp. 1-2.

(8) JO n° C 179 du 17.7.1986, p. 4.

(9) JO n° C 2 du 4.1.1985, p. 2.



Libre circulation des artistes plasticiens

Les artistes plasticiens et autres se plaignent depuis longtemps des difficultés qu'ils ont pour transporter leurs œuvres dans d'autres Etats membres en vue d'y tenir des expositions temporaires. Ces difficultés proviennent du fait que normalement ils voudraient vendre leurs œuvres lors de ces expositions et que les régimes de TVA diffèrent considérablement d'un pays à l'autre. Il y a également, souvent, des formalités liées à la possibilité de restrictions d'exportation — selon l'article 36 du traité — de « trésors nationaux ayant une valeur artistique ». Il a cependant été envisagé de voir dans quelles conditions il serait possible de faire bénéficier les ouvrages de peintres et d'autres artistes du régime de la circulation intra-communautaire, lorsqu'ils sont transportés par leurs auteurs.

Ce point reste ouvert : des considérations culturelles concernant la circulation des œuvres des artistes vivants plaident en faveur d'un allègement des formalités aux frontières internes de la Communauté et de solutions au problème de la TVA sur les ouvrages vendus à l'étranger.

c) Le défi audiovisuel

Les potentialités culturelles, économiques et d'emploi offertes par l'essor des médias audiovisuels en Europe ont été reconnues par les Ministres de la Culture lors de leur réunion d'Athènes. La Commission a présenté des chiffres indiquant que les canaux de télévision qui seront disponibles en Europe, par câble et par satellite, à la fin des années 80, auront besoin de dizaines de milliers d'heures de programmes de fiction et elle a rappelé que la production cinématographique de l'Italie, de la France, de l'Allemagne et de la Grande Bretagne réunies tournait autour de mille heures par an. Le coût de production d'un programme de fiction d'une heure peut être dix fois plus élevé que le prix d'un épisode d'une grande série américaine, dont tous les coûts de production ont déjà été amortis en Amérique. En face du défi présenté par l'arrivée massive de programmes de pays tiers comportant des dangers de domination culturelle, les pays de la Communauté possèdent un secteur de télévision très cantonné nationalement, une production de films cinématographiques en déclin et des réseaux d'exploitation cinématographique souvent délabrés — et pour la plus grande partie appartenant à des compagnies américaines. Il a été reconnu dès le début qu'il incombe à l'industrie des programmes audio-visuels — films cinématographiques et productions télévisuelles, pour autant que l'on puisse encore faire une distinction entre les deux — de s'organiser à l'échelle nécessaire et de faire face à la concurrence. Cependant, vu les implications culturelles, la concentration de la production et de la diffusion de la télévision dans les mains d'organismes publics, les aides à la production cinématographique dans plusieurs pays et les obstacles rendant difficile le passage des frontières et des zones linguistiques, bien des facteurs militaient en faveur d'impulsions au niveau européen.

Résolutions préliminaires

Lors de la session ministérielle de juin 1984, la Présidence française a présenté une série de projets européens dans le domaine de l'audiovisuel.

Les Ministres ont adopté une résolution (intergouvernementale) encourageant la mise en œuvre de mesures

assurant sur l'ensemble des médias de la communication audiovisuelle en Europe « une place adéquate » aux œuvres et aux programmes d'origine européenne (10). Une résolution anodine, car ne prévoyant pas de quota spécifique, mais transmettant néanmoins un message aux médias des pays européens, selon lequel ils devraient augmenter le temps d'antenne qu'ils consacrent à la production d'autres pays européens.

Une autre résolution a été adoptée concernant la diffusion rationnelle de films sur l'ensemble des médias de communication audiovisuelle (11). En d'autres mots, une période pour l'exploitation de films cinématographiques par le cinéma uniquement, avant de passer à la télévision et à la vidéocassette.

Problème des coproductions européennes

La Commission, après consultation des milieux professionnels concernés, a présenté une « proposition de règlement relatif à un régime de soutien communautaire aux coproductions cinématographiques et télévisuelles de fiction » (12). Le règlement a prévu une aide à des coproductions ayant la participation d'au moins trois pays et qui auraient déjà un certain pourcentage du capital nécessaire ainsi que des garanties de distribution dans les pays partenaires.

Dès le départ, des problèmes liés à la compétence de la Communauté en la matière, à des questions d'organisation et au financement ont été soulevés. Une objection d'une autre sorte a été qu'il est peu sage de concentrer tous les efforts sur des coproductions : la plupart de la production est nationale et continuera à avoir des racines nationales. Tout effort pour établir une industrie européenne de production audiovisuelle valable doit encourager l'expansion des productions nationales au moins autant que des coproductions.

Finalement, lors de la session ministérielle de décembre 1985, la Commission, tout en ayant le soutien d'opinions favorables du Parlement européen et du Comité économique et social, s'est rendu compte qu'elle n'aurait pas l'unanimité requise pour l'adoption du règlement. Cet échec a déçu les partisans du règlement, mais la campagne a quand même déblayé le terrain et fait ressortir d'autres voies que la Communauté pourrait suivre en vue du développement de l'industrie européenne. L'idée d'encourager des coproductions européennes reste valable.

Télévision sans frontières

A la suite d'arrêts de la Cour de Justice concernant la diffusion de programmes de télévision par câble, la Commission a publié un livre vert intitulé « Télévision sans frontières » et sous-titré « Etablissement du marché commun de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble » (13). Ce document « examine en détail les libertés et les égalités que le traité de Rome garantit aux prestataires et aux destinataires des services de radiodiffusion dans la Communauté et les mesures de rapprochement des législations qui paraissent nécessaires pour

(10) JO n° C 204 du 4.1.1985, p. 2.

(11) JO n° C 204 du 4.1.1985, p. 2.

(12) Doc. COM(85) 800 final du 19.12.1985.

(13) Doc. COM(84) 300 final du 14 juin 1984.

mettre fin aux restrictions imposées à ces libertés par la disparité des législations nationales en matière de radiodiffusion et de droits d'auteur » (14).

Le débat sur le livre vert s'est inséré dans le débat plus large sur l'avenir de la télévision dans les différents pays. Il a été relativement facile d'accepter l'idée qu'il existe un danger d'anarchie totale à une période qui connaîtra une concurrence intensive entre canaux internationaux de télévision en Europe ; mais l'idée que la télévision est un service comme n'importe quel autre, sujet aux règles du traité, a provoqué des protestations, notamment des institutions publiques de radiodiffusion. La Commission a été accusée de négliger les aspects culturels — de vouloir créer une zone libre de télévision sans réfléchir aux conséquences de la concurrence commerciale que cela pourrait entraîner.

Politique audiovisuelle proposée par la Commission

La Commission a fait un examen global de ces initiatives venant de différents côtés, et au printemps 1986, elle a proposé une politique audiovisuelle à trois volets, c'est-à-dire :

- dans le domaine technique, proposition de directive MAC-paquets (normes pour la diffusion directe de télévision par satellite) (15), à suivre par un examen de normes pour la télévision à haute définition ;
- proposition de directive « visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion » (16) ;
- communication concernant un programme d'action en faveur de la production audiovisuelle (connu par la suite comme le programme MEDIA, mesures pour encourager le développement de l'industrie de production audiovisuelle).

En ce qui concerne la proposition de directive découlant des consultations sur le livre vert « Télévision sans frontières », il s'agit non seulement de créer une zone de libre circulation d'émissions de télévision, mais aussi d'encourager la création d'une industrie européenne de production de programmes audiovisuels pouvant être exploités largement dans la zone libre créée — donc un objectif dont les Ministres de la Culture ont largement parlé. Le programme MEDIA prévoit un examen approfondi par des « tables rondes » de thèmes soulevés dans les discussions ministérielles ou lors de contacts préliminaires avec les milieux professionnels intéressés :

- Distribution (structure de distribution de films « low budget » ; multilinguisme)
- Production (nouvelles images, dessin animé, production de fiction)
- Financement (nouvelles structures de crédit).

La phase des tables rondes sera suivie par une période de mise en œuvre des conclusions, soit par proposition au Conseil, soit par action directe de la Commission.

Donc, même s'il n'y a pas encore eu de résultats concrets découlant des discussions menées au Conseil,

(14) Ivo Schwartz, op. cit. p. 387.

(15) JO n° L 311 du 6.11.1986, p. 28-29.

(16) JO n° C 179 du 17.7.1986, p. 4.

celui-ci a pu aider à dégager une stratégie et stimuler la Commission dans l'exécution de recherches sur des points importants pour la télévision de demain.

Année européenne du cinéma et de la télévision

Il y aura la possibilité de promouvoir l'industrie européenne par de nouvelles initiatives au cours de l'« Année européenne du cinéma et de la télévision 1988 ». La suggestion d'une telle année a été faite lors d'une réunion ministérielle et l'Année a été proclamée en conformité avec le rapport du Comité pour l'Europe des Citoyens adopté par le Conseil européen (Milan, 28-29 juin 1985). Le Conseil et les Ministres de la Culture réunis au sein du Conseil ont mis les préparatifs en marche en adoptant, en novembre 1986, une résolution sur l'Année (17).

c) L'intensification des liens culturels

En conformité avec la Déclaration Solennelle sur l'Union européenne de juin 1983, les Ministres de la Culture ont pris des mesures pour intensifier les liens culturels entre les pays de la Communauté européenne.

Il s'agit de résolutions sur :

- Ville européenne de la Culture (18)
- Concours européen de sculpture (19)
- Manifestations de la production audiovisuelle dans les pays tiers (20)
- Itinéraires culturels transnationaux (21).

La manifestation « Ville européenne de la Culture » a été l'initiative la plus importante et la plus réussie. Il y a en fait un apport culturel et un apport potentiel de tourisme pour la ville concernée. La responsabilité de mise en œuvre incombe à un Etat membre ou à la ville elle-même chaque année ; il n'y a pas de tâche d'animation au niveau européen, mais en fait, la Commission subventionne souvent l'un ou l'autre événement lié à la Ville européenne. C'est le Gouvernement grec qui a présenté l'idée d'une ville européenne de la Culture, et la liste des villes choisies jusqu'ici est comme suit :

- 1985 Athènes
- 1986 Florence
- 1987 Amsterdam
- 1988 Berlin
- 1989 Paris
- 1990 Glasgow.

Le Conseil de l'Europe et ceux de ses Etats membres qui ne font pas partie de la Communauté européenne y participent déjà ; l'idée a même été avancée dans la conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) de choisir, dans le futur, l'une ou l'autre ville de l'Europe de l'Est.

Lors de la réunion ministérielle de novembre 1986, trois nouvelles résolutions intergouvernementales ont été adoptées, concernant :

- la conservation du patrimoine architectural européen (22),

(17) JO n° C 320 du 13.12.1986, pp. 4-5.

(18) JO n° C 153 du 22.06.1985, p. 2.

(19) JO n° C 153 du 22.06.1985, p. 3.

(20) JO n° C 153 du 22.06.1985, p. 2.

(21) JO n° C 44 du 26.02.1986, p. 2.

(22) JO n° C 320 du 13.12.1986, p. 1.



- la conservation des objets et des œuvres d'art (23),
- le mécénat des entreprises dans le domaine des activités culturelles (24).

Ces résolutions constituent par rapport aux résolutions antérieures un pas vers une action culturelle plus intégrée entre Conseil (ou Ministres réunis au sein du Conseil) et Commission, car dans chaque résolution, les Ministres « prennent acte de l'intention de la Commission de continuer à contribuer à la mise en œuvre des mesures prises dans ce domaine ».

Perspectives d'avenir

Au cours des trois années passées, les Ministres de la Culture de la Communauté ont abordé un nombre considérable de questions concernant divers aspects de la culture. Les résultats jusqu'ici sont limités et il n'y a pas encore de politique claire de la Communauté en faveur de la culture.

En ce qui concerne les résultats, l'initiative concernant la Ville européenne de la Culture est un succès. L'industrie de la production audio-visuelle a été secouée par toutes les discussions et tous les contacts en vue d'une approche européenne dans ce domaine, et la Commission a été amenée à faire des recherches sur plusieurs aspects où un travail en commun sera utile. L'Année européenne du Cinéma et de la Télévision 1988 a été lancée par une résolution donnant la possibilité d'entreprendre des actions à la fois économiques et culturelles. Une approche globale concernant le livre a été amorcée. Finalement, les Ministres ont adopté des résolutions concernant l'héritage culturel qui couvrent en partie ce que la Commission fait déjà dans ce domaine ou qui donnent un appui modeste à une certaine activité de sa part.

Quant à une politique européenne en faveur de la culture, un accent a été mis sur le maintien de la diversité des cultures en Europe, plutôt que sur l'identité européenne. Vu cependant les différences qui existent dans les politiques et structures entre les Etats membres, il ne fallait pas s'attendre à avoir rapidement une politique au niveau de la Communauté.

L'encouragement des Chefs d'Etat ou de Gouvernement à des actions européennes dans le domaine de la

culture a été maintenu lors des Conseils européens de Fontainebleau, en juin 1984, et de Milan, en juin 1985. Ce dernier a approuvé le rapport du Comité ad hoc « Europe des Citoyens », qui « constate que les réunions du Conseil et des Ministres de la Culture de la Communauté se poursuivent dorénavant de façon régulière et qu'on a fait des progrès dans ce domaine... » (para 3.2.). Le rapport a proposé un certain nombre de mesures, notamment dans le domaine de l'audiovisuel. Il y a eu cependant des limites à l'encouragement fourni par les Chefs d'Etats ou de Gouvernement ; la suggestion de faire mention de la culture dans l'Acte unique européen, signé en février 1986, n'a pas été retenue.

Toute mesure qui a une implication financière a un passage difficile dans le Conseil. Cela est normal, particulièrement dans une période d'austérité budgétaire. La Commission a une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre d'« actions ponctuelles » pour préparer des propositions qu'elle soumettra par la suite au Conseil. Cependant, les restrictions financières rendent assez souvent les discussions sur les mérites d'un projet très difficiles.

Les sessions ministérielles ont parfois donné lieu à la satisfaction, mais parfois aussi à la frustration. L'absence d'une base dans le traité (ou même d'une résolution « comportant un programme d'action », telle que celle qui a donné du dynamisme aux actions des Ministres de l'Education) est évidemment en grande partie responsable.

Pourtant, il y a une dynamique en faveur d'actions pour le rapprochement culturel (dans le sens large) des peuples européens. Le secteur culturel est aussi un secteur économique en forte expansion.

Il y a des possibilités de flexibilité dans certaines positions nationales. Lors du référendum danois en janvier 1986 sur l'Acte unique européen, il a été souligné que les limites de la Communauté n'iraient pas au-delà des nouvelles limites fixées dans cet Acte. Cependant, le référendum a rendu l'appartenance du Danemark à la communauté très claire, et une attitude plus nuancée sur des questions liées à la culture (pour autant que la position constitutionnelle ne soit pas mise en danger) pourrait être prise dans les années à venir. Quant à la position allemande, la nomination du représentant des Länder comme porte-parole principal du pays lors de la session ministérielle du 13 novembre 1986 a été un développement intéressant. Depuis 1983 la position en faveur d'un travail commun concernant la culture a été renforcée par l'accession de deux nouveaux Etats membres, l'Espagne et le Portugal.

Le progrès sur des questions culturelles au niveau de la Communauté sera sans doute irrégulier ; mais le dynamisme en faveur d'un tel progrès existe, et le Conseil sera certainement amené à intensifier son travail dans le secteur.

(23) JO n° C 320 du 13.12.1986, p. 3.

(24) JO n° C 320 du 13.12.1986, p. 2.

LES PERSPECTIVES D'UN ESPACE AUDIOVISUEL EUROPÉEN

Jean AUTIN

*Membre de la CNCL
 Président de l'OFRT
 Président d'honneur de l'Union Européenne
 de Radiodiffusion*

Tout récemment il y eut grand bruit dans les palais gouvernementaux et le public en fut têt avisé. Certains ministres, et non des moindres, critiquaient à nouveau — car les querelles ne datent pas d'hier — le projet de radiodiffusion directe par satellite qui, sous les noms de TDF1-TDF2, était apparu en France vers 1978-1979. Sous couvert d'obsolescence technologique, de coûts excessifs et de résultats contestables, c'est toute une vision de l'avenir audiovisuel européen qui était remise en cause.

Or, quel est l'enjeu ? Au-delà des aspects industriels, qui sont capitaux, il s'agit de couvrir la majorité de l'Europe de l'Ouest par des programmes émis depuis une station orbitale de forte puissance située à quelque 36 000 km et reçus par des paraboles, individuelles ou collectives, de quelque soixante centimètres de diamètre. Finis les milliers — il y en a maintenant environ 10 000 — d'émetteurs et de réémetteurs, finies les installations coûteuses, à la maintenance difficile, pour desservir de rares foyers, finis aussi l'encombrement hertzien et la dégradation continue d'un signal radio-électrique attaqué de toutes parts.

Sagement, le Premier Ministre vient de confirmer ses décisions antérieures et de donner un délai de trois mois aux services concernés pour boucler un dossier bientôt vieux de dix années. Si le lanceur Ariane ne fait point de caprice et confirme ses performances, un premier satellite pourrait être lancé au début de la prochaine année, ce qui permettra un service expérimental en attendant la venue, un an plus tard, du deuxième modèle qui, donnant des garanties de fiabilité, permettra d'ouvrir un service opérationnel.

Il était temps. La palinodie n'avait que trop duré.

Car la radiodiffusion spatiale est l'unique avenir. Les transmissions terrestres n'ont plus longue vie ; elles subsisteront pour des usages locaux ou pour la production de programmes (tournages, relais directs...) ; mais leur utilisation exclusive a déjà vécu. Les émissions de la cinquième et de la sixième chaînes ne sont-elles pas acheminées par Télécom 1, satellite de point à point, de la tête de réseau à Paris jusqu'à tel émetteur desservant Bordeaux, Marseille, Lille ou Strasbourg, tandis que les signaux des quatre premières chaînes (Canal Plus inclus) bondissent de tour hertzienne en tour hertzienne avant de rejoindre le centre de diffusion. Pour aller de Paris en Alsace, l'un fait ainsi 72 000 km (montée au satellite et descente) tandis que l'autre franchit par sauts successifs les 500 km qui séparent le Rhin de la capitale.

Telles sont les données élémentaires de ce pari du siècle finissant.

Elles ouvrent d'étonnantes et redoutables perspectives.

Etonnantes puisque, grâce à ce qu'il est pudiquement convenu d'appeler les débordements techniquement inévitables, les émissions d'un pays donné seront susceptibles d'atteindre la plus grande partie de notre Europe, les programmes du satellite français pouvant être reçus depuis Liverpool jusqu'à Madrid et Florence, en passant par Amsterdam, Francfort et Munich. Mieux même, avec des paraboles de deux mètres de diamètre (alors qu'il suffit, rappelons-le, de soixante centimètres normalement). Vienne, Copenhague ou Naples seront touchés.

Redoutables aussi car la diffusion au-delà de la zone frontalière suppose à la fois un bouleversement des habitudes et la mise au point d'une réglementation internationale, encore peu élaborée.



Néanmoins, des projets sont nés et ont connu des fortunes diverses tant a paru évidente la nécessité d'un espace culturel européen maintenant que sont presque surmontés les aléas techniques et que sont examinés avec ardeur et détermination les derniers obstacles juridiques et politiques.

*
**

Des expériences ont donc été initiées ; elles ont échoué. Mais comme toutes recherches, elles ont été riches d'enseignement et ont permis de progresser.

Euroradio fut l'ancêtre. D'inspiration britannique mais la France s'y est spontanément associée, elle consistait en l'élaboration d'un programme commun, notamment d'informations, par une équipe franco-britannique, qui aurait été diffusé à des heures voisines sur une des chaînes nationales de chaque pays. En cas de réussite, l'expérience aurait été étendue progressivement à d'autres radiodiffuseurs, en particulier allemands. Hélas, elle demeura au niveau des ... bonnes intentions.

L'une des premières manifestations concrètes, appelée *Eurikon*, réunissait en 1982 cinq organismes de télévision qui programmèrent, chacun à leur tour, et pendant une semaine, non consécutive à la précédente, un programme dit européen. Le but poursuivi était triple : élaborer un service d'actualités et d'informations pan-européen ; créer des programmes attrayants pour tous les ressortissants de notre Europe ; trouver des solutions aux problèmes linguistiques puisque l'obstacle des langues reste dirimant pour la circulation des idées et des messages.

Successivement devaient apparaître ensuite *Satellite Télévision*, *Sky Channel*, *Super-Channel*... tous d'origine anglo-saxonne, dont l'ambition était de tester les capacités de réception et de créer des mouvements commerciaux avant l'arrivée des systèmes de radiodiffusion directe, tout en ouvrant la route à de nouveaux modes de communications dans lesquels le câble jouerait un rôle essentiel.

Le plus original et le plus récent, *Europa TV*, s'efforçait de ne plus juxtaposer des séquences d'origine nationale présentant une certaine tonalité européenne mais d'élaborer un véritable programme à vocation européenne. Après dix-huit mois de difficile fonctionnement, il devait être abandonné fin 1986.

Du côté français, un projet, baptisé *Sept*, devait lui aussi demeurer dans les cartons. Conçu, à la demande du Gouvernement, par Pierre Desgraupes, et destiné à la radiodiffusion directe, cette initiative pour être moins ambitieuse n'en était que plus réaliste. Prenant pour cible un public cultivé et intéressé par des émissions au profil plutôt culturel, elle prévoyait un programme dit « haut de gamme », destiné à 10-12 millions de téléspectateurs et rassemblant les grands événements culturels européens qui sont par leur nature même internationaux : musique, arts plastiques, architecture, grandes œuvres des répertoires dramatiques.

Momentanément écarté, il ne peut que retrouver de l'actualité le jour où sera enfin opérationnelle la radiodiffusion par satellite. Mais pour l'heure, ce ne fut qu'un beau rêve.

Pourquoi ces impossibilités à naître et à prospérer ?

*
**

Certes, il faut d'abord compter avec la lourdeur des habitudes, avec la peur des novations, avec les intérêts contrariés, avec le manque d'imagination... bref, avec tout ce que rencontrent, et ont de tous temps rencontré, les créateurs.

Mais il est vrai que cette fois les inconnues sont plus nombreuses que dans les exercices antérieurs. Passer d'une couverture nationale avec quelques débordements frontaliers à une desserte européenne relève plus de l'aventure, voire de la témérité, que de l'évolution prudente et circonspecte. Mais quelle belle aventure ! D'un côté quelque 40 millions de clients, de l'autre plus de 200, sinon même 300 si les programmes sont attractifs.

Que faut-il donc ?

En supposant les obstacles techniques surmontés — et cette hypothèse semble maintenant peu hasardeuse — de nombreux problèmes restent à résoudre dans la tourmente de la déréglementation à laquelle nous assistons dans presque tous les pays d'Europe.

Juridiquement, bien des aspects sont encore en suspens. Quel sera le droit applicable ? Les experts de Bruxelles confrontent leurs vues avec celles des services permanents de l'Union Européenne de Radiodiffusion qui, à Genève, pensent l'Europe audiovisuelle de demain. Et le Conseil de l'Europe est consulté. Comment se résoudront les rapports avec les ayants-droit, auteurs, compositeurs, interprètes... ? C'est une question de prix, dira-t-on. Pas uniquement puisqu'il faudra définir la cible atteinte, et concernée, pour connaître les bases des nouveaux calculs.

Quels seront les rapports avec le cinéma ? Usant de dispositions contraignantes, la France a réussi à protéger son industrie des films et leur distribution en salle. Nos voisins sont-ils prêts aux mêmes limitations, soit pas de film à la télévision les mercredi et vendredi soir, le samedi toute la journée et le dimanche avant 20 h 30. Accepteront-ils de laisser s'écouler un délai de trois ans entre la sortie en salle et le passage sur le petit écran ? Sauf s'il s'agit de services cryptés.

L'Union Européenne de Radiodiffusion (UER) qui regroupe pratiquement tous les radiodiffuseurs européens d'importance nationale et le Bureau de Liaison Européen du Cinéma (BLEC) qui rassemble la plupart des producteurs et distributeurs de films ont entamé le long et difficile processus d'une identité de vues sur ce que d'aucuns ont appelé les vases communicants de l'audiovisuel. Déjà des accords se profilent sur la protection des droits d'auteur et des droits annexes, sur l'encouragement à la coproduction sur une plus vaste échelle qu'aujourd'hui et sur la nécessité de consacrer à la promotion du cinéma de larges plages télévisuelles.

Quant au régime de la publicité, il méritera de multiples confrontations tant sont diverses les règles et les pratiques des pays européens. Au-delà des secteurs ouverts — tabac, alcool, distribution sont encore fermés dans notre pays —, c'est toute une éthique qui est en cause. Les messages d'aujourd'hui auraient été jugés intolérables, voilà dix ans ; ils peuvent être considérés comme tels chez certains de nos voisins, de même qu'il y aura peut-être des récriminations contre ce que beaucoup appelleront « l'invasion étrangère ».

Mais que serait un espace audiovisuel dans lequel circuleraient peu de séquences d'origine européenne et où la production serait modeste ?

Des efforts ont été tentés : ils restent fort limités. Citons la *Communauté Européenne de Production*, née

en juillet 1985 entre six partenaires : Channel Four, ZDF, RAI, ORF, SSR et Antenne 2 ; *The European Production Corporation*, fondée par des producteurs sous l'égide de l'éditeur Ramsay, qui ambitionne une vaste série sur les croisades ; le *Consortium Européen de Télévision*, rassemblant des entreprises privées (dont MM. Berlusconi et Maxwell), qui se propose d'exploiter, entre autres, l'œuvre d'Hemingway.

De son côté, la CEE a lancé le programme MEDIA (mesures d'encouragement pour le développement de l'industrie audiovisuelle). Il vise à privilégier les auteurs et pour ce faire à renforcer la production originale grâce à une rationalisation des méthodes de création et de fabrication. Car la différence de coût entre les séries américaines et européennes est considérable : de l'ordre de 1 à 10 au minimum.

Mais en dehors de quelques vœux pieux, d'une action spécifique en faveur des nouvelles images et de la nouvelle pétition de principe, maintes fois répétée, d'une meilleure exploitation de la mémoire collective que représentent les archives audiovisuelles, à l'évidence sous-exploitées, les commissaires de Bruxelles n'ont envisagé que des financements privilégiés et des mesures d'incitation fiscale.

L'Europe se fait jour après jour. Les esprits se frottent ; de nouvelles mœurs se substituent aux traditions ancestrales. Mais nous n'allons pas tous du même pas. Il faudra du temps pour harmoniser les cadences.

*
 **

Rien de vraiment novateur ne verra le jour en Europe si nous demeurons dans le cadre des politiques nationales. Sans doute les futurs programmes, diffusés par voie spatiale, pouvant être reçus hors de notre hexagone devront prendre en considération le public potentiel et éviter de choquer ou simplement d'indisposer des téléspectateurs nourris à d'autres sources. Mais il ne faudrait pas que cela conduise à l'asepsie et à l'absence de toute audace. L'avenir n'appartient ni aux tièdes, ni aux frileux.

En réalité, un véritable espace audiovisuel européen suppose une structure spécifique. Tant qu'il n'existera pas une équipe indépendante des organisations nationales, nous resterons prisonniers des carcans hérités des âges et quotidiennement façonnés par notre environne-

ment socio-politique. Le défaut de toutes les expériences a tenu dans le lien étroit subsistant entre les hommes chargés d'un programme européen et les structures qui les abritaient et les finançaient.

L'enjeu des prochaines décennies est là.

Si espace européen signifie zone territoriale de desserte, nous y sommes presque parvenus, avec les aléas auxquels il a été fait trop rapidement allusion.

Si, en revanche, espace n'est plus seulement synonyme de surface géographique mais s'entend comme un nouvel univers dans lequel circulent et s'échangent librement les idées et leurs supports, alors il convient de franchir le pas, d'oublier les frontières et de penser, comme l'a fait Pierre Desgraupes, un programme pour les Européens.

Utopie, dira-t-on ! Non, si l'on veut bien songer que tous, en notre Europe, sommes les héritiers et les détenteurs d'une même culture, puisée aux sources gréco-romaines et judéo-chrétiennes qui nous ont abreuvés, quels que nous soyons.

Que lisons-nous dans nos littératures, qu'applaudissons-nous sur nos scènes, que voyons-nous dans nos musées, qu'admirons-nous dans nos architectures, qu'écoutons-nous dans les auditoriums ou dans le silence de nos demeures ?

Des gestes renouvelés de l'Acropole et du Colisée, des variations sur les thèmes bibliques, des évocations des Eglises, des souvenirs de notre histoire, celle du Vieux Continent, encore fertile même s'il s'enrichit sans nuances d'apports extérieurs.

*
 **

Le Conseil de l'Europe peut être un creuset utile. C'est sans doute par lui qu'il faut passer pour atteindre le grand, le noble objectif de l'espace audiovisuel, mais à une condition : qu'une équipe, issue de volontés convergentes et constituées d'hommes de bonne volonté, s'attellent à cette tâche sans esprit de clocher et dans la seule perspective d'une Europe unie pour présenter ses valeurs ancestrales et démontrer la permanence de sa créativité.

Mais y aura-t-il créativité ? Là est le seul véritable problème.



DE SIX À DOUZE, D'IMPORTANTES MUTATIONS POUR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN 30 ANS ; LES CONDITIONS POUR RÉUSSIR À DOUZE SONT-ELLES RÉUNIES ?

A. SAUWENS

Directeur adjoint à la Fédération des entreprises belges, chargé des problèmes européens

Au 1^{er} janvier 1986, une ère véritablement nouvelle mais incertaine quant à ses résultats et à sa réussite dans le prolongement du Traité de Rome a débuté pour la Communauté avec son élargissement à Douze pays membres au total.

Sans mettre en cause, le moins du monde les immenses avantages de type politique et stratégique que cet élargissement présente pour la Communauté elle-même aussi bien que pour les nouveaux venus, ni moins encore le nouveau levier potentiel que du point de vue économique représente la naissance d'une entité (inédite au niveau mondial) de 320 millions d'habitants et donc de consommateurs (soit nettement plus que les 235 millions du continent américain), l'on est en droit après 30 années de Traité de Rome de s'interroger sur la viabilité de pareille entité compte tenu d'une part du contexte économique mondial et européen de l'heure toujours « fait de crise » et d'autre part du type d'évolution et de mutation, enregistré surtout durant les 20 dernières années, au niveau à la fois des institutions européennes elles-mêmes que de leur aptitude et efficacité à résoudre les problèmes concrets de l'heure.

La légitimité d'une telle interrogation sur l'Europe et son devenir est patente, car du point de vue économique aussi bien que politique une Communauté à Douze dont « le citoyen moyen des 4 Etats membres les plus pauvres (Espagne, Grèce, Portugal et Irlande) qui représentent environ 20 % de la population actuelle de la Communauté, disposait en 1985 d'un revenu réel inférieur de moitié, par rapport au citoyen moyen des quatre pays les plus riches (Allemagne, France, Danemark et Luxembourg (1)) pose d'emblée l'ampleur et la nature du problème à résoudre pour le maintien en vie effective d'une telle « Communauté ». Cela explicite aussi mieux que toute autre donnée chiffrée le changement de *nature qualitative* affectant la Communauté elle-même en passant à Douze.

Il ne s'agit plus en effet seulement d'améliorer le niveau de vie de pays hautement industrialisés, comme l'étaient notamment les six pays fondateurs de la Communauté, mais de plus en plus d'aider et d'amener des pays moins développés à atteindre un plus haut niveau industriel. Il s'agit donc au fond, d'une nouvelle tâche pouvant rentrer dans le concept de l'intégration européenne : résoudre dans le cadre communautaire *par la solidarité des pays membres* l'entrée de pays structurellement faibles avec tous les problèmes que cela suppose et la mise à l'épreuve de la capacité intérieure et extérieure de la Communauté.

Au fond, l'Europe d'aujourd'hui à tous les stades de ses institutions, de ses représentants politiques, économiques et syndicaux au plus haut niveau, en acceptant une telle mutation de la CEE à Douze, entreprend de relever un défi gigantesque. Celui sans doute de la *solidarité*, partie essentielle de l'intégration européenne et par la même occasion ce qui s'y trouve inéluctablement lié à savoir l'*Achèvement et l'Approfondissement du Marché commun*.

Or, sous ces 2 derniers angles — à moins de ressaisissement toujours possible — ainsi que l'histoire elle-même de l'intégration européenne nous en a souvent administré la preuve dans le passé, force est de consta-

(1) Citation extraite de la page 44 du récent Rapport économique annuel 86/87 de la CEE.

ter que *beaucoup sinon tout reste à faire* et ce dans un contexte économique difficile et de toute manière non comparable en tout cas à la période économique faste qui a présidé dans les années 60 à la levée des obstacles tarifaires entre Etats membres et ensuite à la lancée de plans ambitieux, tels celui de M. Werner sur l'UEM conçu dès 1971.

1. — Essoufflement dès le milieu des années 70 du dynamisme communautaire et de son institution-clef la Commission

Alors que durant la première phase de mise en place de la CEE à Six, il est vrai, l'on constate un dynamisme fulgurant de réalisation de l'Union douanière réalisée en juillet 68, soit avec 18 mois d'avance sur le calendrier du Traité de Rome et une expansion spectaculaire des échanges intracommunautaires passant entre 1958 et 1970 de 34 % à plus de 50 % des échanges commerciaux de l'ensemble de la CEE, cette dynamique s'est essoufflée depuis 1972-1973 tout spécialement sous l'influence probable des barrières non tarifaires persistantes, les pouvoirs publics nationaux redoublant d'ardeur à se protéger par ces instruments face à la crise mondiale des années 74 et faisant perdre par la même occasion une bonne part de ses mérites propres à l'« avance tarifaire » des années 60 que nous venons de signaler plus haut.

L'on en arrive à cette situation excellemment décrite encore récemment dans une étude du CNPF :

« La « seconde ligne de front » dans l'achèvement d'un Marché commun reste encore solide, bien enterrée, et bien défendue. Elle couvre tout une ramification complexe et redoutable d'entraves techniques aux échanges, absences d'équivalences professionnelles, contrôles divers aux frontières intra-communautaires liés aux divergences dans les traitements fiscaux, les modalités de réception et transit des marchandises, etc.

« Les 18 ans de retard en ce domaine pèsent lourd par rapport à l'auto-satisfaction des 18 mois d'avance sur le désarmement tarifaire douanier. Sans nous livrer à un exercice du style « à la recherche du temps perdu », constatons que peu de progrès ont été effectués en ces domaines.

« Le marché de la Communauté, première puissance commerciale mondiale, s'est largement ouvert sur l'extérieur. En comparaison, la libre circulation intra-communautaire a été affectée par notre manque de solidarité économique, industrielle, technologique, commerciale. La concurrence des autres Etats membres est restée largement assimilée à celle des Etats tiers, rien ne laissant augurer une « préférence européenne » dans les échanges. Cette situation est particulièrement caractéristique pour les marchés publics.

« En dépit de leurs efforts pour adapter leurs stratégies de production et de commercialisation à une base continentale européenne, et pour améliorer ainsi leur compétitivité au plan mondial, nos entreprises ne peuvent pas encore compter suffisamment sur un véritable marché intérieur aux dimensions de l'Europe.

« Trop souvent, les ministres européens ont joué les « Pénelope », défaisant dans les capitales ce qu'ils tissaient ensemble à Bruxelles. Et il en faut aujourd'hui 12 pour corriger l'entrave aux échanges qu'un seul peut trop librement introduire.

« L'intervention des pouvoirs publics dans nos économies s'est aggravée avec la crise économique des années 1974 et suivan-

tes. Face à la multiplication de mesures de protection internes, la Commission Européenne est restée largement impuissante. Elle s'est contentée de mettre à jour le catalogue d'articles en tous genres et de toutes nationalités des entraves subsistant dans les échanges intra-communautaires, quitte à attaquer les plus évidentes, sans que des succès ponctuels de sa part ne puissent modifier fondamentalement la réalité d'une situation négative.

« Il était clair qu'en laissant s'éterniser une telle situation, l'Europe travaillait contre elle-même, et que le temps, à une époque d'accélération dans la transformation des rapports de force mondiaux, travaillait également contre elle. Donc contre nous...

« Ce constat, déjà clairement établi par les industriels eux-mêmes, a fini par s'imposer aux responsables politiques confrontés à la persistance de la crise. Le rapport « Albert-Ball » de 1983, a bien analysé les effets de cette crise : croissance faible, retards technologiques, chômage record, pertes de parts de marchés face aux nouveaux industrialisés et à l'émergence de la zone du Pacifique, excès de l'Etat providence. Mais surtout, il a établi un lien clair entre ces constats négatifs et les effets de ce qu'il a appelé la « non-Europe ». L'insuffisance de marché commun européen nous paraît être au centre de cette non-Europe, même si elle en est d'autant un effet qu'une cause...

« Certains ont évalué à 1 milliard d'Ecus par an (7 milliards de francs) le coût des seuls délais d'attente aux frontières intracommunautaires et à 50 milliards d'Ecus (350 milliards de francs) le coût entraîné par le fractionnement du marché européen, soit 2 % du PNB de la Communauté ».

Cette analyse correspond d'ailleurs toujours à la réalité d'aujourd'hui de la CEE telle que la voient et la ressentent notamment les opérateurs industriels et économiques.

Si l'« Achèvement » du Marché commun reste ainsi posé et à réaliser, d'autres éléments « mobilisateurs » de l'idée et de l'identité européenne pour l'avenir telles que *l'unification monétaire* de l'Europe ou l'Europe de la *technologie* ont été lancés ou relancés au travers d'*activités remarquables et fructueuses*, certes, mais situées hors de l'orbite stricte des *activités communautaires et des attributions de la Commission européenne*. Nous visons ainsi d'une part le SME fonctionnant fort bien d'ailleurs depuis 1979 sur une base juridique ad hoc intergouvernementale en dehors des institutions CEE elles-mêmes et sans obligation par conséquent d'y participer pour les Etats membres de la Communauté (ce qui est d'ailleurs encore le cas actuellement pour 4 Etats membres parmi les Douze).

Pareillement sur le plan de l'Europe technologique et quel que soit le jugement favorable que l'on ait vis-à-vis de ces entités nouvelles (qui s'inscrivent d'ailleurs toutes dans la voie de l'Europe de demain), force est de constater qu'Airbus, Eureka pour ne prendre que quelques exemples constituent autant d'initiatives européennes « nouvelles » mais de type intergouvernemental et s'inscrivant largement dans le concept de l'« Europe à géométrie variable », cher à certains pays et échappant largement au cadre communautaire tant du point de vue de sa gestion que de son financement.

Plus récemment encore, la Commission européenne a démontré dans son excellent document « Stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi » qu'une coordination plus étroite des politiques économiques, que ce n'est actuellement le cas, aurait pu faire augmenter le taux de croissance de 1 à 2 points, ce qui représente environ le montant du total du budget des Communautés européennes à propos duquel on se bat tant, par ailleurs, au sein du Conseil.



Cette absence de l'Europe communautaire dans une série de domaines clefs explique les nombreuses interrogations et inquiétudes subsistant dans les milieux économiques aussi bien que politiques de petits pays comme la Belgique, soucieux de préserver et d'appliquer *la méthode communautaire, c'est-à-dire celle qui assure le mieux la garantie des intérêts des petits pays, aux domaines nouveaux et pas seulement à l'Europe du passé et de la PAC.*

*
**

Ajoutons encore qu'à cet essoufflement de l'Europe communautaire dont nous venons de souligner, de manière exemplative, certains traits « inacceptables » au regard de l'esprit et des initiateurs du Traité de Rome, a correspondu, bien entendu, de facto un certain « ravalement » de fait du rôle de l'organe-moteur des institutions communautaires du Traité de Rome, à savoir la Commission européenne « mâtée » en quelque sorte depuis le fameux « compromis » de Luxembourg de 1966 à propos du veto.

Ceci ne fait que souligner implicitement combien le facteur institutionnel est essentiel pour le développement d'une vraie Communauté. Jusqu'à ce que l'Acte unique devenu réalité (cfr point 3) y remédie très insuffisamment d'ailleurs, tel est encore le type d'évolution institutionnelle du présent, sous la forme d'une Europe caractérisée par *la prédominance intergouvernementale du Conseil* décidant à l'unanimité mais profondément divisé sur toutes les questions fondamentales à lui soumises, *l'affaiblissement corrélatif du rôle de l'influence et de l'efficacité de la Commission* dans sa capacité notamment de maintenir l'initiative et la diminution de facto des *pouvoirs budgétaires du Parlement Européen* par suite du plafond fixé à un niveau insuffisant intergouvernementalement quant au taux de TVA cessible aux Communautés dans le cadre du système des ressources propres.

2. — Remise en ordre de la CEE et espoirs depuis le Conseil Européen de Stuttgart

S'« essoufflant » dans la réalité et pour le surplus prise à la « gorge » dès avant 1980 sur le plan strictement budgétaire par le gouvernement britannique exigeant, avant tout autre progrès dans l'intégration, quel qu'il soit, une ristourne partielle de sa contribution budgétaire à la CEE (jugée trop élevée au regard des insuffisantes retombées de la PAC au Royaume-Uni), la Communauté a repris espoir avec l'opération « Stuttgart » du nom du lieu du Conseil Européen de juin 1983. Celui-ci a amorcé et lancé l'opération en plusieurs phases de réforme de la CEE (jugée trop exclusivement axée sur l'agriculture). Celle-ci s'est clôturée positivement au premier stade sous la Présidence française au Conseil Européen de *Fontainebleau de juin 1984* avec les mesures :

— de maîtrise de dépenses agricoles (produits laitiers) ;

— de solution du problème de la ristourne britannique liée elle-même à l'acceptation de l'augmentation du ni-

veau de ressources propres destinées à assurer le financement de la CEE.

Le deuxième stade de cette opération de remise en ordre ou de « revamping » de la CEE s'en est suivi de peu avec la conclusion en mars 85 à Bruxelles de la négociation d'élargissement de la CEE à l'Espagne et au Portugal entamée depuis de très nombreuses années.

La boucle de l'opération Stuttgart s'est trouvée définitivement « bouclée » avec la relance institutionnelle plus connue sous le nom d'Acte unique ou accord de Luxembourg de décembre 1985. Ainsi ficelé à Stuttgart, « le paquet » européen s'est trouvé déballé définitivement, sans qu'on puisse pour autant, ainsi que le soutient à juste titre le gouvernement belge, parler déjà de relance de la construction européenne, c'est-à-dire de l'Union européenne.

3. — Qu'en est-il exactement de la portée européenne de cet Acte unique (en voie de ratification et devant entrer en vigueur début 1987 sous Présidence belge).

Outre qu'il clôture, en posant le « toit institutionnel » de cette vaste opération de réforme entamée à Stuttgart et dont chacune des composantes reste à mettre en pratique dont un vrai élargissement (cfr point 4 ci-dessous), l'Acte unique est surtout important, en ce qu'il donne, conformément d'ailleurs aux vœux essentiels de la FEB, notamment une base juridique nouvelle aux décisions du Conseil susceptibles d'être prises désormais à la majorité qualifiée pour 75 % des matières, à l'exception de la fiscalité (ce que nous regrettons vivement) relevant du Marché Intérieur.

De la sorte, il apporte un adjuvant indispensable et un moyen pratique essentiel permetant en principe de réaliser d'ici 1992 le « Livre Blanc » de la Commission sur *l'achèvement du Marché Intérieur* contenant quelque 300 mesures à adopter par le Conseil dans les 3 domaines des obstacles physiques, techniques et fiscaux au libre échange des biens et services.

Le vœu de base des entreprises belges mais aussi tout simplement du Traité de Rome toujours « *inachevé* » se trouvera *ainsi réalisé par voie d'un espace économique sans frontières intérieures.*

Par la même occasion, la base stratégique et opérationnelle qu'est le grand marché deviendra réalité, redynamisant le processus bloqué ou essoufflé de l'intégration européenne elle-même avec tous les automatismes et enclenchements espérés par les Pères de l'Europe vers l'Union européenne.

Si tels sont les espoirs placés par beaucoup dans ce nouveau couple, étroitement lié : « l'Acte unique et Marché Intérieur » rendu réalisable par l'existence du premier, encore faut-il que cet Acte unique soit ratifié et mis en application pratique, ce qui requiert, comme la FEB elle-même l'a rappelé dans son récent mémorandum au Gouvernement belge intitulé « *Actions prioritaires* »,

l'adoption par la CEE des modalités pratiques d'exercice du vote au Conseil rendant effectif l'exercice du vote dans les matières non décidées à l'unanimité.

Parmi les nombreux points faibles de cet Acte unique souvent mis en évidence, les opérateurs économiques regrettent spécialement l'ambiguïté et le danger d'une clause de type protectionniste voulue par certains Etats membres et susceptible à moins de vigilance accrue de la Commission européenne et de la Cour de Justice, de freiner par suite de dérogation nationale de type plus ou moins permanent, l'indispensable harmonisation technique européenne si heureusement connue sous le nom de « nouvelle approche ».

Un autre « manque » grave de cet Acte unique, aussi signalé dans le mémo FEB est qu'il n'a pu aborder le domaine essentiel du financement de la Communauté à Douze et se trouve, à ce point de vue notamment, assez curieusement en recul par rapport au document intergouvernemental du Comité Dooge.

Cette lacune « voulue » de l'Acte unique met en évidence, à notre avis, un manque de cohérence grave dans sa conception. Car, comme le dit la FEB « sans autonomie financière satisfaisante, le développement des décisions communautaires nouvelles prises par vote majoritaire (à la suite de l'Acte unique) est rendu de facto impossible, annulant ainsi l'effet bénéfique de la Réforme Institutionnelle de Luxembourg ».

En particulier, se trouvent ainsi visées ou susceptibles de l'être, une série de mesures (allant du Marché Intérieur, à la technologie, au Fonds Européen de Développement Régional) qui même prises à la majorité risquent de rester sans effets pratiques *faute de moyens financiers en voie d'épuisement d'ailleurs*. La limite de ceux-ci telle que fixée à Fontainebleau est en passe d'être prochainement atteinte et reste dépendante d'un accord unanime des gouvernements soumis de plus à ratification de chacun des Parlements nationaux !

Il semble y avoir là la preuve d'une attitude ambiguë envers la CEE de la part de certaines autorités intergouvernementales « Je te donne d'une main, je reprends de l'autre ».

Nous ne pouvons toutefois pas quitter ce problème de certaines insuffisances de l'Acte unique sans évoquer aussi, comme le fait la FEB, sa conception de l'Europe différenciée » abordée aussi par l'Acte unique en son article 8 (et très importante, à notre avis, pour la CEE élargie) mais dans certaines limites à bien préciser pour ne pas tomber dans la chausse-trappe de l'Europe à plusieurs vitesses que nous ne voulons pas et qui mettrait en cause tout idée d'espace juridique stable et ébranlerait définitivement la confiance des entreprises en la valeur juridique des engagements communautaires et même en la CEE.

La FEB en effet n'accepte une telle technique de différenciation « positive » (prévues à l'article 8 de l'Acte unique) qu'avec une série de conditions restrictives et de critères stricts sur lesquels nous insistons (cfr annexe 1).

En dépit du manque de précisions de l'Acte unique à ce propos, il est cependant couramment admis que cet article 8 permettant une certaine « géométrie variable » pour certaines décisions affectant le développement du Marché Intérieur est strictement limité à la période s'écoulant d'ici 1992, date d'établissement du Marché Intérieur, la « convergence » étant supposée réalisée alors ; acceptons-en l'augure !

4. — Conditions pour réussir à Douze et redémarrer

Vu que depuis le 1^{er} janvier 1986, la Communauté des Douze est une réalité juridique et politique, réussir l'élargissement égale désormais réussir la relance européenne.

Il s'ensuit inéluctablement que dans cette perspective, vu l'énormité du travail communautaire à accomplir en raison de l'hétérogénéité accrue des Douze mise en évidence au début de cet article, le maître-mot devient celui de solidarité renforcée via une solution de type à la fois politique institutionnelle et financière à prendre, si l'on veut éviter à ce que dans la pratique la CEE élargie n'aboutisse à une Europe à de multiples vitesses, négation de l'Europe unifiée et équivalent à une sorte de « coexistence » menant tout simplement à la transformation de la CEE en zone de libre échange.

Pour qu'il n'en soit pas ainsi d'ici un délai plus court que l'on ne pense, si ne se manifeste pas la volonté politique nécessaire à tout acte de solidarité européenne, 3 types d'objectifs institutionnels financiers et de politique économique au sens large doivent être poursuivis en symbiose pour relever effectivement le défi que l'élargissement pose à l'Europe.

A. Objectifs et moyens institutionnels

— Mise en place des différents mécanismes de l'Acte unique en tant que premier pas vers l'Union européenne qui reste le but y compris l'achèvement de l'Union économique et monétaire non incorporée comme tel dans l'Acte unique.

— Compléments à y apporter ultérieurement par voie de protocoles additifs en vue de renforcer les points clefs des Traités de Rome que constituent :

- Le rôle moteur et central de la Commission et
- la généralisation du vote majoritaire au sein du Conseil.
- En ce qui concerne le *Parlement Européen* la procédure de « coopération » prévue par l'Acte unique entre Conseil et Parlement européen pourra à l'usage être étendue à d'autres matières et l'amendement (présenté par la Belgique à la Conférence de Luxembourg) être repris dans le sens de déclarer « adoptée après un délai de 3 mois, la proposition amendée par le Parlement et sur laquelle le Conseil n'aura pas statué ».

De manière générale, l'on ne peut que soutenir l'initiative en cours au sein de la Commission institutionnelle du Parlement Européen définissant une stratégie institutionnelle nouvelle de nature à remettre en selle le projet de constitution de l'Union européenne à l'occasion des futures élections européennes de 1989. Le délai nous semble adéquat pour voir où et comment l'on peut faire plus sur le plan de l'intégration politique après 2 années de mise en pratique de l'Acte unique et à temps pour s'assurer que l'on ait les moyens adéquats de réaliser le but du Marché Intérieur en 1992.

B. Toutefois, vu le souci primordial dans une Communauté à Douze du renforcement nécessaire de la convergence au sein de la CEE élargie et par conséquent de la nécessité effective de transferts de ressources du Nord



vers le Sud, c'est le financement revu et amélioré de la CEE qui va constituer la clef de voûte de l'avenir et de la viabilité de la CEE à Douze.

1. Sources de financement amélioré et accru

Pour sa solution, toute idée valable et efficace mérite d'être creusée y compris comme la FEB l'a suggéré, à titre complémentaire, il est vrai, certaines modalités de financement *non budgétaire* d'aspects de l'activité communautaire auxquels la CEE attache un intérêt particulier. Des modes de financement à capitaux privés adaptés aux techniques de l'avenir (projets de haute technologie CEE ou Euréka) pourraient aider à cet égard pour des projets transnationaux avec le patronage de la CEE. Mais, il est évident cependant que l'essentiel du problème du financement se situe *au niveau des ressources de type budgétaire* dont la TVA à dé plafonner à un niveau opérationnel et acceptable apparaît à tous comme la solution immédiate à la fois la plus sage et la plus réaliste à ce stade de l'intégration européenne. Il s'agit, en effet, ainsi qu'il apparaît de plusieurs études dont une que nous avons élaborée en 1982, d'un mode de financement destiné à constituer la base du financement communautaire d'autant que bien relié à la capacité « contributive » et au PIB de chacun des Etats membres.

2. Quelle affectation prioritaire de ces ressources communautaires accrues dans le cadre de la Communauté élargie ?

A moins d'accepter, comme d'aucuns le proposent, actuellement une forte « renationalisation » de la PAC (ce qui n'est pas sans risques d'ailleurs de « repréailles » possibles dans le chef d'Etats membres les plus touchés financièrement par une telle renationalisation accentuée de la PAC), l'on ne peut échapper à une nette augmentation du budget communautaire (2) dont l'affectation devrait à la fois assurer :

a. Le maintien de dépenses agricoles restant fatalement majoritaires même à moyen terme, malgré le contrôle amélioré et l'accélération nécessaire de sa réforme dans une Communauté élargie où pourtant la part de l'emploi agricole va hausser nettement par rapport à la situation existant dans l'Europe des Dix.

Pour le surplus, le flux de dépenses agricoles devra être réorienté et profiter moins aux agriculteurs relativement aisés du Nord-Ouest au profit de producteurs pauvres du Sud.

b. Un fonctionnement amélioré des fonds structurels révisés dans le sens d'aider à une meilleure convergence indispensable pour assurer le maintien de la « cohésion » communautaire, mise à mal entre autres par l'opération elle-même d'élargissement ainsi que nous le mentionnons au début.

Le récent rapport économique annuel de la CEE parle à juste titre de ce que l'« investissement dans les régions et les pays les plus pauvres ne pourra se réaliser sans des mouvements de capitaux suffisants ».

(2) Une telle augmentation n'est acceptable qu'à condition que les transferts réels de ressources qu'ils impliquent vers la CEE, « soient soumis à une stricte maîtrise budgétaire et se traduisent dans la plupart des cas par des économies au niveau des Etats membres » (cf. extrait du Rapport Dooge au Conseil européen). Les modalités de l'opération devront, dans le climat politique actuel, être conçues de telle sorte qu'elles n'augmentent pas la pression fiscale globale.

Toutefois, l'expérience du passé suggère que les importations de capitaux privés à elles seules sont souvent insuffisantes. Il faut y ajouter une action délibérée des pouvoirs publics dans laquelle la Communauté a un rôle important à jouer au travers de ses Fonds structurels, de la BEI, etc.

Outre le rapport impatientement attendu, dès l'entrée en vigueur de l'Acte unique (article 130 D de l'Acte unique), émanant de la Commission européenne, en vue de rendre plus efficace et mieux coordonner l'action de ces Fonds, nous devons aussi mentionner deux autres engagements solennels des gouvernements des Dix (à l'époque) :

— l'un concerne une déclaration à propos de l'article 130 D où se trouvent rappelées les conclusions du Conseil Européen de Bruxelles de mars 84 annonçant : « Les moyens financiers affectés aux interventions des Fonds, compte tenu des PIM, seront accrus et de façon significative en termes réels dans le cadre des possibilités de financement ».

— D'autre part, dans le cadre de la négociation d'élargissement, il a été convenu, vu la moindre capacité d'absorption initiale des 2 nouveaux membres et l'étalement des crédits de paiement disponibles des Fonds structurels que le flux de financement vers l'Espagne, par exemple devrait être suffisant pour assurer au minimum pendant la période transitoire de 6 ans, une neutralité budgétaire comme impact total pour le budget espagnol envers la Communauté elle-même de l'application de l'ensemble des dispositions de l'élargissement.

Envers le Portugal les mesures financières de type transitoire adoptées prévoient un bonus attribué à ce pays en raison du retard économique très important avec lequel il entre dans la CEE.

Le renforcement, de par l'élargissement, des différences de revenus par habitant entre régions de la CEE aussi bien que le doublement qui s'en suit de la fraction de la population de l'Europe élargie située dans des régions communautaires connaissant de sérieux problèmes de développement, plaident pour un certain rééquilibrage de disponibilités financières consacrées via les Fonds structurels par rapport aux autres dépenses communautaires.

Outre une amélioration de l'enveloppe financière des Fonds structurels qui pourraient représenter bientôt le tiers du budget communautaire, c'est surtout sur une efficacité plus grande de leur fonctionnement qu'il faut insister.

Celle-ci devrait, selon nous, comporter, une concentration de l'emploi des ressources disponibles vers des objectifs bien déterminés et étroitement liés aux politiques d'ajustement industriel aussi bien que de révision des écarts de développement entre zones communautaires. Efficacité améliorée et concentration doivent aussi bien, selon nous, se combiner avec l'idée d'une approche intégrée, dont la pièce centrale consiste en la présentation de programmes intégrés établis conformément aux règles communautaires dans lesquelles les actions des différents instruments structurels font l'objet d'une programmation pluriannuelle pour les régions concernées et en tenant compte a priori des interactions réciproques.

De toute façon, il est à présumer que les 2 nouveaux pays entrant dans la CEE vont dans la négociation financière prochaine, faire jouer leur « va tout » communautaire à propos de l'extension de l'opérationnalité, de l'effi-

capacité aussi bien que du volume de ces Fonds en leur faveur.

c. Enfin si pour ces nouveaux adhérents, le levier des Fonds structurels (éventuellement revus et accrus) va constituer à terme l'objectif primaire, compensant en quelque sorte l'importance (et en un court délai) de la démobilitation à intervenir à l'importation aussi bien du côté des recettes douanières que fiscales et d'autre part le bénéfice assez reculé dans le temps (10 ans pour diverses spécialités espagnoles) de l'accès aux marchés agricoles communautaires, il faudra aussi songer, mieux que ce ne fut le cas dans les récentes années à l'Europe de l'avenir, c'est-à-dire celle des politiques nouvelles (compétitivité industrielle et technologie) éternellement sacrifiées financièrement, vu le poids et l'inertie relative des 2 autres types d'affectation relevés aux points a) et b).

Les « difficultés » de cette négociation sur le financement résultent d'ailleurs en partie de la procédure elle-même de confection du budget qui d'après le dispositif lui-même de l'article 203 du Traité de Rome distinguent les dépenses *obligatoires* (en principe les dépenses agricoles fondées sur les règlements communautaires d'organisation des divers marchés agricoles obligeant juridiquement la Communauté à honorer ses engagements) et les dépenses dites *non obligatoires* (parce que ne découlant pas des traités eux-mêmes) pour lesquelles existe une grande liberté de choix de l'autorité budgétaire et par conséquent aussi de compression ou même de suppression de cette catégorie de dépenses en cas de nécessité, c'est-à-dire d'épuisement ou presque des ressources budgétaires, comme c'est actuellement le cas.

Or, ces dépenses dites *non obligatoires* portent précisément sur toutes les autres politiques non agricoles essentielles pour le devenir de la CEE et sa diversification.

Ceci explique ce que nous évoquons sous le point c) en parlant de politiques nouvelles *toujours sacrifiées* en même temps que le sentiment de plus en plus affiché dans certains milieux communautaires influents et selon lequel la présente nouvelle négociation sur le « financement futur de la CEE » achoppera avec, pour conséquence, la mise au frigo du développement souhaitable de la Communauté et de la diversification de ses politi-

ques, *tant qu'un frein efficace ne sera pas trouvé* au développement sans limites effectives et « infranchissables » de la partie agricole du budget.

Quelques Etats membres de la CEE, considérant bénéficiaire relativement peu de la PAC et de la politique de soutien des prix agricoles, bloqueront très certainement l'accord à rechercher sur les nouvelles ressources, tant qu'à leur estime, largement fondée d'ailleurs, existe un danger que *toute ressource nouvelle soit en quelque sorte absorbée par une politique agricole incontrôlable*.

Ajoutons ici que toute solution raisonnable au problème du financement de la CEE doit respecter les principes de base de la solidarité budgétaire et aussi de l'unicité budgétaire. Toute solution hâtive trop uniquement élaborée sous l'impératif de « sauver les meubles » doit être évitée par exemple.

Comme on le voit, la négociation financière du proche avenir ne sera pas aisée, vu l'épuisement prochain des moyens financiers actuels si l'on veut conclure à temps et positivement en assurant cet ensemble d'objectifs essentiels pourtant au maintien et à la survie d'une vraie Communauté comportant économies et niveaux de vie *suffisamment convergents*.

**

A lire d'ailleurs attentivement l'Acte unique, l'on voit fort bien qu'il ne fait au fond qu'explicitier en 87 *deux des objectifs manqués jusqu'ici en partie mais intimement liés pourtant dès l'article 2 du Traité de Rome, à savoir Marché commun et convergence économique entre Etats membres*, la réalisation de l'un ne pouvant se faire sans l'autre en pratique d'ailleurs.

Conformément à ces prescriptions liminaires essentielles du Traité de Rome de 1957, les responsables communautaires d'aujourd'hui restent donc après 30 ans plus que jamais obligés de réaliser l'un et l'autre de ces objectifs pour enfin avoir l'Europe.

Telle sera notre conclusion essentielle pour l'action européenne d'aujourd'hui et de demain des responsables du *Défi européen*.

novembre 1986

Annexe 1. Critères d'acceptabilité d'une différenciation communautaire

Il est un autre point que nous voudrions aussi rappeler parce qu'insuffisamment exploité par l'Acte unique (et que nous avons déjà explicité dans l'avis précité de la FEB de mai 1985). Il s'agit de l'application par le Conseil, dans des cas exceptionnels et temporaires de la méthode de la « différenciation » sectorielle de la règle communautaire.

Le but d'une telle approche est, en effet, tout comme la généralisation du vote majoritaire, une technique destinée à assurer une certaine flexibilité du système de décisions, empêchant l'immobilité communautaire et par là même la désintégration.

Cette modalité nous semble d'autant plus d'actualité que la CEE en passant à Douze a accru encore la diversité de ses membres.

Toutefois, soyons clairs et pour éviter toute équivoque dangereuse : cette différenciation pour être acceptable, doit être de type sectoriel et répondre précisément à un certain nombre de critères destinés à éviter d'une part qu'elle ne revête un caractère global ou qu'elle puisse constituer une discrimination entre partenaires de la CEE.

Voici d'ailleurs les principaux critères d'acceptabilité de cette technique tels qu'ils ont été approuvés et publiés par la FEB dès septembre 1984 (3).

(3) Cfr Bulletin FEB n° 22 du 1-14 décembre 1984.



• La différenciation ne peut, en tout cas, être employée comme telle « à la carte » vis-à-vis de toutes les politiques.

Il n'est pas pensable que des domaines de base issus du Traité de Rome lui-même, à savoir l'Union douanière, la politique commerciale vers l'extérieur, la politique agricole commune (fondements de base originels de la Communauté) fassent l'objet de différenciation. Tout le monde est d'accord pour exclure le « hard core » des traités — c'est-à-dire les quatre grandes libertés et les règles communes (respectivement articles 9 à 84 du Traité de Rome et 85 à 102).

De l'avis général, l'application d'une telle différenciation, appelée soit « Europe flexible », soit « Europe à plusieurs vitesses » ne semble finalement possible concrètement que dans certains domaines très limités ne comportant pas en principe d'aspect onéreux.

Une recherche toute particulière de l'application de ce principe devrait, par voie de conséquence, être tentée dans des domaines comme le droit d'établissement, la libre circulation des capitaux, le transport, l'environnement, certains points relatifs au droit des sociétés et, en particulier, le groupement d'intérêt économique, le brevet européen, la politique de la recherche, la convention relative aux obligations contractuelles et, enfin certains types d'harmonisation fiscale (4).

• « Autre critère pour permettre la différenciation d'une politique communautaire : l'initiative doit venir de la Commission et avoir l'accord du Parlement européen.

Par voie de conséquence, les Etats membres doivent, à l'unanimité, marquer leur accord sur trois éléments :

le principe même de la différenciation ;

la liste des pays qui sont candidats à l'abstention à cette action ;

l'objectif final à poursuivre.

La sécurité juridique, la sauvegarde du caractère temporaire des traitements exceptionnels accordés et la sur-

(4) Il convient de mentionner également les domaines de la coopération en matière de projets industriels (tels Airbus, Ariane, TGV, entreprises communes Euratom) auxquels ne doivent pas nécessairement participer tous les pays.

veillance des divers organes communautaires, y compris la Cour de Justice, dépendent notamment de ce critère fondamental.

• Les non-participants à une telle action devraient, en ce qui concerne l'application différenciée ultérieure de celle-ci, être tenus au courant des développements. Les décisions d'application devraient chaque fois être prises selon les règles normales du Traité de Rome, les non-participants s'abstenant de façon systématique en l'occurrence.

• Tout secteur de différenciation doit chaque fois comporter un calendrier ou un schéma de rattrapage. Si nécessaire, on peut même concevoir que la différenciation dans la participation de certains membres à telle ou telle politique, se fasse grâce à des modalités moins contraignantes de participation comme cela se fait dans le cadre du Système Monétaire Européen.

• Tout secteur de différenciation n'est acceptable que s'il ne fausse pas la position concurrentielle entre partenaires de la CEE.

• Une politique différenciée doit toujours concerner une importante majorité de pays membres, en tenant compte du poids de la majorité qualifiée.

• Une certaine différenciation dans le financement des politiques faisant l'objet d'applications différenciées est également nécessaire mais, ainsi que la FEB l'a chaque fois répété, un certain lien avec le financement normal du budget de la CEE doit être maintenu.

• Sur base du principe de subsidiarité, et avant de décider une limitation du nombre de participants, il faudrait examiner la possibilité d'une mesure financée par la Communauté ou sur la base juridique d'une législation communautaire.

De la sorte, on éviterait au maximum la tendance que pourraient avoir certains Etats membres à prendre en considération de façon par trop exclusive et prioritaire la voie de coopération dite « extracommunautaire ».

Tels sont quelques-uns des critères réclamant approfondissement et qui permettraient éventuellement, comme déjà dit en 1975 par M. Tindemans, « de rendre de grands services tout en permettant au processus de développement de l'Union de reprendre son dynamisme, fût de façon imparfaite ».

LA DÉFENSE EUROPÉENNE : LES OCCASIONS MANQUÉES ET LES CHANCES DE RENOUVEAU

Pascal FONTAINE*

Professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris

I. — L'Europe, géant économique réduit au nanisme politique

La question de la sécurité de l'Europe n'a jamais cessé d'accompagner l'histoire de la construction européenne ni de peser sur ses développements. L'idée européenne est née après la guerre d'une double réaction : celle grâce à laquelle une poignée d'hommes politiques visionnaires ont jeté les bases d'une construction nouvelle entre des États qui venaient de s'affronter, et ont organisé ainsi les conditions de la paix et de la reconstruction économique. Mais les Européens ont aussi réagi ensemble à la menace que faisaient planer les armées soviétiques, qui avaient imposé leur loi dans les territoires libérés à l'est de l'Elbe au mépris des engagements contractés avec les alliés. L'Europe de la liberté s'est d'abord fondée sur la reconnaissance commune des valeurs démocratiques partagées entre des peuples rescapés de l'histoire. Le Conseil de l'Europe, l'Union occidentale et le pacte Atlantique ont scellé cette nouvelle solidarité. Les années 1945-50 ont été à cet égard déterminantes pour façonner le visage de l'Europe contemporaine.

Mais à cette période de reconstitution essentielle, sinon existentielle, du continent Ouest européen, a succédé une phase plus longue, à la fois subtile et moins spectaculaire dans le domaine de la politique étrangère et de la défense qui a coïncidé avec la genèse et la croissance de la Communauté européenne.

Près de quarante ans après la signature du pacte Atlantique (mai 1949) les Européens font reposer leur sécurité sur les mêmes fondements : l'ancrage dans l'OTAN et le lien entre la protection du territoire européen et les moyens stratégiques américains. Alors que le poids économique de l'Europe s'est considérablement accru, grâce en particulier à la dynamique mise en place par les institutions communautaires, sa personnalité stratégique lui fait toujours défaut et accredité l'image assez cruelle du géant économique réduit au nanisme politique. Notre meilleur allié, devenu notre principal concurrent commercial, fait vite peser sa volonté quand s'affrontent des intérêts trop divergents des deux côtés de l'Atlantique : la défaite sans guerre des Européens face aux menaces de représailles du président Reagan, peu soucieux de voir s'appliquer la préférence communautaire au marché des céréales en Espagne en est, en janvier 1987, la plus récente illustration.

Comment en est-on arrivé à cette situation paradoxale qui a voulu qu'en 1950 les Européens aient envisagé de bâtir l'Europe sur la défense, alors qu'en 1987 ils se montrent tout préoccupés du maintien de l'équilibre stratégique en Europe, prenant brutalement conscience que l'issue du sommet de Reykjavik quelques mois plus tôt aurait pu les laisser seuls face aux cinquante mille chars soviétiques ? Beaucoup d'erreurs de jugement ont jalonné ce tiers de siècle qui, de l'échec de la CED le 30 août 1954 aux malentendus du plan Fouchet en 1961 et aux vicissitudes de la coopération politique (CPE), a été celui des occasions manquées. Pour reprendre la formule de Jean Fourastié qualifiant de « trente glorieuses » les années de croissance qui ont suivi en France et chez ses partenaires l'ouverture du marché commun, on serait tenté d'évoquer les trente années perdues à l'issue desquelles les Européens se retrouvent riches, mais vulnérables, libres, mais menacés, conscients de la nécessaire solidarité qui

(*) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.



les unit mais incapables d'en tirer les conséquences politiques et institutionnelles.

II. — L'échec de la CED et la naissance d'un tabou (1950-1957)

Faut-il revenir sur la querelle de l'armée européenne ? Le plan Pleven (octobre 1950) était à l'origine une réponse française à la préoccupation pressante de Washington de voir se constituer une armée allemande capable de participer à la défense de l'Occident alors que la guerre de Corée marquait une nouvelle offensive du bloc communiste. La CED, à laquelle les Américains se sont d'abord montrés hostiles puis se sont ralliés face à l'intransigeance française et grâce à la capacité de persuasion de Jean Monnet, est devenue quatre années plus tard le point d'affrontement idéologique le plus violent qu'aient connu les Français depuis l'affaire Dreyfus, pour être finalement repoussée par l'Assemblée nationale. On mesure l'étonnement des partenaires de la France dont la plupart avaient ratifié le projet de traité, qui lui-même portait en germe par le biais de son article 38 un projet de communauté politique européenne, véritable constitution fédérale. Les années 1954-57 ont été celles des illusions déçues et des rancunes tenaces, puisqu'après la dérobade de Paris le concept même de défense européenne devenue l'objet d'un véritable tabou a disparu de toutes les discussions si ce n'est du champ de réflexion des Européens.

III. — De Gaulle et les malentendus européens : le plan Fouchet et les crises institutionnelles de la Communauté (1957-1969)

La relance de Messine a privilégié l'approche sectorielle et économique : il apparaissait à l'époque que l'énergie atomique à usage civil offrait des perspectives prometteuses pour l'Europe. La France particulièrement favorable au projet défendu par Jean Monnet et Louis Armand, s'est ensuite ralliée à l'idée du marché commun économique chère aux Allemands et aux Bénéluxiens. Tous les négociateurs se sont en tout cas trouvés d'accord pour apolitiser les nouvelles communautés à venir, excluant du champ des traités de Rome la diplomatie et la défense et renforçant par le biais des pouvoirs du Conseil la coopération intergouvernementale à laquelle avaient pu se soustraire les institutions de la CECA.

Les auteurs des traités de Rome n'ont certainement pas voulu priver la Communauté européenne de sa dimension politique, qui devait découler naturellement, et comme implicitement, des solidarités concrètes liant les États membres dans les domaines commercial, économique et social. Le premier président de la Commission, Walter Halstein conçut son mandat et le rôle de son institution en des termes suffisamment politiques pour s'attirer les foudres de la diplomatie française qui imposa, par l'hep-

talogue de Luxembourg (janvier 1966) une définition restrictive des signes extérieurs de souveraineté du collège.

La France et ses partenaires se sont affrontés durant la période du gouvernement du général de Gaulle (1958-69) sur deux types de questions, chacune d'une nature hautement politique :

— les premières initiatives de de Gaulle remontent à la conférence de presse du 5 septembre 1960, plaidoyer argumenté de la vision gaullienne de l'Europe des États, s'organisant en un concert de nations et devant mener à la confédération. Elles se concrétisent par la présentation le 19 octobre 1961 à la Commission Fouchet d'un projet de traité établissant une union des États, fondée sur la coopération intergouvernementale et incluant la défense. Les négociations échouent et la crise aiguë éclate en avril-mai 1962 quand la France et ses cinq partenaires s'opposent à la fois sur l'éventuel assujettissement de la Commission aux institutions intergouvernementales de l'Union, et sur l'absence de référence explicite à l'OTAN dans le projet français. La crise du « volapük » brisa définitivement la confiance qui avait pu s'établir entre la France et les cinq, durant les premières années de fonctionnement du marché commun. Le poids du politique et du militaire pesa de façon occulte mais sans discontinuer, tout au long des années suivantes : double veto de la France en 1963 et 1967 à la candidature de la Grande-Bretagne suspectée d'être le cheval de Troie des États-Unis, en particulier après les accords de Nassau (décembre 1962) entre Kennedy et Mac Millan, faisant dépendre la force nucléaire stratégique britannique des lanceurs Polaris américains ; signature du traité franco-allemand, en janvier 1963, dont la portée est aussitôt limitée par le vote d'un préambule du Bundestag ; retrait de la France en 1966 des organisations militaires intégrées de l'OTAN ; politique de la « chaise vide » de la France à l'UEO en 1969 ;

— la crise institutionnelle de 1965, ouverte par le refus de la France d'appliquer les articles du traité CEE prévoyant à partir de 1966 le passage au vote à la majorité qualifiée dans certains cas et conclue par le « constat de désaccord » de janvier 1966, marque de la part de Paris une seconde offensive de nature politique. En s'attaquant à une disposition virtuellement supranationale et en touchant au cœur du traité, de Gaulle a voulu affaiblir la mécanique décisionnelle communautaire qu'il n'avait pu contrôler dans le cadre d'une union politique intergouvernementale.

Sans doute l'Europe gaullienne et l'Europe communautaire étaient-elles dans leur essence et dans leurs modalités, incompatibles, et l'affrontement entre les deux approches, inévitable. Mais la conviction gaullienne de la nécessité pour l'Europe en construction, de se doter des instruments de la diplomatie et de la défense pour lui assurer son indépendance et lui faire jouer dans le monde un rôle à sa mesure, n'en procède pas moins d'une vision authentiquement européenne. L'héritage est-il perdu ? On en conclura que l'Europe ne peut être forte sans se doter des moyens d'exister, et que l'édifice communautaire disposant de certaines prérogatives supranationales, dans les domaines commercial, économique et monétaire, aurait contribué à la solidification de ces moyens. Par là de Gaulle avait tort de vouloir affaiblir la Communauté. Mais une approche purement économique de l'unification excluant les responsabilités que suppose une ambition mondiale, et confiant à d'autres les charges de la défense, nuit tout autant à l'Europe. Là de Gaulle avait montré la voie aux européens...

IV. — Le pragmatisme et ses limites : du sommet de La Haye à l'acte unique (1969-1986)

Le départ du général de Gaulle, s'il a modifié le climat des relations intereuropéennes, n'a pas levé les obstacles à la progression de l'Europe vers son unité politique. Le sommet de La Haye a ouvert la porte de la CEE aux Britanniques et les timides balbutiements de la coopération politique qui ont accompagné la décennie 1970 (rapports sur la CPE de Luxembourg — 1970, Copenhague — 1973 et Londres — 1981) portent plus la marque d'un pragmatisme frileux que d'une volonté déterminée de concrétiser l'identité européenne. L'Acte unique de février 1986 codifie dans son titre III les pratiques antérieures de la coopération en matière de politique étrangère. En se déclarant « disposés à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité », les États membres élargissent le champ de compétences des Institutions, mais ne se dotent ni des moyens juridiques (tout recours en carence devant la Cour est exclu par l'article 31), ni techniques (un secrétariat réduit à cinq fonctionnaires est mis en place à Bruxelles) pour donner corps à une politique de défense commune.

Les négociations intergouvernementales qui ont précédé la signature de l'Acte unique ont fourni à chaque délégation l'occasion d'expliquer ses réserves aussi bien que ses ambitions : pour la Grèce, l'Irlande et le Danemark, l'Europe communautaire ne peut s'arroger des compétences qui touchent à l'essence même de la souveraineté nationale. L'Italie et le Bénélux auraient accepté de s'engager sur la voie de substantiels progrès politiques, pour autant que la France, l'Allemagne fédérale et la Grande-Bretagne montrent la même détermination. Comme ce ne fut pas le cas, la conférence s'accorda sur un compromis minimaliste, qui ouvre cependant par le biais de deux dispositions des possibilités de progrès : le point 6 c) de l'article 30 suggère « l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines hautes parties contractantes dans le cadre de l'union de l'Europe occidentale et de l'Alliance Atlantique », et le point 12 invite les États membres cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Acte à envisager la révision du titre III.

V. — 1987-2000 : 13 ans pour bâtir l'Europe de la défense

L'Europe ne pourra progresser sur le chemin de son unité sans aborder la question de sa sécurité commune pour deux raisons majeures : la première touche à la psychologie collective des Européens qui n'adhéreront pleinement à l'idée européenne que si celle-ci leur apporte la conviction et la preuve qu'ils assument désormais, pour le meilleur et pour le pire un « destin désormais partagé » selon l'expression de Robert Schuman. La seconde découle des conditions objectives de la défense de l'Europe qui prend le risque par son inaction de troquer un protecteur lointain tenté par le repli contre un protecteur plus proche dont la volonté

d'étendre son hégémonie sur l'ensemble du continent n'a jamais failli depuis 1945.

— Les facteurs psychologiques deviennent essentiels dans une Communauté qui use une part excessive de l'énergie de ses membres et de ses Institutions à la solution de difficultés d'importance marginale. Le contentieux sur la contribution britannique, de 1979 jusqu'au Conseil européen de Fontainebleau, les conflits budgétaires qui opposent le Parlement européen au Conseil à chaque exercice, l'émergence d'un antagonisme Nord-Sud dans la CEE à douze dont les moyens sont limités par la carcan financier de la discipline budgétaire, donnent aux citoyens européens le sentiment démobilisateur d'une crise chronique. Aussi l'intégration communautaire ne pourra progresser tant que les gouvernements ne se sentiront soutenus ou sollicités par l'opinion publique. Celle-ci saisira l'immense portée du dessein européen pour autant qu'il englobera l'organisation des solidarités ultimes qui lient les hommes et qui touchent à la sauvegarde de leur vie et la préservation de leurs valeurs.

— Les facteurs objectifs de la sécurité européenne connaissent une soudaine évolution : la rencontre de Reykjavik (octobre 1986) a accéléré la prise de conscience des Européens de la précarité du système de défense sur lequel repose leur sécurité. Il aurait suffi que MM. Reagan et Gorbatchev s'entendent sur un accord global touchant la réduction des armements nucléaires stratégiques, l'élimination complète et réciproque des missiles nucléaires à moyenne portée et la limitation du déploiement des systèmes de défense antimissiles, pour que soit remis en cause le principe même de la riposte graduée qui sous-tend la stratégie de l'OTAN. Après que l'alliance ait victorieusement gagné la bataille politique et psychologique des euro-missiles, en déployant sur le territoire de cinq de ses membres des fusées Pershing II et des Cruise missiles, le retour à une éventuelle « option zéro », telle qu'elle a été présentée par M. Gorbatchev le 28 février 1987, mettrait à nue l'Europe face au formidable surarmement du pacte de Varsovie en armements conventionnels. Le « couplage » stratégique entre l'Europe et les États-Unis, faute d'une capacité de dissuasion nucléaire spécifiquement européenne, reste pour les Européens la seule garantie crédible contre les menaces soviétiques. La présence des 300 000 GI's stationnés en Europe et le risque géopolitique et économique pour les États-Unis d'une neutralisation de l'Europe accréditent l'hypothèse du maintien dans le court et moyen terme, de la protection du parapluie nucléaire américain. Mais les propositions soviétiques misant à la dénucléarisation de l'Europe, confirmées à M. Shultz lors de son voyage à Moscou le 15 avril 1987, sont suffisamment précises et pressantes pour que s'engage un débat fondamental sur l'avenir de la défense européenne. La dérive antinucléaire du parti social démocrate allemand et du parti travailliste britannique, le succès des Verts aux élections de janvier 1987, la permanence du sentiment pacifiste dans la jeunesse européenne, sont autant de symptômes d'une crainte de l'avenir et d'une langueur dans la volonté collective. La clé du problème européen se trouve à Londres, à Paris et à Bonn et la double clé du devenir de l'alliance occidentale est entre les mains du président des États-Unis. Depuis que John Kennedy a invité dans son discours de Philadelphie en juillet 1962 l'Europe à s'unir pour constituer le second pilier de l'Alliance, les Américains attendent de leurs partenaires qu'ils portent une part plus grande du fardeau commun. La lassitude et l'agacement font le lit outre-Atlantique de l'isolationnisme qui sommeille et trouve des partisans actifs au Congrès. Une initiative spectaculaire de l'Europe pour



rait amener Washington à plus de considération pour ses alliés.

Que proposer ?

— Le dialogue stratégique entre la France et l'Allemagne fédérale, renouvelé entre les deux gouvernements sur la base du traité de 1963 doit être poursuivi. Monsieur Jacques Chirac, Premier ministre, a rappelé le 12 septembre 1986 devant l'Institut des hautes études de Défense Nationale une évidence trop longtemps omise dans le discours officiel français : « Si la survie de la nation se joue aux frontières de notre pays, sa sécurité elle se joue aux frontières de nos voisins ». Et il a tiré de cet axiome une conséquence riche en perspective dans le débat en cours : « La dissuasion en Europe, qu'on le veuille ou non, passe par le couplage entre la manœuvre des forces classiques et la menace de recours aux forces nucléaires ». L'armement nucléaire tactique (missiles Pluton, prochainement Hades et charges neutroniques) ne serait plus seulement le dernier signal d'alarme précédant le recours à l'armement stratégique. Il devrait être considéré par l'adversaire comme un moyen susceptible de renforcer les forces classiques, et de faire changer la nature du conflit pour enrayer le dynamique d'une agression. La France par l'affirmation répétée de sa solidarité avec ses alliés, si ce n'est de l'automatisme de son engagement dans la bataille de l'avant, renforce la capacité globale de dissuasion de l'Alliance. Dans la mesure où cette bataille se jouerait presque exclusivement sur le sol allemand, il est indispensable que les deux pays intensifient leurs consultations et harmonisent leur plan de défense.

— La Grande-Bretagne est l'autre puissance nucléaire de l'Europe. Elle partage avec la France son souci de maintenir la crédibilité du système de dissuasion essentiellement fondé sur la capacité de pénétration de missiles balistiques tirés des SNLE (sous-marins atomiques) et de l'indéfectibilité de ceux-ci. Elle est donc amenée à maintenir sa coopération technologique avec les États-Unis tout en s'associant aux positions françaises au sein des négociations sur la limitation et le contrôle des armements.

— Les coûts croissants des matériels militaires, liés à leur sophistication ne peuvent plus être supportés individuellement par les pays européens producteurs. En dépit des récents échecs de certains programmes d'armement (avions, hélicoptères, chars) la coopération industrielle s'avère indispensable. Elle trouve dans le Groupe européen indépendant de programme (GEIP) une structure élargie à 13 pays établissant avec les États-Unis un dialogue transatlantique, qui mériterait d'être renforcé.

— La multiplication des incidents (prise d'otages, actes de terrorisme) qui mettent en jeu les intérêts des pays européens dans des zones qui ne sont pas couvertes par les commandements de l'OTAN (au sud du Tropic du Cancer) appelle une meilleure concertation des Européens et suggère la mise en place de moyens d'intervention combinés.

— Les technologies émergentes auxquelles font appel les chercheurs engagés dans le programme américain SDI

et la détermination du président Reagan de poursuivre les recherches sur le déploiement d'un tel système, appellent des Européens une réponse concertée. La puissance stratégique de l'Europe se mesurera non seulement à sa capacité de riposte conventionnelle et de représailles nucléaires, mais aussi dans son aptitude à maîtriser les techniques où se joueront les conflits de demain : satellites, lasers, informatique. Un immense champ de recherche commune s'ouvre à l'Europe qui devrait en particulier contribuer à la mise au point d'un système de défense contre les missiles à courte portée, adapté à sa situation géographique et à sa proximité des forces adverses.

— L'organisation d'une défense européenne est-elle indissociable de la création d'un cadre institutionnel qui lui serait exclusivement consacré ? L'expérience des décennies précédentes prouve que les discussions sur les structures conduisent à des affrontements qui stérilisent la recherche des solutions aux problèmes de fond. Les institutions européennes et euro-atlantiques où les Européens peuvent se concerter et approfondir leur coopération ne manquent pas. La réactivation de l'Union de l'Europe occidentale, de son Conseil comme de son Assemblée, fournit un cadre adapté qu'il conviendrait d'élargir à l'Espagne et au Portugal. Ainsi l'Europe des douze serait-elle représentée, à l'exception du Danemark, de la Grèce et de l'Irlande qui ont jusqu'à présent manifesté leur hostilité à impliquer la CEE dans les questions de défense. L'UEO pourrait constituer le second pilier de l'Alliance Atlantique et solliciter des États-Unis l'ouverture d'un grand dialogue transatlantique. Les relations entre la CEE et l'UEO, notamment dans les aspects économiques et industriels de la sécurité, gagneraient à être approfondies conformément à l'article 30 de l'Acte unique. Par ailleurs la France en rejoignant l'Eurogroupe qui rassemble depuis 1968 tous les membres européens de l'OTAN, marquerait sa double solidarité, européenne, et Atlantique, sans remettre en question l'indépendance de ses commandements.

De telles structures peuvent être mises à profit, dans le court et moyen terme, pour préparer les esprits à des évolutions plus audacieuses. La prise de conscience des besoins communs et de la nécessité de la coopération devrait précéder et faciliter l'instauration de la confiance. Au terme de ce processus de maturation qui devrait coïncider avec la réalisation des objectifs que s'est fixée la CEE dans le cadre de l'Acte unique, l'Europe communautaire, forte de ses 320 millions d'habitants, de ses politiques communes, des effets dynamisants de l'achèvement du marché intérieur, devrait devenir le lieu naturel de synthèse de toutes les forces de l'Europe.

L'Union européenne en gestation depuis le sommet de Paris de 1972 progresse par adaptation progressive aux besoins internes et aux défis extérieurs. Elle reste le grand dessein auquel doivent se consacrer les Européens pour que le vieux continent dispose de la plénitude des facteurs qui conditionnent l'indépendance et l'influence. Elle n'existera que si l'unification économique poursuivie depuis trente ans est complétée par une unité d'action dans le domaine de la politique extérieure.

15 avril 1987

UN PRAGMATISME CRÉATIF

Mario PEDINI

*Ancien Ministre du Gouvernement italien,
 Ancien Membre du Parlement européen*

L'une après l'autre, presque toutes les nations de la Communauté européenne ont ratifié, en 1986, l'« Acte unique européen », par lequel avaient été introduites, un an plus tôt, à Luxembourg, après une conférence tourmentée, des modifications dans le Traité de Rome, destinées à « en améliorer le fonctionnement ». L'Acte unique européen entrera sous peu en vigueur.

Quelques-unes de ces nations — l'Italie en tête — continuent à le considérer comme tout à fait insuffisant au regard de l'objectif ; d'autres, par contre, le jugent trop avancé et lui refusent toute implication politique (ce n'est pas par hasard qu'en novembre 1986 l'« Economist » écrivait, avec complaisance, que l'Acte servait à « lubrifier » le moteur de la Communauté et non à le changer et qu'en tout état de cause il « suspend[ait] » l'idée d'une Europe fédérale, tandis qu'en France le Premier ministre Chirac lui-même a dû intervenir auprès de ses députés pour les assurer que la ratification n'entraînait aucune renonciation de souveraineté.

Reconnaissons-le : au stade actuel, l'Acte unique est le maximum que l'on puisse obtenir sur la voie européenne puisque, tout au moins au niveau des gouvernements et des parlements, la perspective fédérale de l'Europe demeure minoritaire et toute progression politique de la Communauté est vue avec méfiance, d'autant plus que les échéances électorales qui se succèdent dans les pays communautaires rendent, en fait, encore plus difficiles des décisions courageuses et tournées vers l'avenir.

Que faire à présent ?

Bien sûr, il ne faut pas renoncer à nos idéaux et à nos programmes dans la mesure où ils sont résolument en faveur de l'Europe supranationale qu'avaient d'ailleurs en vue les premiers acteurs de la scène politique européenne, Schuman, De Gasperi, Adenauer : ces idéaux devront, au besoin, être réaffirmés, diffusés, rendus plus accessibles à la sensibilité des peuples, étant donné que — comme l'a dit récemment, à juste titre, le Président Delors à Florence — les leaders européens de la plupart des pays communautaires « manquent de courage et d'imagination ».

Cependant, à une stratégie qui ne peut renoncer à être orthodoxe et intégrale quant au fédéralisme européen, il y a lieu d'ajouter aujourd'hui une « capacité tactique » qui sache tirer profit du « possible », qui soit pragmatique, qui conquière, pour ainsi dire dans une guerre de position, tout le « penchant vers l'Europe » qui est susceptible de mûrir, de jour en jour, même chez ceux qui, en fait, continuent à soutenir l'Europe des patries. Et cette capacité tactique devra, avant tout, s'entourer d'une motivation sans cesse renouvelée et insistante des « intérêts européens » et des risques d'une « non-Europe » qui sont vérifiables dans notre réalité historique et sociale et qui justifient et recommandent le concept communautaire en tant que vision apte à garantir aux différentes nations européennes la liberté, le bon fonctionnement et la paix dans un monde si mouvant, en une époque si complexe.

Ce serait donc une grave erreur, même de la part de ceux qui se battent toujours pour une Europe fédérale, d'hésiter, au nom de leurs idéaux insatisfaits, à saisir l'occasion de se jeter sur l'Acte unique européen et de ne pas en exiger l'application minutieuse, de ne pas apporter à celle-ci un consensus quotidien. De même, ce serait une erreur, de la part du Parlement européen, pourtant tenu de maintenir vivante la perspective d'un Traité idéal de supranationalité proposé par lui en son



temps, de ne pas assumer le rôle d'observateur rigoureux et de garant constant même du « pacte » qu'on a souscrit avec le récent accord de Luxembourg. Ce dernier contient d'ailleurs des engagements tels que la consultation politique formelle, la coopération scientifique et technique et, surtout, la création d'un « espace européen » d'ici 1992, qui ne sont pas dépourvus d'un « effet européen » concret. Ces buts fixés ne constituent pas seulement un défi lancé aux réfractaires, mais, s'ils sont réalisés comme ils doivent l'être, ils finiront, en l'espace de quelques années, par poser une fois encore, et avec une exigence plus aiguë, le problème de la nécessité de pouvoirs supranationaux comme condition de gouvernement d'une communauté économiquement mûre et évoluée.

Sans doute, la voie du « pragmatisme » communautaire est longue. Mais c'est aussi le prix que nous payons pour une Communauté européenne dont nous avons justement voulu porter le nombre des membres de six à douze. Celle-ci, précisément parce qu'elle s'est élargie à beaucoup de sujets, n'est pas uniforme, elle est même anormale ou carrément contradictoire dans sa maturation historique et dans ses attitudes politiques. Et elle le restera, du moins tant que n'auront pas été mises en évidence devant l'opinion publique européenne, devenue plus méfiante, les motivations historiques, anciennes et nouvelles, qui justifient et recommandent le processus d'intégration.

En vérité, même si l'on œuvre dans l'espace restreint de l'« Acte unique européen », c'est-à-dire du texte le « plus communautaire » possible aujourd'hui, il y a un engagement important à exécuter : réapprendre aux citoyens de la Communauté le sens et les raisons de l'unité européenne. S'il est un fait qu'en 1953 la réconciliation franco-allemande et la renonciation à la guerre européenne furent des propositions partagées par l'opinion publique et des conditions valables pour l'« adhésion » des peuples au projet européen de la CECA (le projet le plus avancé à l'époque), aujourd'hui d'autres thèmes tels que la sécurité et la paix communes, les équilibres militaires, le progrès scientifique et sa gestion, l'environnement et sa préservation, le terrorisme et son élimination, l'ordre économique international et notre rôle dans celui-ci, et tant d'autres aspects, représentent des sujets d'actualité qui émergent chaque jour des événements, mais dont la solution — qu'on le veuille ou non — n'est possible que dans l'union, certes graduelle mais aussi politique, de nos nations.

A supposer que ce « réapprentissage » de la réalité européenne ne porte pas ses fruits ou n'engendre pas, en un temps raisonnable, une attitude de consensus et des faits politiques unificateurs, alors il nous faudra nous résigner à dire que l'esprit européen est bien mort, qu'il ne pourra plus naître, qu'il ne fait plus époque. Mais cette conclusion, en dépit de tant de désillusions, nous

ne la tirons pas encore et nous ne voulons pas la tirer, surtout quand nous contemplons les trente années de vie d'une Communauté européenne qui, passée de six à douze membres, a tout de même un actif, a associé à son destin, par les conventions de Yaoundé et de Lomé, le sort de 66 pays neufs en pleine émergence, a amélioré notre niveau de vie, a raffermi, pour elle-même et pour les autres, la démocratie, la liberté et la paix, a créé de toute façon un ordre juridique nouveau, original et en expansion, a élargi notre vision politique aux horizons du monde, a fait prendre conscience à nos peuples des racines communes qui les unifient, nous a fait comprendre qu'il peut y avoir une finalité nouvelle dans la civilisation de notre vieux continent.

Que faut-il faire maintenant ?

Donner effet aux nouveaux accords, avec rigueur et ponctualité, en en mettant bien en valeur toutes les conséquences politiques, implicites ou explicites : les valoriser et les appliquer là où, par la force des choses, et précisément en vue de la réalisation de l'« espace européen » proposé pour 1992, ils nous conduiront une fois de plus à affronter les vieux nœuds que constituent le budget communautaire, le fonctionnement des institutions, la participation effective du Parlement européen élu à la définition des règles communautaires, l'union monétaire, la politique agricole commune dans ses dégénérescences ; les appliquer et les valoriser là où ils ouvrent opportunément de nouvelles perspectives, de nouveaux champs d'action et de compétences.

En tout état de cause, il importe de se lancer d'urgence dans la politique commune de la science et de la technologie, dont l'Acte unique de Luxembourg assure enfin la reconnaissance et à l'égard de laquelle, malgré toutes les affirmations solennelles, nos gouvernements nationaux ont pourtant, ces mois-ci, fait encore preuve de tant d'avarice. Cette politique s'impose, non seulement pour remédier aux insuffisances originelles du Traité Euratom qui, de façon peu appropriée, est demeuré confiné dans le seul secteur de l'énergie nucléaire européenne pacifique, non seulement pour conférer à la Communauté une compétitivité internationale par le moyen de ce qui est de nos jours le facteur de développement le plus avancé, à savoir la science dans ses applications, mais aussi pour poser les jalons de cette affinité culturelle européenne qui, émanation de l'engagement scientifique dans le pluralisme même, se révèle indispensable pour faire encore de la Communauté une entité vivante et capable d'entraîner les jeunes soucieux de leur avenir et avides de motivation.

Que faut-il donc aujourd'hui ? Un pragmatisme bien conçu, qui ne perde pas de vue les finalités politiques et qui, comme tel, soit encore créatif. Dans cet esprit, l'insuffisant compromis de l'« Acte unique » de Luxembourg mérite aussi d'être accepté et valorisé.

LE CHEMINEMENT VERS L'EUROPE POLITIQUE

Robert TOULEMON

*Président de l'AFEUR (Association Française
 d'Etude pour l'Union Européenne),
 ancien Directeur Général aux Communautés euro-
 péennes*

En révélant brutalement le péril mortel auquel leur progressif effacement les exposait, Reykjavik a opportunément ranimé le débat sur l'Europe politique. Comme disait Siéyès à propos du Tiers-Etat : Qu'est-ce que l'Europe ? Rien. Que veut l'Europe ? Etre quelque chose.

Quelle que soit son incontestable utilité, ce n'est pas l'Acte unique européen, dont l'entrée en vigueur est aujourd'hui suspendue à la décision du peuple irlandais, qui fera accéder l'Europe à l'être politique.

Le projet de traité d'Union adopté par le Parlement en 1984 sur l'initiative d'Altiero Spinelli avait le mérite de ne pas exiger l'unanimité des Etats pour son entrée en vigueur.

Entre le projet Spinelli et l'Acte unique s'était situé le rapport du Comité Dooge, largement dû au talent diplomatique de M. Maurice Faure, qui était un compromis raisonnable entre l'ambition du Parlement et les timidités de certains Etats. En recherchant systématiquement l'accord de tous, le Conseil européen se condamnait lui-même au plus petit commun dénominateur.

Même si l'obstacle irlandais finit par être levé, l'institutionnalisation de la coopération politique qu'il prévoit, parallèlement à la réalisation du marché unique, ne permettra pas à l'Europe de défendre collectivement ses intérêts et de faire entendre sa voix sur la scène du monde.

Aussi bien, nos dirigeants les plus éminents, qu'ils appartiennent à l'un ou l'autre bord politique, ont-ils récemment relancé le débat et formulé des propositions. M. Giscard d'Estaing réclame depuis longtemps que l'Europe ait un visage et une voix grâce à un président désigné dans une première étape par le Conseil européen et sans doute en son sein, ultérieurement par les peuples. M. Laurent Fabius s'est exprimé récemment dans le même sens (1). M. Raymond Barre dans plusieurs prises de position remarquées, en dernier lieu à l'émission « L'heure de vérité » en janvier, s'est prononcé pour une évolution vers une Europe confédérale dotée de responsabilités en matière de défense. Enfin M. François Mitterrand ne perd aucune occasion, celle des vœux du Nouvel An, celle d'une conférence à Londres, pour appeler au progrès de l'entreprise européenne.

L'opinion déçue par trop de promesses non tenues et de projets avortés, si elle demeure disponible, n'est en rien mobilisée. Personne ne lui a expliqué que ses préoccupations concrètes — l'emploi, le pouvoir d'achat, la sécurité — dépendent largement des progrès de l'Europe. Plus inquiétant, on semble, outre-Rhin beaucoup moins intéressé aujourd'hui par l'Union européenne que par la recherche d'une nouvelle détente qui rouvrirait à l'Allemagne son traditionnel champ d'influence au centre et à l'est du continent et rapprocherait les Allemands de l'Ouest et de l'Est.

Quoi qu'il en soit, la France demeure encore, malgré ses difficultés, la mieux placée pour reprendre l'initiative. Un engagement qui serait pris dans le cadre de la coexistence politique, c'est-à-dire qui aurait l'aval, à la fois de l'Elysée et de Matignon, ne manquerait pas d'intéresser nos partenaires s'il était à la fois nouveau, réa-

(1) M. Fabius a précisé récemment qu'il était favorable à l'élection au suffrage direct du Président de la Commission plutôt que du Président du Conseil européen (Tribune RTL. Le Monde du 10 janvier 1987).



liste et ambitieux. Quoi qu'il en soit, le trentième anniversaire des traités est une excellente occasion d'offrir aux lecteurs de la Revue du Marché Commun une réflexion sur les exigences que devrait respecter toute initiative de relance politique et institutionnelle et sur les scénarios raisonnablement imaginables.

I. — Les exigences à prendre en compte : équilibre, compétences, démocratie

Tout progrès de l'Europe et de ses institutions doit partir de l'acquis : un équilibre entre deux pouvoirs, le pouvoir communautaire représentant l'intérêt commun, le pouvoir inter-gouvernemental représentant les intérêts propres des Etats membres. Tout progrès dépend des compétences que les Etats sont disposés à déléguer en tout ou en partie aux institutions communes. Enfin tout progrès suppose le développement parmi les peuples européens d'un sentiment de communauté d'appartenance et de destin sans lequel rien de solide ne pourrait être bâti.

1. Respecter l'équilibre entre le communautaire et l'inter-étatique

Les traités de Rome ont établi un équilibre très subtil entre Etats et Communauté. La Commission, institution d'essence communautaire propose et exécute. Le Conseil, institution d'essence inter-étatique décide. Mais il peut décider à la majorité qualifiée seulement s'il ne s'écarte pas de la proposition de la Commission. Après l'avatar provoqué par la crise de 1965 et le faux compromis de Luxembourg, l'Acte unique rétablit cet équilibre en y ajoutant le poids du Parlement, dont l'avis ne pourra désormais être ignoré qu'à l'unanimité.

A plusieurs reprises, la France, traditionnellement plus attachée au pouvoir d'essence inter-étatique, en particulier pour tout ce qui sort de la sphère économique, a mis en avant des projets d'avancée vers l'Europe politique qui ont échoué parce qu'à tort ou à raison, certains de nos partenaires y ont vu la menace d'une rupture d'équilibre au détriment des institutions d'essence communautaire.

Ainsi s'explique l'échec du plan Fouchet en 1962 et à plusieurs reprises, l'échec des projets de création d'un Secrétariat de haut niveau pour la coopération politique. En revanche, l'institution du Conseil européen en 1975 a pu être acceptée parce qu'elle s'accompagnait du renforcement d'une autre institution d'essence communautaire, le Parlement dont on a décidé alors qu'il serait désormais élu au suffrage universel direct. De même l'Acte unique comporte à la fois le pouvoir inter-étatique du Conseil européen, et de la coopération politique, institutionnalisées et dotées d'un secrétariat, et le pouvoir communautaire en donnant au Parlement une plus grande possibilité de peser sur les décisions du Conseil. La Commission elle-même voit conforter son rôle d'exécution.

On peut regretter cependant qu'aucune modification n'ait été apportée au mode de désignation de la Commission et que le nombre de ses membres n'ait pas été réduit. L'affaiblissement de la Commission, en dépit

de la qualité exceptionnelle de son Président actuel, M. Jacques Delors, est le résultat des influences nationales intempestives et indiscrettes qui pèsent sur ses membres et sur ses agents dont la carrière dépend parfois davantage de leur allégeance à leur Etat d'origine que de leur dévouement à la Communauté.

2. Subordonner l'agencement des institutions aux compétences à exercer

L'objection souvent faite aux propositions tendant à doter l'Europe d'un Président est celle des pouvoirs et des compétences. L'Europe n'a pas besoin d'une potiche même représentative mais d'un véritable acteur du jeu mondial.

La plus ou moins grande disposition des Etats à déléguer leurs prérogatives est le préalable à toute innovation institutionnelle. Certes il ne s'agit pas de leur demander d'abandonner, comme on le dit parfois maladroitement, leur souveraineté. Il s'agit tout au contraire de leur proposer de la récupérer par la conjonction. La sagesse des nations dit que l'union fait la force. La division politique de l'Europe fait aujourd'hui sa faiblesse et le processus s'accélère sous nos yeux.

Il devrait donc être possible de convaincre les Etats, du moins ceux qui conservent quelque ambition, de conjuguer leurs souverainetés affaiblies, en acceptant d'abord dans l'ordre scientifique et technologique, dans le domaine monétaire, pour certains aspects de leur politique étrangère, de leur défense et aussi en matière de culture, d'éducation et de communication, un partage de pouvoirs permettant l'émergence d'une véritable autorité commune.

La première étape devra nécessairement faire une large place à l'inter-gouvernemental. Ce serait déjà un grand progrès que d'examiner au sein du Conseil européen et dans le cadre de la coopération politique ou, si besoin est, dans un cadre plus restreint excluant les pays non intéressés, par exemple celui de l'UEO éventuellement élargi à la péninsule ibérique, les conditions d'une coopération renforcée dans l'élaboration des plans stratégiques et des fabrications d'armements. Ainsi pourrait être préparée une réforme de l'OTAN transformant progressivement l'actuel protectorat en un partenariat plus égalitaire. Ainsi pourrait être mis en œuvre le renforcement des garanties offertes à l'Allemagne, dans le sens des souhaits exprimés notamment par l'ancien chancelier Helmut Schmidt.

Dans les domaines de la technologie, de la science, de la communication, de l'éducation et même de la monnaie, il convient de préparer également des élargissements de compétence communautaire qui, ou bien ne sont pas acquis, ou bien, comme en matière de science et de technologie, sont contestés au niveau budgétaire. Ceci ne peut se faire sans une volonté politique qui aujourd'hui est défaillante et cela ne doit en rien porter atteinte aux compétences déjà acquises aux institutions communautaires.

On peut donc au stade actuel s'interroger sur l'utilité d'un président de l'Europe qui ne pourrait s'exprimer en matière de défense, faute d'accord unanime des Etats — qu'on pense aux réticences de l'Irlande neutre, du Danemark ou de la Grèce — et qui n'aurait, par lui-même, aucun moyen de conduire une politique européenne ou de négocier utilement avec les pays tiers dans les domaines décisifs de la macro-économie, des relations commerciales ou monétaires, de la coopération en ma-

tière de culture, de communication et d'éducation, soit par absence de pouvoirs, soit parce que la compétence appartient à d'autres instances.

En revanche, une meilleure organisation des travaux du Conseil Européen est concevable et souhaitable, non seulement par le renforcement du Secrétariat mais en améliorant la coopération déjà bien amorcée entre les présidences semestrielles successives, ou encore par la désignation d'une haute personnalité, membre ou ancien membre, pour une mission particulière de déblocage interne ou de représentation extérieure.

Ce n'est qu'à l'étape suivante, lorsque le développement de la confiance mutuelle aura permis d'entrer dans la voie des vraies délégations de compétences et de pouvoirs que se posera la question de l'Exécutif européen, mais dans un réaménagement d'ensemble du système institutionnel intégrant la coopération politique et les Communautés dans la future Union européenne.

Faut-il pour autant se gausser, comme le font certains observateurs, des propositions de MM. Giscard d'Estaing ou Fabius ? Personnellement je ne le crois pas car ces propositions ont eu le grand mérite d'appeler l'attention sur le tragique effacement d'une Europe sans volonté et sans visage.

3. Institutions européennes et légitimité démocratique

Si opposé que je puisse être aux conceptions de M. Michel Debré, je lui reconnais le mérite de poser avec pertinence la question de la légitimité. Il serait plus dangereux qu'utile de déléguer des compétences à des organes qui, faute d'être ressentis comme légitimes, seraient dans l'impossibilité de les exercer. Dans le monde occidental, les gouvernements issus de l'élection démocratique ont parfois bien du mal à faire accepter leur arbitrage. Qu'en serait-il d'une autorité européenne qui ne tirerait pas son autorité du mandat des citoyens ?

Or les institutions européennes d'aujourd'hui souffrent cruellement d'un déficit de légitimité. La Commission qui, par sa responsabilité devant le Parlement est un organe politique, est ressentie comme technique sinon technocratique, le Conseil donne plus souvent le spectacle des oppositions entre intérêts nationaux que celui de la recherche de l'intérêt commun. Il en est malheureusement de même du Conseil européen devenu instance d'appel quand les oppositions de points de vue ou d'intérêt, parfois sur des questions mineures ou très techniques, n'ont pu être surmontées au niveau des ministres. Le Parlement lui-même, bien qu'élu, demeure loin des citoyens par son mode d'élection sur listes nationales (sauf au Royaume-Uni) et par l'ignorance où le tiennent trop souvent les médias, en particulier en France, mettant ainsi en cause son siège strasbourgeois. Seule, en définitive, la Cour de Justice, par une jurisprudence audacieuse mais intelligente, a vu son autorité s'accroître, non certes auprès du grand public, mais dans les milieux assez vastes qui, à un titre ou à un autre, s'intéressent à ses décisions.

Il faut tirer de ces constatations une leçon pour l'avenir. Tout projet nouveau d'Union européenne devra, comme le faisaient, mais encore insuffisamment, le projet Spinelli et le rapport Dooge-Faure, consentir une large place à l'exigence de légitimité démocratique des institutions appelées à diriger l'Union.

II. — Deux voies vers l'union : à la recherche d'un compromis dynamique

Les nombreux projets élaborés depuis l'immédiat après-guerre en vue de l'union de l'Europe peuvent être classés en deux catégories, suivant la doctrine qui les inspirait, tantôt d'essence fédérale à prédominance parlementaire tantôt d'essence confédérale à prédominance inter-étatique.

Appartiennent à la première catégorie le premier projet du Conseil de l'Europe avant sa dénaturation par Bevin (1948-1949), le projet de Communauté politique adopté en 1953 par l'Assemblée ad hoc, en vue de conférer la Communauté de Défense. Relèvent de la seconde catégorie le plan Fouchet (1961-1962) et les multiples tentatives tendant à renforcer la présidence du Conseil Européen et la coopération politique. Le projet Spinelli est plus difficile à classer. Par le renforcement des pouvoirs du Parlement et de la Commission qu'il prévoyait, il était d'esprit fédéraliste. Mais en institutionnalisant le Conseil européen et en lui conférant un rôle prééminent en matière de politique étrangère et de défense, il reconnaissait la nécessité de passer, dans ces domaines sensibles, par une phase inter-étatique de durée indéterminée. Sa principale innovation eût été de donner au Conseil européen le pouvoir d'élargir la sphère de compétence de l'Union sans qu'il soit besoin à chaque fois d'un traité nouveau, disposition à la fois très judicieuse mais difficilement acceptable par les Parlements nationaux.

1. L'approche confédérale ou inter-étatique

L'approche inter-étatique ou si l'on veut inter-gouvernementale était celle du général de Gaulle pour qui les seules réalités étaient les Nations. Estimant sans trop le dire que la France était davantage une Nation au sens fort que ses partenaires, il lui attribuait de ce fait un rôle de leader auquel l'Allemagne aux reins cassés par sa défaite ne pouvait prétendre malgré son poids économique.

Les conditions d'aujourd'hui sont si différentes que nul ne peut savoir si de Gaulle ne se serait pas converti au fédéralisme. D'autant que, comme d'ailleurs Michel Debré, il se proclamait fédéraliste dans les années de l'immédiat après-guerre.

Style mis à part, les conceptions des leaders français d'aujourd'hui, Giscard d'Estaing, Barre, Chirac, Mitterrand, Rocard, Fabius, sont finalement assez proches de celles du Général, dans la mesure où elles visent à préserver en définitive l'autonomie de décision nationale dans le domaine majeur de la dissuasion nucléaire. Tout le reste en découle. On veut bien accepter un certain fédéralisme économique et social, voire monétaire. Mais on se refuse à envisager toute délégation à un pouvoir commun, dans le domaine de la défense. Que signifie dès lors l'approche confédérale ? Sans doute et ce serait un immense progrès par rapport à la situation d'aujourd'hui, l'acceptation de parler stratégie entre Européens, la mise en commun de certaines fabrications d'armements (non nucléaires mais par exemple électroniques et spatiaux), la recherche d'un rééquilibrage de l'alliance atlantique.



Jusque là aucune difficulté. En revanche, les objections s'élèvent dès qu'apparaît la menace d'un retour en arrière vers le confédéral dans les domaines relevant actuellement de la compétence communautaire. Lors des négociations du plan Fouchet, de Gaulle ne faisait pas mystère de son intention de coiffer les institutions de Bruxelles en les plaçant sous la tutelle des Chefs d'Etat ou de gouvernement. La création du Conseil européen a suscité les mêmes craintes et s'est traduite en effet par un certain abaissement du statut de la Commission ou plutôt par une confirmation de ce que la Commission devait renoncer à l'ambition de représenter l'Europe et de constituer l'embryon du futur gouvernement européen.

Ce serait une erreur de voir dans ces réticences des petits pays et des fédéralistes une mesquinerie formelle ou une affaire d'amour-propre. En réalité, l'enjeu est capital. Il s'agit de ne pas abandonner la proie pour l'ombre. On peut parfaitement admettre comme le faisait Spinelli lui-même que l'heure de la Fédération n'a pas encore sonné, tout en refusant tout ce qui pourrait anéantir les germes de fédéralisme contenus dans les institutions communautaires : l'indépendance de la Commission, le vote à la majorité au Conseil, le caractère directement exécutoire des règlements, l'arbitrage de la Cour de Justice, la présence et l'influence du Parlement élu.

Ce n'est pas comme on le dit parfois culte dogmatique ou théologique que quelques eurofanatiques rendraient à la « supranationalité ». C'est plus sérieusement le souci de préserver ce qui fait l'originalité du système communautaire et qui est à la base de sa solidité : la prééminence d'un intérêt commun que des institutions communes doivent incarner et au besoin faire prévaloir.

Aussi bien, la moindre culture historique enseigne que les fédérations, la Suisse, l'Américaine, l'Allemande, sont des confédérations qui ont réussi. A contrario, les confédérations historiques qui n'ont pu franchir ce saut qualitatif sont demeurées précaires et impuissantes.

Certes l'Europe de demain et même d'après-demain ne ressemblera ni aux Etats-Unis, ni même à la Suisse, car elle fédèrera de vieilles nations fières de leur passé avec pour objectif d'unir leur potentiel économique et politique mais aussi de préserver leur originalité dans leur diversité linguistique et culturelle. Il n'empêche que l'Union européenne ne prendra de consistance, que dans la mesure où elle sera gouvernée par un pouvoir reconnu comme légitime, ayant l'autorité de parler et d'agir en son nom et capable d'imposer son arbitrage aux particularismes nationaux.

2. L'approche fédérale ou parlementaire

Voilà pourquoi les conceptions fédérales généralement considérées aujourd'hui comme dépassées conservent en fait toute leur valeur et toute leur actualité. Quelles que soient les modes, en particulier celle du prétendu pragmatisme — O pragmatisme que de sottises a-t-on proféré en ton nom ! —, l'Europe ne saurait échapper aux principes fondamentaux qu'enseignent la science politique et le bon sens. Toute maison divisée contre elle-même périra dit l'Evangile. On ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre disent les Anglais. Sans autorité commune, l'Europe demeurera une expression géographique sans réelle capacité d'action. Le monde étant ce qu'il est, sa faiblesse persistante la condamnera dans l'hypothèse la plus favorable à la prolongation du protectorat libéral de l'Amérique. Mais l'Union Soviétique, mettant à profit l'un des accès de faiblesse auquel est

sujet l'oncle Sam, pourrait bien un jour la soumettre à sa beaucoup plus redoutable hégémonie.

Pourquoi donc l'approche fédérale, en fait la seule réalité, parce que la seule adaptée aux réalités et aux nécessités de l'Europe, est-elle aujourd'hui considérée comme dépassée ? D'abord parce qu'elle se heurte aux vieilles routines des technostructures nationales mais aussi parce que les fédéralistes n'ont pas su donner à leur message la clarté, la vigueur, la force de conviction qui eussent été nécessaires pour créer dans les opinions publiques le contre-poids aux pesanteurs héritées du passé.

L'approche fédéraliste a aussi souffert de beaucoup d'hypocrisie et d'un certain irréalisme. L'hypocrisie était, est encore parfois celle de gouvernements d'autant plus prompts à se déclarer européistes qu'ils comptent sur leurs partenaires pour s'opposer à des mesures susceptibles d'affecter leurs intérêts. Demandez aux Belges s'ils accepteraient la limitation pourtant indispensable du nombre des langues de travail dans les instances de la Communauté. Interrogez les Luxembourgeois sur l'éventualité d'une décision majoritaire arrachant au grand Duché le secrétariat d'un Parlement dont les séances plénières se tiennent à Strasbourg et qui réunit ses commissions à Bruxelles.

L'irréalisme consistait à imaginer une transposition pure et simple du bon vieux système parlementaire à l'Europe : la Commission devenant un gouvernement investi par le Parlement dont le Conseil des Ministres deviendrait éventuellement une deuxième chambre, un Sénat représentant les Etats.

Sans de Gaulle, un tel schéma eût été fort difficile à mettre en œuvre, avec lui il n'en était pas question, après lui cela demeure à peu près impossible.

Force est donc, comme l'avait tenté Spinelli, de rechercher pour une période de temps qui peut être longue, un compromis entre l'approche inter-étatique et l'approche fédérale, mais en allant peut-être un peu plus loin, c'est-à-dire en tenant davantage compte de l'évolution récente de nos démocraties nationales sous l'influence de la télévision.

3. Pour un compromis dynamique

Les principes de base du projet Spinelli repris par le rapport Dooge-Faure demeurent intangibles :

— pas de recul par rapport aux institutions de la Communauté actuelle, mais renforcement de leur légitimité démocratique, notamment en modifiant de facto le mode de désignation de la Commission (proposition par le Président désigné), et en donnant de réels pouvoirs au Parlement (par exemple en matière de recettes ainsi que pour l'harmonisation des législations) ;

— maintien de la coopération politique sur le mode inter-étatique mais extension effective de cette coopération aux questions dites de sécurité, si nécessaires dans un cadre plus restreint que celui des Douze ;

— nouvelle étape vers l'union monétaire par une combinaison de la coordination des politiques sur une base non inflationniste (exigence légitime de l'Allemagne) et de la mise en commun des réserves en vue de l'accession de l'Ecu au statut de monnaie de réserve ;

— élaboration d'un système de recettes évolutif fondé sur le principe de solidarité, les Etats les plus riches contribuant davantage à la caisse commune (introduction d'un critère lié au produit national par habitant), permet-

tant à la Communauté d'assumer les responsabilités qui viennent de lui être confirmées dans l'Acte unique, notamment en vue de la cohésion (solidarité envers les pays en retard) et de la promotion scientifique et technique.

Tout ceci pourrait être réalisé par une interprétation souple des traités actuels révisés par l'Acte unique, à la seule exception, mais capitale, du domaine budgétaire et monétaire. Compléter l'Acte unique du volet budgétaire qui lui fait défaut constitue donc la priorité des priorités. Elle n'a de chance d'être respectée que si elle s'accompagne d'une profonde réforme de la politique agricole susceptible de procurer des économies à terme en réservant l'appui de la Communauté aux agriculteurs qui en ont réellement besoin et qui contribuent positivement à la sauvegarde de l'environnement et des paysages.

Quant au progrès dans le domaine monétaire, il est subordonné à trois préalables : entrée de la livre sterling dans le système de change, renonciation par l'Italie à la marge de fluctuation élargie dont bénéficie la lire, confirmation de la résolution anti-inflationniste de la France et de l'Italie et achèvement dans ces pays de la libération des mouvements de capitaux.

Mais il n'est pas trop tôt pour préparer l'étape suivante : celle de l'Union promise depuis 1972, esquissée par le projet Spinelli, encore présente dans le rapport Dooge-Faure, abandonnée dans l'Acte unique.

Désormais on admet que le progrès de l'Europe concrète postule un progrès parallèle des institutions. Ce progrès doit se développer sur deux voies distinctes mais appelées à se conforter mutuellement et à se rejoindre dans l'avenir : la voie de l'intégration et la voie inter-étatique. Dans son projet, Spinelli faisait de la Commission le gouvernement pour les affaires relevant de la compétence de l'Union, le Conseil européen demeurant le cadre suprême de la coopération entre Etats pour les affaires ne relevant pas encore de cette compétence. Ne pourrait-on trouver un compromis raisonnable en admettant la permanence du double exécutif, qui répond au fond à la réalité d'une Union où les Etats ne sont pas prêts à accepter le statut d'Etats Fédérés sans compétences extérieures ?

Dans la phase préparatoire de l'Union, le président du Conseil européen serait élu parmi ses pairs pour une durée supérieure à l'actuel semestre. M. Giscard d'Estaing propose cinq ans, par référence au mandat du Parlement. Une durée intermédiaire, deux ans ou deux ans et demi, paraît préférable au moins au départ, afin de limiter les risques et d'assurer un rythme de rotation suffisant. Une autre précaution s'imposerait : donner un rôle majeur à deux vice-présidents, eux-mêmes désignés au sein du Conseil, dont l'un serait le prédécesseur du Président et dont l'autre aurait normalement vocation à lui succéder, mais bien entendu en fonction du choix du Conseil et non de l'ordre alphabétique.

Parallèlement, le mode de désignation de la Commission devrait être modifié afin d'affermir son indépendance et son autorité aujourd'hui dangereusement affaiblies. La solution figurait dans le projet Spinelli et dans le rapport Dooge : désignation du seul président par le Conseil européen, à charge pour le Président désigné de constituer son équipe et d'obtenir l'investiture du Parlement.

Ainsi pour une période, sans doute transitoire, mais qui pourrait constituer l'étape d'une nouvelle génération, le Gouvernement de l'Europe serait constitué d'un en-

semble composé, pour les Affaires étrangères et la Défense, d'une sorte de bureau du Conseil européen assisté d'un secrétariat, pour les affaires de compétence communautaire (économie, monnaie, politiques sociales et structurelles, à quoi, il conviendrait d'ajouter culture et communication) d'une commission à l'autorité renforcée.

Bien entendu, il n'est pas interdit de montrer plus d'audace ainsi que nous y encourageons notamment MM. Giscard d'Estaing et Fabius et d'envisager dès maintenant l'hypothèse d'un Exécutif désigné par le suffrage populaire. Le mérite essentiel de cette formule serait d'asseoir sur une légitimité populaire incontestable l'autorité du président de l'Europe et de répondre ainsi à l'une des exigences définies au début de mon propos. Mais, elle rencontre au moins deux objections.

En premier lieu, il faut éviter le risque d'un affrontement national à travers l'élection, chaque peuple votant en majorité pour un candidat de sa nationalité. Loin de faire progresser l'unité, une telle élection pourrait fort bien l'affaiblir.

Seconde objection : est-il opportun d'élire un président sans lui transférer des compétences propres ? Or les seules compétences véritablement européennes sont actuellement celles de la Communauté, le rôle du Conseil européen étant bien plus d'harmoniser les politiques nationales.

Ces deux difficultés me conduisent, de fort longue date — je me souviens avoir soumis un mémorandum sur ce thème à Robert Marjolin en 1962 ou 1963 — à envisager comme solution d'avenir pour le Gouvernement de l'Europe, ce que j'appellerai, reprenant le vocabulaire mais non la formule américaine, un ticket présidentiel. Se présenterait au suffrage des électeurs non point un homme seul, incarnant inévitablement une nationalité, mais une équipe constituée d'un candidat à la Présidence entouré d'au moins quatre candidats à la vice-Présidence destinés, en cas de succès, à constituer une sorte de collège exécutif ou de cabinet restreint donc chacun des membres aurait autorité sur un ensemble administratif cohérent.

Dans mon hypothèse, la Commission disparaîtrait, l'ensemble de ses attributions revenant à l'Exécutif élu, qui deviendrait alors incontestablement le visage et la voix de l'Europe en tous domaines.

Faudrait-il pour autant renoncer à une instance composée des chefs des Etats et des Gouvernements nationaux ? Je ne le pense pas. Il me semble que même au terme du processus d'union, nos Etats n'accepteront pas le transfert intégral de leurs compétences majeures à l'Union. Il me paraît réaliste et raisonnable que la politique étrangère et de défense de l'Union soit menée certes par l'équipe présidentielle élue par les peuples mais, en coopération aussi étroite que possible avec les représentants des Etats. Au demeurant, cette formule aurait l'avantage de ménager des modalités et des transitions, certaines décisions pouvant exiger l'accord préalable du Conseil européen expressément devenu Conseil des Etats. Il conviendrait à celui-ci de fixer les modalités de ses délibérations et de ses décisions : unanimité, consensus, majorité qualifiée comprenant ou non les Etats principaux...

Le réalisme oblige hélas à convenir que les conditions politiques d'un tel pas en avant n'existent sans doute pas aujourd'hui. L'Europe politique a en effet besoin d'un visage et d'une voix. N'attendons pas des années pour lui en donner un, comme nous y invitent MM. Giscard



d'Estaing et Fabius. Quant à l'étape suivante, celle de l'Exécutif politique élu, il est bon d'en discuter ne serait-ce que pour en garantir le succès le moment venu. Sachons donc gré à ceux de nos leaders politiques qui ont remis à l'ordre du jour une question trop longtemps négligée sous le fallacieux prétexte qu'il fallait éviter toute « querelle théologique » sur les institutions. Qui se souvient que Georges Pompidou lui-même reconnut qu'un jour l'Europe ne pourrait se passer d'un Gouvernement distinct des gouvernements nationaux ? Préparons ce bond en avant pour la fin du siècle.

Revenons avant de conclure aux réalités et aux possibilités d'aujourd'hui. La première étape à franchir est celle d'un resserrement des liens entre coopération politique et Communauté. L'Europe a besoin à la fois d'un Président plus stable du Conseil européen et d'une Commission plus forte, au moins au niveau de son Président. La réalité d'aujourd'hui, que nous le déplorions ou non, c'est en effet la coexistence d'un système intégré ou communautaire à préserver et d'un système inter-étatique à consolider et à faire évoluer peu à peu.

Comment ne pas voir en outre les avantages de cette dualité, dans l'état présent de l'Europe ? L'Europe actuelle a besoin et aura longtemps encore besoin d'un système complexe assurant une répartition harmonieuse des rôles entre les différents Etats. Il appartient à la France et à la Grande-Bretagne d'assumer les responsabilités qui découlent de leur statut de puissances nucléaires membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, tandis que l'Allemagne doit accepter le leadership monétaire auquel la destine naturellement sa réussite économique tout en assurant les liaisons indispensables avec le monde de l'Est. L'Italie et l'Espagne ont un rôle essentiel de médiation à exercer aussi bien entre le Sud et le Nord de l'Europe qu'entre celle-ci et le monde méditerranéen et latino-américain. A la France d'assurer la liaison avec l'Afrique subsaharienne. A la Grande-Bre-

tagne celle d'en établir une avec le monde indien. Enfin aux Etats du Benelux d'exercer leur fonction si précieuse d'intercession, d'amiables compositeurs et même, exceptionnellement, d'arbitres impartiaux dans les querelles des grands.

**

Où est le moteur susceptible de promouvoir la relance ? Une initiative française serait souhaitable mais demeure improbable en ce temps de cohabitation où, plus que jamais, l'horizon de notre politique se limite au très court terme. Comme toujours l'imagination et l'audace en matière européenne s'emparent de nos dirigeants quand ils ne sont plus aux affaires.

Une entreprise aussi ambitieuse que l'Union européenne exigera beaucoup de temps nous disent les prudents. Au reste que de chemin parcouru en une génération ! Certes, mais de combien de temps disposons-nous. Où en sera l'Allemagne dans dix ans ? Où nous-mêmes en serons-nous, si nos jeunes n'ont toujours d'autre perspective que l'angoisse individuelle pour un emploi et le déclin collectif pour leur pays ?

N'attendons pas tout des politiques. Sans doute aurions-nous besoin d'une initiative audacieuse, patiente mais insistante d'hommes et de femmes conjuguant à travers les frontières leur pouvoir d'influence et confortant les efforts du Parlement de Strasbourg, sur le thème : « Un gouvernement européen avant la fin du siècle ». Puisse ce numéro anniversaire de la Revue du Marché Commun y contribuer.

L'Union de l'Europe est notre seule chance d'échapper au déclin et sans doute au malheur. Mais sa réalisation est loin d'être assurée. Notre avenir le plus probable est la persistance des médiocrités actuelles à moins qu'une menace extérieure ne nous accable ou — le pire n'est jamais sûr — nous fasse sortir du somnambulisme.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Comité économique et social

Lors de sa session des 30/31 mars 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement espagnol, M. Victor Forgas I Cabrera, membre du *Comité économique et social* en remplacement de M. Larranaga Lizaralde pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

Comité du Fonds social européen

* Lors de sa session du 19 mars 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, Monsieur C.A. Birkhoff, membre titulaire du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de Madame M.E. Van Rijn-Van der Tas, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

* Lors de sa session du 7 avril 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement néerlandais, Madame M. Goehard, membre suppléant du *Comité du Fonds social européen* en remplacement de Madame M. Ruimschotel, membre suppléant démissionnaire, pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture

* Lors de sa session des 23/24 mars 1987 le Conseil a nommé, sur proposition des gouvernements des Etats membres, les membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture* :

A. Dans la catégorie experts de la profession en exercice

	Titulaires	Suppléants
Belgique	M. G. Vranckx	M. E. van Steenberghe
Danemark	M. Ebbe Melgaard	M. Finn Poulsen
Allemagne	M. Gerhard Schwab	M. Jost Schramm
Grèce	M. Dionysios Diyenis	Mme Elisabeth Siola-Botouropoulou
Espagne	M. Rafael de la Hoz Arderius	M. Jordi Querol Piera
France	M. Yves Alexandre	M. Antoine Debré
Irlande	M. Kevin Fox	M. John O'Reilly
Italie	Dr. Luigi Moretti	Dr. Bruno Michelin
Luxembourg	M. Georges Reuter	M. Chrescht Klein
Pays-Bas	M. R. Van der Sluys	M. P.A.M. Mertens
Portugal	M. Francisco Silva Dias	Mme Olga Quintanilha
Royaume-Uni	M. David Waterhouse	M. Peter Jones

B. Dans la catégorie experts des établissements d'enseignement universitaire ou de niveau équivalent dans le domaine de l'architecture

	Titulaires	Suppléants
Belgique	Dr. J. Janssens	Prof. J. Englebert
Danemark	M. Mogens Brandt Poulsen	M. Bente Beedholm
Allemagne	Prof. Elmar Wertz	Prof. Dietrich Kruppa
Grèce	Prof. Ioannis Liapis	M. Panayotis Tzonos
Espagne	M. Fernando Ramos	M. Antonio Fernandez Alba
France	M. Roland Schweitzer	M. Alain Sarfati
Irlande	Prof. Cathall O'Neill	M. John O'Keefe
Italie	Prof. Corrado Beguinot	Prof. Giovanni Carbonara
Luxembourg	M. Ernest Weis	M. Fred Gregoire
Pays-Bas	Prof. M.F.T. Bax	M. U.F. Hylkema
Portugal	Prof. Fernando Luis Cardoso de Menezes de Tavares	Prof. Doutor Antonio Francisco de Carvalho Quintela
Royaume-Uni	Prof. John Tarn	Prof. Hans Haenlein



C. Dans la catégorie experts des autorités compétentes

	Titulaires	Suppléants
Belgique	Mme J. Rousseaux	M. Dedecker
Danemark	M. Fleming Lethan	M. Peter van Zaane
Allemagne	Dr. Martin Seidel	M. Hubert Kraus
Grèce	Mme Athina Moraitou	M. Michalis Tylanakis
Espagne	Mme Amparo Precioso De Murga	M. Carlos Lavesa Diaz
France	M. Jean-Pierre Duport	M. Pierre Lajus
Irlande	M. R.N. De Chenu	M. N. Hegarty
Italie	Dr. Gabriele Giannini	Dr. Arturo Cornetta
Luxembourg	M. Paul Mackel	Mme Bernadette Friederici-Carabin
Pays-Bas	M. P. Fenger	M. K.I. Ang
Portugal	M. Antonio Oliveira Faria	M. Jao Manoel Alves de Souza
Royaume-Uni	Prof. Denys Hinton	Mme Jenny Williams

* Lors de sa session du 7 avril 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français,

— Monsieur Robert Bonnet, membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture* en remplacement de Monsieur Jean-Pierre Duport pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 22 mars 1990 ;

— Mademoiselle Pascale Buch, membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine de l'architecture* en remplacement de Monsieur Pierre Lajus pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 22 mars 1990.

Comité consultatif pour la formation des médecins

Lors de sa session des 23/24 mars 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, le Docteur A. Van Orshoven, membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des médecins*, en remplacement du Docteur J. Van den Broucke, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 mai 1989.

Comité consultatif pour la formation de praticiens de l'art dentaire

* Lors de sa session des 23/24 mars 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement irlandais, comme membres titulaires et suppléants du *Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire*, pour la période allant jusqu'au 15 décembre 1989 :

A. Dans la catégorie experts en exercice de la profession de praticien de l'art dentaire

	Titulaire	Suppléant
Irlande	Dr. David Harris	Dr. D.I. Keane

B. Dans la catégorie experts des établissements universitaires d'enseignement dentaire

	Titulaire	Suppléant
Irlande	Prof. D. Shanley	Prof. B.E. Barrett

C. Dans la catégorie experts des autorités compétentes de l'Etat membre

	Titulaire	Suppléant
Irlande	Dr. Seamus O'Hickey	Mr. Colin A. Sullivan

* Le Conseil a également nommé, sur proposition du gouvernement belge, le Professeur Michel François, membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire*, en remplacement du Professeur Dr. J. Kohl, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 15 décembre 1989.

* Lors de sa session du 7 avril 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement allemand, Dr. med. dent. Erich Pillwein, membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation des praticiens de l'art dentaire* en remplacement du Dr. Horst Sebastian pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 15 décembre 1989.

II. — Activités communautaires

4° PROGRAMME D'ACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT (1987-1992)

Lors de sa session des 19/20 mars 1987, le Conseil a dégagé un accord de principe sur la résolution suivante concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) :

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ETATS MEMBRÉS RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

Constatent que les actions auxquelles le programme donnera lieu devront dans certains cas, être exécutées au niveau communautaire et, dans d'autres cas, par les Etats membres.

En ce qui concerne les actions à exécuter par les Etats membres, ces derniers veilleront à leur bonne exécution, étant entendu que le Conseil exerce à l'égard de ces actions les pouvoirs de coordination prévus par les Traités.

En ce qui concerne les actions du programme à exécuter par les Institutions des Communautés européennes,

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

Considérant que les traités instituant les Communautés européennes, modifiés par l'Acte unique, prévoient le développement et la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière d'environnement, et énoncent les objectifs et les principes qui devraient guider une telle politique ;

Considérant que la déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973, prévoit la mise en œuvre d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement ; que ce programme d'action a été reconduit et complété pour la période allant de 1977 à 1986 par les résolutions du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977 et du 7 février 1983 ; que ce programme d'action reste valable et qu'il y a lieu de le mettre à jour, de continuer à l'exécuter et de le compléter, pour les années 1987 à 1992, par les tâches nouvelles qui se révéleront nécessaires ;

Considérant qu'il convient, dans le respect du traité tel que modifié par l'Acte unique, d'éviter l'adoption par les Etats membres de mesures divergentes susceptibles d'entraîner des distorsions économiques et de concurrence dans le Marché commun ;

Considérant que l'Année européenne de l'Environnement, qui débutera le 21 mars 1987, offre une occasion bienvenue d'amorcer des changements d'attitude et de promouvoir les actions nécessaires pour concrétiser ces perceptions :

RAPPELLE que l'Acte unique européen, qui constitue une nouvelle base juridique de la politique communautaire en matière d'environnement, prévoit que l'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :

- de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement,
- de contribuer à la protection de la santé des personnes,
- d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,

RAPPELLE que l'Acte unique prévoit :

- que l'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes de l'environnement et du pollueur-payeur ;

— que les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ;

— que, dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes ;

RAPPELLE, enfin, que l'Acte unique prévoit également que, dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte :

- des données scientifiques et techniques disponibles ;
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté ;
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action ;
- du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions ;

RAPPELLE, en outre, que l'Acte unique prévoit que la Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés ci-dessus peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres pris isolément ; que, sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures ;

RAPPELLE, enfin, que la Commission, dans ses propositions en matière notamment de santé et de protection de l'environnement, prend pour base un niveau de protection élevé tel que prévu par les dispositions pertinentes de l'Acte unique ;

RECONNAÎT que la protection de l'environnement peut contribuer à améliorer la croissance économique et à faciliter la création d'emplois ;

ACCUEILLE favorablement l'intention de la Commission de coopérer de près avec les milieux industriels et syndicaux et avec les organisations non gouvernementales intéressées dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes concernant l'environnement ;

SOULIGNE l'importance particulière qu'il attache à la mise en œuvre de la législation communautaire et INVITE la Commission à revoir de façon systématique l'application et les effets pratiques de la politique communautaire existante et à en fournir régulièrement un bilan au Conseil et au Parlement européen, afin qu'il soit possible de juger de l'efficacité de cette politique et de dégager entre autres des orientations utiles pour les propositions futures ;

DÉCLARE que, compte tenu de ce qui précède, et se fondant sur les réalisations du passé, il est important de concentrer l'action communautaire sur les domaines prioritaires suivants dans le respect des compétences respectives de la Communauté et des Etats membres :

Prévention de la pollution

a) Réduction à la source des pollutions et nuisances dans les différents domaines :

— lutte contre la pollution de l'air, entre autres par la mise en œuvre efficace des directives existantes en matière de qualité de l'air et de pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles, et par l'adoption et la mise en œuvre de mesures concernant les émissions des grandes installations de combustion, et des véhicules à moteur ;

— lutte contre la pollution des eaux douces et des eaux de mer provenant de sources ponctuelles ou diffuses, entre autres par l'application de la directive 76/464/CEE du Conseil concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, et par l'amélioration générale de l'environnement aquatique, notamment de la Mer du Nord et de la Méditerranée ;

— lutte contre la pollution du sol, entre autres celle provoquée par les produits agro-chimiques et les déchets toxiques ;

— mise en œuvre harmonisée des directives existantes concernant les déchets toxiques dangereux et notamment leur transport transfrontalier.

Dans ce contexte, l'action communautaire tiendra compte en particulier de la nécessité de :

- prévenir le transfert de la pollution d'un milieu à l'autre de l'environnement ;

- lutter contre la pollution transfrontalière.

b) Contrôle de substances et préparations chimiques ;

— évaluation, en particulier à travers une utilisation accrue des analyses multimilieux, des risques posés à l'environnement et à la santé des hommes par les substances et les préparations chimiques ;

— identification et mise en œuvre des mesures de contrôle les plus efficaces et les plus économiques de ces substances qui peuvent présenter un risque pour l'environnement et la santé des consommateurs.

c) Prévention des accidents industriels :

Mesures permettant la prévention générale des accidents industriels, ainsi qu'une réponse efficace et la limitation des conséquences des accidents qui pourraient néanmoins se vérifier, par :

— une mise en œuvre plus efficace de la directive 82/501/CEE du Conseil concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ;

— une révision de cette directive, comportant entre autres l'élargissement éventuel de son champ d'application ;

— une intensification des échanges d'information entre Etats membres en la matière.

d) Lutte à la source contre les nuisances acoustiques.

e) Mesures concernant l'évaluation et l'utilisation optimale de la biotechnologie en ce qui concerne l'environnement.

f) Poursuite d'une action efficace de protection de la santé de la population et de l'environnement contre les effets nocifs des radiations nucléaires, aussi bien en cas de fonctionnement normal des installations qu'en cas d'accident.

Amélioration de la gestion des ressources

g) Mesures visant à protéger et à mettre en valeur le patrimoine naturel de l'Europe, en particulier :

— mise en œuvre des actes existants du Conseil tels que le règlement (CEE) n° 3626/82 relatif à l'application dans la Communauté de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages ;

— protection, dans les conditions prévues au traité, des zones d'une importance communautaire, entre autres dans le cadre de la directive 79/409/CEE, ou des zones particulièrement sensibles sur le plan de leur environnement et encouragement de la régénération des zones détériorées du point de vue de l'environnement ;

— protection des forêts contre la pollution atmosphérique et les incendies, y compris la mise en œuvre des mesures prévues par les règlements (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts contre la pollution atmosphérique et n° 3529/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies.

h) Mesures concernant les risques ou les catastrophes naturels ou provoqués par l'homme ayant un impact sur la santé humaine et l'environnement, y compris l'évaluation du risque et une réponse adéquate.

i) Encouragement des pratiques agricoles qui se révèlent bénéfiques pour l'environnement.

j) Protection du sol, entre autres par la lutte contre l'érosion, par la conservation de la couverture végétale, par la prévention des dommages provoqués par certaines activités industrielles et agricoles ainsi que par la lutte contre ces dommages, tout en tenant compte des différentes caractéristiques géomorphologiques des différentes régions.



k) Amélioration des ressources hydrauliques et de la gestion des eaux, en particulier par la réduction de la pollution des eaux, la protection des bassins de captage et l'encouragement de la réutilisation des eaux usées.

l) Amélioration de la gestion des déchets en ce qui concerne la réduction de leur quantité, leur traitement, leur recyclage et leur réutilisation.

m) Protection globale et intégrée de l'environnement dans la région méditerranéenne, en tenant particulièrement compte de tous les aspects spécifiques de cette région lors de l'exécution du programme d'action.

Activités internationales

n) Soutien et, le cas échéant, participation active par la Communauté et les Etats membres aux activités internationales intéressant la protection de l'environnement, dans le cadre de leurs compétences respectives.

o) Coopération avec les pays en voie de développement en matière de problèmes d'environnement et de protection des ressources naturelles, notamment en ce qui concerne les questions de désertification et d'approvisionnement en eau, les forêts tropicales ainsi que la production et l'utilisation de produits ou substances dangereux et la coopération technologique.

Développement d'instruments appropriés

p) Amélioration des bases scientifiques de la politique de l'environnement, entre autres par des programmes de recherche appropriés.

q) Mise en œuvre efficace de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques communautaires.

r) Mise en œuvre de normes appropriées visant à assurer une protection efficace de la santé publique et de l'environnement.

s) Développement d'instruments économiques efficaces tels que taxes, redevances, aides d'Etat, autorisations de décharges négociables, en vue de la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur, en conformité avec la recommandation du Conseil du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement (principe pollueur-payeur).

t) Encouragement du développement, de la dissémination et de la diffusion des technologies propres, notamment dans le cas des industries particulièrement polluantes ;

u) Amélioration de l'accès à l'information en matière d'environnement.

v) Effort accru en vue de promouvoir l'éducation et la formation en matière d'environnement aux niveaux appropriés, ainsi qu'une plus grande prise de conscience dans le public.

PREND ACTE du programme d'action et en approuve en général les orientations ;

S'ENGAGE à statuer sur les propositions de la Commission dans la mesure du possible dans un délai de neuf mois à dater de leur transmission ou, le cas échéant, de la transmission des avis du Parlement européen et du Comité économique et social.

DÉCLARE que la mise à disposition des moyens financiers nécessaires à l'exécution de la présente résolution et du programme d'action sera décidée selon les procédures habituelles, dans le respect de l'article 130 R de l'Acte unique et notamment de son paragraphe 4.

L'UTILISATION D'ESSENCE SANS PLOMB

Un important objectif de la politique communautaire est de réduire la quantité de plomb émise dans l'environnement, notamment pour protéger la santé des populations. Par conséquent, la Commission européenne a proposé (mars 1987) au Conseil des ministres de modifier la directive concernant la teneur en plomb de l'essence, pour permettre aux différents Etats mem-

bres d'interdire la commercialisation de l'essence ordinaire contenant du plomb moyennant un préavis de six mois. La proposition modifierait l'actuelle directive communautaire 85/210/CEE.

Dans les Etats membres qui tireraient parti de cette nouvelle disposition, l'élimination de l'essence ordinaire contenant du plomb présenterait les trois principaux avantages suivants :

— les automobilistes dont les voitures peuvent rouler avec de l'essence sans plomb seraient encouragés à utiliser ce carburant ;

— ceux dont les automobiles auraient été équipées de pots catalytiques pourraient trouver plus facilement l'essence sans plomb dont ils auraient besoin ;

— les stations services ne devraient stocker qu'un seul type d'essence ordinaire en plus du supercarburant avec plomb et sans plomb, ce qui les obligerait à n'avoir au maximum que trois pompes au lieu de quatre.

L'essence avec plomb ayant un indice d'octane moteur (IOM) à la pompe inférieur à 85,0 et un indice d'octane recherche (IOR) à la pompe inférieur à 95,0 pourrait faire l'objet de l'interdiction par un Etat membre.

Encourager l'utilisation d'essence sans plomb

Une proportion élevée des voitures modernes qui utilisent de l'essence ordinaire à faible indice d'octane peuvent rouler avec de l'essence sans plomb et de l'essence avec plomb — ce que leurs propriétaires ne savent pas toujours — et même les véhicules qui consomment du carburant avec plomb pour éviter une usure excessive du moteur pourront rouler, dans de bonnes conditions, en utilisant ce type de carburant seulement tous les trois ou quatre pleins. Cela permet aux automobilistes d'utiliser une essence ordinaire sans plomb moins polluante pendant 75 % du temps et de n'avoir recours au supercarburant avec plomb que pendant les 25 % restant. La législation communautaire prévoit que le supercarburant avec plomb et sans plomb devra continuer d'être disponible — au-delà du 1^{er} octobre 1989 en ce qui concerne l'essence sans plomb.

Il existe de grandes différences entre les Etats membres en ce qui concerne la quantité d'essence ordinaire vendue actuellement. En Allemagne 44 % de l'essence vendue est de qualité ordinaire contre 37 % au Danemark, 29 % en Grèce et 24 % aux Pays-Bas. Les chiffres correspondants sont de 5 % en Italie, 7 % au Luxembourg et en Belgique, 10 % en Irlande, 14 % en France, 13 % au Royaume-Uni et 19 % en Espagne.

Nouvelles normes d'émissions proposées

Le quasi-accord réalisé sur les normes d'émission des véhicules à moteur prévoit l'installation de pots catalytiques sur tous les nouveaux véhicules de plus de 2 litres à compter du 1^{er} octobre 1989. L'utilisation de carburant avec plomb endommage les pots catalytiques, tous les véhicules qui seront équipés de ce dispositif auront donc besoin d'essence sans plomb. Dans la proposition d'accord, il est stipulé également que, comme des normes plus strictes sont introduites pour tous les véhicules, les constructeurs devront faire en sorte que ces véhicules puissent rouler avec l'essence sans plomb. Il importe donc de prévoir un approvisionnement accru en carburant sans plomb.

Disponibilité de carburant avec plomb et sans plomb

La directive 85/210/CEE précise déjà que les Etats membres devraient commercialiser de l'essence ayant une teneur en plomb se situant entre 0,15 et 0,4 g de plomb par litre. Sept Etats membres appliquent déjà le chiffre le plus faible tandis que la France, l'Italie, l'Espagne et le Portugal en sont encore à 0,4 g/l ; la Grèce applique le taux de 0,15 g/l dans la région d'Athènes et de 0,4 dans le reste du pays.

L'Allemagne et les Pays-Bas disposent déjà d'un important réseau de stations services offrant du carburant ordinaire sans plomb (respectivement 10 000 et 8 000 stations services). Le supercarburant sans plomb est également proposé ailleurs, notamment au Danemark, qui possède 900 points de vente. Depuis avril 1986, le gouvernement néerlandais perçoit un droit

supplémentaire élevé sur l'essence ordinaire avec plomb, ce qui a stimulé la diffusion des types d'essence sans plomb.

La nouvelle proposition de la Commission encouragera encore cette évolution ; l'Allemagne devrait en tirer parti le plus rapidement possible. Toutefois, ce n'est qu'une mesure facultative. Les Etats membres ne sont pas obligés d'arrêter la commercialisation de l'essence ordinaire avec plomb tant qu'ils considèrent que la disponibilité de l'essence sans plomb sur leur territoire ne le permet pas.

AMIANTE

Lors de sa session des 19/20 mars 1987, le Conseil a adopté la directive concernant la prévention de la pollution de l'environnement par l'amiante.

Il est rappelé que l'amiante est déjà inclus dans le champ d'application d'un certain nombre de directives communautaires concernant la gestion des déchets toxiques et dangereux, la lutte contre la pollution atmosphérique provenant des établissements industriels et, tout particulièrement, de la directive fixant des valeurs limites pour la pollution atmosphérique provoquée par l'amiante en vue de protéger les travailleurs exposés à ce produit.

Cette nouvelle directive est destinée à compléter la législation communautaire dans ce domaine et vise à prévenir ou à réduire les émissions de l'ensemble des sources qui entraînent une pollution de l'environnement en général (air, eau, sol) et qui constituent un risque pour la santé humaine. Elle s'appliquera en particulier aux activités qui concernent la production d'amiante brut, la fabrication et la finition industrielle d'un certain nombre de produits contenant de l'amiante brut, activités qui sont susceptibles de dégager de l'amiante dans l'environnement, ainsi que le transport ou le dépôt de déchets d'amiante.

ÉMISSIONS POLLUANTES DES VÉHICULES À MOTEUR

Les ministres responsables de l'environnement de la Belgique, de l'Allemagne, de la Grèce, de l'Espagne, de la France, de l'Irlande, de l'Italie, du Luxembourg, des Pays-Bas, du Portugal et du Royaume-Uni, réunis au sein du Conseil Environnement des 19 et 20 mars 1987 :

- ayant pris acte du déroulement des discussions qui ont eu lieu ces derniers temps à tous les niveaux communautaires sur la question de la limitation et du contrôle des émissions polluantes des véhicules à moteur :

- ayant constaté que des progrès notables sont en cours en vue de l'adoption d'une réglementation des émissions de gaz polluants provenant des moteurs diesel des véhicules utilitaires lourds, tandis que des discussions approfondies se poursuivent en vue de parvenir à une réglementation analogue également pour les particules émises par les moteurs diesel équipant les véhicules à moteur ;

- ayant dû constater par ailleurs qu'on n'avait pas non plus enregistré, ces derniers temps, de progrès substantiels en ce qui concerne la proposition de modification de la directive 70/220/CEE, qui remonte déjà à 1984 et qui vise à réduire plus nettement les émissions des véhicules à moteur à essence ;

- rappelant une nouvelle fois que, lors du Conseil Environnement qui s'est tenu à Luxembourg le 27 juin 1985, les pays qu'ils représentent étaient parvenus à une large convergence de vues sur les principaux aspects de la nouvelle réduction souhaitée et avaient synthétisé leur accord dans un document baptisé Accord de Luxembourg ;

- conscients de la préoccupation croissante que suscite parmi les citoyens le fait que la partie initiale, et la plus importante des efforts visant à limiter les émissions en question, c'est-à-dire la partie qui concerne les véhicules à moteur à essence faisant l'objet de l'Accord de Luxembourg, n'a toujours pas été approuvée par le Conseil ;

estiment qu'il est nécessaire de réaffirmer solennellement par la présente déclaration que toutes les conclusions auxquelles ils sont parvenus dans l'Accord de Luxembourg du 27 juin 1985 et que les mêmes parties ont été complétées au Conseil Environnement du 28 novembre 1985 gardent pour eux toute leur validité ;

considèrent comme nécessaire d'examiner le plus tôt possible les propositions à présenter par la Commission sur les mesures appropriées au sujet de la pollution à Athènes comme il a été convenu le 27 juin 1985 ;

s'engagent donc à mener avec fermeté toute action utile qui permettrait d'aboutir à la modification de la directive 70/220/CEE en conformité avec l'Accord de Luxembourg, dans le cadre des procédures prévues par le traité ;

s'engagent enfin à poursuivre l'action entreprise sur un plan général en matière de réduction des émissions polluantes des véhicules équipés de moteurs à essence ou de moteurs diesel, tout en tenant compte de la nécessité de considérer les différentes propositions déjà existantes comme faisant partie d'un ensemble de mesures coordonnées.

Le ministre du Danemark a déclaré que le Danemark continue à estimer que la proposition à l'examen concernant la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur n'est de loin pas assez stricte. Le Danemark ne peut donc se rallier à une décision qui, dans la réalité, neutralisera, pendant de nombreuses années, les efforts visant à progresser dans ce domaine.

TENEUR EN SOUFRE DE CERTAINS COMBUSTIBLES LIQUIDES (GAS-OIL)

Lors de sa session des 19/20 mars 1987, le Conseil a marqué son accord sur la directive modifiant la directive 75/716/CEE relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (gas-oil).

Cette directive, à laquelle les Etats membres devront se conformer au plus tard le 1^{er} janvier 1989, marque un progrès significatif par rapport à la directive existante. Elle prévoit la réduction de la pollution atmosphérique, notamment dans les zones urbaines, par la limitation à 0,3 % de la teneur en soufre des gas-oils. En outre, les Etats membres peuvent rendre obligatoire l'utilisation de gas-oils d'une teneur en soufre de 0,2 % dans certaines zones particulièrement sensibles du point de vue de l'environnement.

Il est prévu que la Commission présente au Conseil, trois ans après la notification de la directive, un rapport assorti d'une proposition appropriée sur laquelle le Conseil devra statuer avant le 1^{er} décembre 1991.

PROGRAMME-CADRE RDT 1987-1991

Lors de sa session des 24/25 mars 1987, le Conseil a procédé à une nouvelle délibération approfondie sur le programme-cadre de Recherche et de Développement technologique pour la période 1987-1991.

En conclusion du débat, le Président a présenté aux délégations une proposition de compromis final comportant les éléments suivants :

une dotation du nouveau programme-cadre de recherche et de développement technologique 1987-1991 de 5 396 Mecu. A ce montant s'ajoutent 1 084 Mecu prévus au titre des programmes de recherche déjà décidés ou en cours d'exécution. Le total des crédits estimés nécessaires pour les activités de recherche pendant la période 1987-1991 s'élèvera donc à 6 480 Mecu. Le compromis prévoit par ailleurs qu'un certain montant — 863 Mecu — sera engagé budgétairement après 1991. Les montants totaux — déjà engagés ou à engager — pendant la période 1987-1991 s'élèveront donc à 5 617 Mecu (1 084 Mecu anciens + 4 533 Mecu nouveaux).



La ventilation du programme-cadre concernant les différentes lignes d'actions se présentera de la façon suivante :

Programme-cadre RDT (1987-1991)	Engagements relatifs aux programmes déjà décidés	
1. <i>La qualité de la vie</i>	375	104
1.1. Santé	80	—
1.2. Radioprotection	34	31
1.3. Environnement	261	73
2. <i>Vers un grand marché et une société de l'information et de la communication</i>	2 275	190
2.1. Technologie de l'information	1 600	190
2.2. Télécommunications	550	—
2.3. Services nouveaux d'intérêt commun (y compris transports)	125	—
3. <i>Modernisation des secteurs industriels</i>	845	144
3.1. Sciences et technologies des industries manufacturières	400	60
3.2. Science et technique des matériaux avancés	220	20
3.3. Matières premières et recyclage	45	27
3.4. Normes techniques, méthodes de mesure et matériaux de référence	180	37
4. <i>Exploitation et valorisation des ressources biologiques</i>	280	30
4.1. Biotechnologie	120	20
4.2. Technologies agro-industrielles	105	—
4.3. Compétitivité de l'agriculture et gestion des ressources agricoles	55	10
5. <i>Energie</i>	1 173	579
5.1. Fission : sécurité nucléaire	440	102
5.2. Fusion thermonucléaire contrôlée	611	389
5.3. Energies non nucléaires et utilisation rationnelle de l'énergie	122	88
6. <i>Science et technique au service du développement</i>	80	80
7. <i>Exploitation des fonds et valorisation des ressources marines</i>	80	—
7.1. Sciences et technologies marines	50	—
7.2. Pêche	30	—

8. <i>Amélioration de la coopération S/T européenne</i>	288	37
8.1. Stimulation	180	25
8.2. Utilisation des grandes installations	30	—
8.3. Prospective et évaluation des autres actions de support (y compris statistiques)	23	2
8.4. Dissémination et exploitation des résultats de la recherche S/T	55	10
Total	5 396	1 084

RISQUES D'ACCIDENTS MAJEURS DE CERTAINES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES

Lors de sa session des 19/20 mars 1987, le Conseil a adopté la directive modifiant la directive (82/501/CEE) concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

Certaines des modifications que le Conseil vient d'approuver ont pour objet le renforcement des dispositions concernant certaines activités industrielles portant, ou pouvant porter, sur des substances particulièrement dangereuses (chlore, phosgène, isocyanate de méthyle). Les autres modifications ont pour but de mieux définir certaines substances ainsi que les quantités limites correspondantes pour mieux mettre en évidence les différents degrés de dangers (p.e. nitrate d'ammonium, composés du nickel et du cobalt).

La directive de base n'étant d'application que depuis peu de temps, l'expérience ainsi que les connaissances acquises dans ce contexte étant encore limitées, la nouvelle directive ne comporte qu'une révision restreinte de la législation existante. La Commission suivra constamment la situation en ce qui concerne les substances surveillées au titre de la présente directive et, le cas échéant, présentera des propositions en vue d'apporter des modifications pour ce qui concerne ces substances, si nécessaire, avant même la révision globale et systématique de la directive déjà annoncée.

Il est rappelé que, lors de sa session du 24 novembre 1986, le Conseil a également invité la Commission à examiner la possibilité de négocier avec des pays tiers européens des accords bilatéraux ou multilatéraux ayant pour objet d'étendre les dispositions de la directive 82/501/CEE et de la décision 81/971/CEE (décision instituant un système communautaire d'information pour le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer).

PRÉPARER 53 MILLIONS DE JEUNES EUROPÉENS À LA VIE ADULTE ET PROFESSIONNELLE

La Commission vient d'adopter (mars 1987) un programme d'action dont l'objectif fondamental est de promouvoir l'extension, l'amélioration et la diversification des possibilités d'éducation et de formation professionnelle, de manière à assurer de plus de 53 millions de jeunes de la Communauté âgés de 14 à 25 ans qui le souhaitent, une et si possible deux années de formation professionnelle en plus de leurs scolarité obligatoire.

La Commission propose un programme étalé sur cinq ans et commençant en 1987, dont le coût sera de 4 225 000 Ecus pour la première année. Les dépenses pour les années suivantes sont estimées à 8,030 millions d'Ecus en 1988, 8,5 millions en 1989, 9,3 millions en 1990 et 10 millions en 1991.

Les propositions de la Commission constituent une réponse directe au mandat du Conseil européen qui, lors de la réunion de Milan les 28 et 29 juin 1985, a invité la Commission et les États membres à donner une suite concrète aux mesures pro-

posées dans le rapport du Comité Adonnino sur « l'Europe des citoyens », qui soulignait l'importance pour la Communauté d'une politique en faveur des jeunes.

Le programme d'action prévoit la mise en œuvre au niveau communautaire pendant la durée du programme (1987-1992) des mesures suivantes :

1. — Mise sur pied d'un réseau européen d'initiatives de partenariats de formation, reliant des projets des différents Etats membres

Il s'agit d'offrir un soutien complémentaire à des initiatives de partenariat dans l'éducation et la formation professionnelle qui :

— comportent un engagement clair sur la mobilisation des ressources des secteurs public, privé et associatif, en vue d'apporter une réponse coopérative ou intégrée aux besoins d'orientation, d'éducation et de formation professionnelles des jeunes ;

— démontrent une volonté de s'associer, par exemple par des jumelages, à des initiatives similaires dans d'autres Etats membres, et de jouer un rôle actif dans le réseau impulsé au niveau communautaire.

La contribution financière de la Communauté se limitera aux dépenses opérationnelles résultant des activités comportant une dimension européenne, liées au réseau européen, pour un montant maximum de 30 000 Ecus par partenariat, pendant une durée maximum de deux ans. Un soutien sera également apporté à des projets spécifiques d'échanges d'expériences dans la limite de 50 % de leur coût.

2. — Assistance technique dans le domaine de la formation professionnelle

L'aide communautaire, de 50 000 Ecus maximum par projet, comportera des mesures spéciales telles que l'envoi d'équipes d'experts pour aider à résoudre des problèmes de formation dans des zones ou des régions spécifiques, ou une contribution financière à la mise sur pied des partenariats de formation.

3. — Recherche comparative sur des questions d'éducation et de formation professionnelles

Il s'agit de soutenir des programmes de recherche comparée au moyen d'une assistance technique à la coopération entre les agences désignées pour participer au programme. Une contribution sera également apportée à la synthèse de la recherche comparée et à des conférences de dissémination aux niveaux national et communautaire. L'aide communautaire sera de 40 000 Ecus maximum par programme de recherche comparée. La contribution à la synthèse et aux conférences de dissémination sera de 50 000 Ecus maximum, ou 50 % du coût de la conférence, selon ce qui est le moins élevé.

4. — Co-financement d'examen longitudinaux de l'impact des programmes de formation pour les jeunes

Il s'étend à l'examen des tendances des flux des jeunes à l'intérieur et entre les systèmes d'éducation et de formation ; à l'examen des problèmes spécifiques à résoudre pour que ces dispositifs intègrent également les jeunes en difficulté et ceux qui vivent dans des régions rurales, périphériques ou défavorisées, et la répartition par sexe. La contribution financière communautaire sera de 50 000 Ecus maximum par examen.

5. — Examen de l'évolution des qualifications professionnelles

La Communauté fournira soutien et assistance technique pour créer les conditions d'un examen régulier de l'évolution des qualifications professionnelles et d'une mise en commun de l'expérience dans ce domaine.

6. — Soutien à des projets novateurs d'information sur le passage de l'école à la vie active

Il doit s'agir des projets qui contribuent à développer des moyens efficaces d'information, facilitant l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, et qui font participer activement les jeunes à la collecte et au traitement de cette information ; qui

aident les organismes en place à rendre leurs services plus accessibles aux jeunes ; et qui s'engagent à partager leur information et leur expérience aux niveaux national et communautaire. L'aide communautaire sera de 10 000 Ecus maximum par projet, sans toutefois excéder 50 % du coût du projet.

7. — Soutien à des initiatives de jeunes favorisant chez ces derniers la capacité d'entreprendre, la créativité et le sens des responsabilités

Ces initiatives doivent : permettre aux jeunes de développer les capacités citées par des activités de formation, d'utilisation des nouveaux médias et nouvelles technologies, de travail associatif bénévole ou d'utilité collective ; apporter un soutien aux jeunes en difficulté et contribuent au renforcement des politiques en leur faveur ; et s'engager à partager leur information et leur expérience aux niveaux national et communautaire. L'aide communautaire sera de 10 000 Ecus maximum par initiative, sans toutefois excéder en général 50 % du coût de l'initiative ou 80 % lorsqu'il s'agit d'initiatives menées entièrement par des jeunes.

8. — Echanges de spécialistes de formation

Il s'agit de renforcer les dispositions existantes pour ces échanges, organisés actuellement avec l'assistance technique du CEDEFOP, en veillant à sélectionner des participants qui sont impliqués dans la mise en œuvre des objectifs de la décision.

9. — Conférences européennes et réexamen de la mise en œuvre de la décision du Conseil

Un dialogue régulier doit être mis en place pour assurer le suivi de la mise en œuvre de la décision du Conseil et du programme d'action qui s'y rapporte, au moyen de contributions financières à une série de conférences européennes de haut niveau. L'aide communautaire sera de 100 000 Ecus maximum par conférence, dans la limite de 50 % de leur coût.

10. — Mesures complémentaires

La Commission mettra en œuvre des mesures complémentaires, visant notamment :

— la dissémination de l'information et l'échange d'expériences ;

— l'interaction par un travail en réseau, à l'intention des partenariats de formation, des projets d'information jeunes et des initiatives jeunes ;

— le suivi et l'analyse au niveau communautaire ;

— l'assistance à l'organisation de séminaires, conférences et projets spécifiques de coopération.

LE SIDA, UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

La Communauté européenne s'est préoccupée très tôt de la lutte contre le SIDA (1). Plus récemment, le Conseil européen, lors de sa réunion de Londres, les 5 et 6 décembre 1986, a demandé à la Commission européenne d'assurer un échange d'in-

(1) La première résolution du Parlement européen date de janvier 1984, une deuxième a été adoptée en 1986 et une troisième, sous forme de proposition, a été présentée le 19 janvier 1987. La Commission européenne a abordé le sujet en 1984 et en 1986 et les représentants des Gouvernements réunis au sein du Conseil ont adopté une Résolution sur le SIDA le 29 mai 1986.



formations à l'échelle de la Communauté européenne sur la propagation du SIDA, sa prévention et son traitement, d'examiner les mesures de coopération susceptibles d'être prises à l'avenir par tous les Etats membres, et d'étudier les autres possibilités de coopération en matière de recherche.

Tel est l'objet d'une communication qui vient d'être adoptée (février 1987) à l'initiative du vice-président Manuel Marin et qui présente, d'une façon globale, l'ensemble des actions que la Commission européenne a proposé récemment dans ce domaine.

La Commission européenne est convaincue qu'une action communautaire, renforçant l'efficacité des actions menées au plan national, est possible et nécessaire dans les domaines suivants :

1. — Echange d'expériences en matière de prévention du SIDA

Etant admis qu'aucune thérapie ou vaccin efficaces ne sont attendus dans un futur proche, le seul moyen réel d'éviter actuellement la propagation du virus du SIDA passe par une information et une éducation appropriée du public.

Pour mieux coordonner, évaluer et disséminer l'information concernant les pratiques nationales en matière d'information et d'éducation à la santé du public, ce qui permettrait à chacun des Etats membres de tirer le meilleur parti de l'expérience des autres, tout en évitant les inutiles et coûteuses duplications, La Communauté européenne se propose de mettre en place, en son sein, une unité d'observation qui contribuerait également à adapter et à diffuser les initiatives qui se sont avérées être les plus fructueuses.

Parallèlement, des études comparatives sur les autres aspects des politiques nationales de prévention devront être effectués et leurs résultats disséminés.

Dans ce chapitre, la Commission propose une enveloppe financière de deux millions d'Ecus sur deux ans (1988 et 1989).

D'autre part, il convient d'examiner en commun les réponses à apporter à un certain nombre de questions graves, telles que la politique migratoire, la libre circulation, la liberté d'établissement et l'égalité d'accès à l'emploi en relation avec la prévention du SIDA, afin d'éviter que des pratiques nationales contradictoires ne se développent, et en vue de leur apporter, le cas échéant, et le moment opportun, les mesures éventuelles qui s'avèreraient appropriées au niveau communautaire.

2. — Recherche dans la lutte contre le SIDA

La Commission européenne a mis sur pied dès septembre 1983 un groupe d'experts sur les questions du SIDA. Quatre séminaires sur ce sujet ont été tenus au cours de la période 1984-1985, à Copenhague (immunologie), Paris (virologie), Bilthoven (épidémiologie) et Bruxelles (recherche clinique). En 1985, la Commission a élaboré, pour la période 1987-1989, une proposition de règlement du Conseil relatif à un programme de coordination de la recherche en médecine et santé.

Ce programme, qui considère le SIDA comme un des objectifs prioritaires, contient des projets sur la surveillance et la prévention de la maladie, la recherche viro-immunologique, et la recherche clinique. Le budget nécessaire pour la réalisation de ce programme de coordination des recherches nationales est évalué à 5,45 millions d'Ecus sur la période 1987-1989.

En outre, dans le cadre du premier programme de recherche « Science et Technique au service du Développement », la Communauté européenne a déjà pris une première initiative visant à étudier l'épidémiologie du SIDA en Afrique, l'ampleur de la maladie et son mode de transmission. Dans sa proposition de deuxième programme (1987-1990), la Commission européenne préconise de renforcer les recherches en épidémiologie et de les étendre aux aspects virologiques, immunologiques et cliniques de la maladie.

3. — Coopération internationale

La Communauté européenne a établi d'ores et déjà une coopération internationale au sujet du SIDA avec les Etats-Unis, la Suède, la Suisse, le Canada et l'OMS en matière de recherches en médecine et santé, ainsi qu'avec des pays signataires de la Convention de Lomé, dans le cadre du programme de recherche « Sciences et Techniques au service du développement ».

Face à l'ampleur et à la complexité du problème du SIDA, la Commission européenne est disposée à mener une coopération dans la lutte contre le SIDA avec les pays en voie de développement et dans cet esprit elle proposera aux pays ACP, dans le cadre de la Convention de Lomé, un programme d'intervention contre le SIDA dont l'objectif principal sera d'appuyer les gouvernements qui le demanderont à renforcer la prévention primaire du SIDA tant par la mise en œuvre d'actions de santé publique que par la mise sur pied de campagnes d'information et d'éducation à la santé des populations.

DONNÉES DE BASE SUR LE SIDA

1. — Les dimensions de l'épidémie

La vitesse de propagation exponentielle du SIDA ne manque pas d'inquiéter, puisque le nombre des cas recensés double tous les neuf mois environ dans la Communauté européenne. De 232 en octobre 1983, le nombre de cas de SIDA dénombrés dans l'Europe des Douze a atteint 3 354 personnes en octobre 1986. Sur la base de ces tendances récentes, et en l'absence de vaccin approprié, 100 000 Européens pourraient ainsi être atteints du SIDA en 1990. En outre, on a également estimé que, pour tout cas déclaré de SIDA, il y a entre 50 et 100 porteurs asymptomatiques du virus.

Le tableau suivant contient le nombre total des cas de SIDA enregistrés dans les Etats membres de la Communauté européenne :

Etat membre	Oct. 83	Oct. 84	Oct. 85	Oct. 86
Belgique	38	65	118	180
Danemark	13	31	57	107
RFA	42	110	295	675
Espagne	6	18	63	201
France	94	221	466	1 050
Grèce	—	2	10	25
Irlande	—	—	—	12
Italie	3	10	92	367
Luxembourg	—	—	3	5
Pays-Bas	12	26	83	180
Portugal	—	—	—	40
Royaume-Uni	24	88	225	512
Total CEE	232	571	1 412	3 354

Source : Centre collaborateur de l'OMS sur le SIDA.

Il ressort de ces données qu'en moyenne 35 cas de SIDA sont enregistrés chaque semaine dans la Communauté européenne.

D'autres précisions :

— 90 % des personnes atteintes sont de sexe masculin ;

- la ventilation par classe d'âge est la suivante :

- environ 25 % entre 20 et 29 ans

- environ 35 % entre 30 et 39 ans

- environ 20 % entre 40 et 49 ans

- 1 % en dessous d'un an.

— Les groupes à risque :

- 74 % sont des homosexuels ou des bisexuels masculins ;

- 13 % sont des toxicomanes hétérosexuels intraveineux ;

- 3 % sont des toxicomanes homosexuels intraveineux ;
- 6 % sont des transfusés (sang et produits sanguins) ;
- 5 % ne présentent aucun facteur de risque identifiable.
- Les enfants :
 - 66 % ont une mère atteinte du SIDA ou présentant un risque de SIDA ;
 - 33 % ont reçu une transfusion de sang ou de produit sanguin ;
 - 5 % des cas enregistrés sont d'origine africaine, avec une majorité de Zaïrois.

Remarques concernant certains Etats membres :

- le chiffre pour la Belgique (18,2 par million) ne reflète pas le taux exact d'infection étant donné que 50 % des cas sont des Africains non résidents ;
- le groupe à risque d'homosexuels masculins ne représente que 30 % en Belgique, en Espagne et en Italie (moyenne CEE : 70 %) ;
- le groupe à risque des toxicomanes hétérosexuels intraveineux représente 50 % en Espagne et 60 % en Italie (moyenne CEE : 13 %).

2. — Politique de Santé Publique et mesures de lutte

Il est évident que l'incidence croissante d'une maladie à taux de mortalité élevé et l'absence d'un vaccin ou d'un traitement efficaces posent un problème important aux autorités sanitaires nationales. Le coût par patient atteint de SIDA dans les différents Etats membres est de l'ordre de 75 000 à 150 000 Ecus.

Les méthodes classiques employées en santé publique pour combattre les maladies infectieuses, à savoir le dépistage et l'isolement, ne sont pas applicables au SIDA parce que :

- le virus n'est pas limité à une zone géographique ou une population déterminée ;
- la période d'incubation est inconnue, de sorte que la prévention de la transmission du virus pendant cette période n'est pas possible ;
- l'isolement des individus infectés du reste de la société est une restriction inutile à la liberté individuelle.

Le *contrôle du sang* ou des produits sanguins afin de prévenir la transmission de la maladie par ces produits a été la première mesure légale adoptée dans tous les Etats membres.

Certains Etats membres ont mis en œuvre des mesures sur la *déclaration* obligatoire des cas, le dépistage obligatoire, l'information sexuelle, la lutte contre la toxicomanie intraveineuse, ainsi que sur l'information des groupes à risque et du grand public.

Des mesures de *dépistage* obligatoire ont été proposées pour différents groupes comme les principales catégories à risque, les personnes entrant dans le pays et le personnel médical et paramédical. Dans certains Etats membres, un dépistage volontaire, gratuit et anonyme, est également offert et accompagné d'une surveillance médicale.

L'hypothèse d'un ralentissement de la maladie par une *modification du comportement sexuel* a abouti à des mesures telles que des campagnes d'hygiène sexuelle auprès des homosexuels ; des campagnes d'information sur la transmission par voie sexuelle ; l'information des prostitué(e)s ; des campagnes d'information du grand public sur la transmission hétérosexuelle, et la promotion de l'utilisation et de la fourniture de préservatifs.

La transmission du virus peut être partiellement arrêtée dans le groupe à risque des *toxicomanes intraveineux* en agissant sur le choix de la drogue et sur le partage des aiguilles et des seringues.

III. — Relations extérieures

DEMANDE D'ADHÉSION DE LA TURQUIE AUX COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Le Gouvernement de la République Turque a adressé le 14 avril 1987 à M. Léo Tindemans, Ministre des Relations Extérieures de Belgique et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes, les demandes d'adhésion de la Turquie aux Communautés européennes, conformément aux dispositions des articles 237 du Traité CEE, 205 du Traité CEEA et 98 du Traité CECA.

Ces trois lettres ont été remises ce 14 avril 1987 à 8 h 30 par M. Ali Bozer, Ministre d'Etat de la République Turque chargé des Affaires européennes, à M. Léo Tindemans.

COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE. DÉCLARATION DU 16 MARS 1987 SUR L'AFGHANISTAN

Au moment où vient de s'achever une nouvelle phase des conversations indirectes de Genève au sujet de l'Afghanistan, les douze pays membres de la Communauté européenne réaffirment leur soutien aux efforts du Secrétaire Général des Nations Unies. Ils expriment le ferme espoir que les négociations aboutissent, lors de la prochaine session des conversations, à un règlement satisfaisant comportant un retrait total des troupes soviétiques selon un calendrier rapide et irrévocable. Un tel retrait constitue à leurs yeux la condition essentielle de la fin de ce long conflit et de la possibilité pour le peuple afghan d'exercer librement son droit à l'autodétermination.

C'est avec d'autant plus de vigueur que les Douze condamnent les bombardements effectués le 26 et 27 février à partir du territoire afghan et dirigés délibérément contre des objectifs civils en territoire pakistanais, qui ont fait de nombreuses victimes innocentes dans la population pakistanaise et les réfugiés afghans, déjà si durement éprouvés par le conflit. Ils considèrent ces actes incompatibles avec l'esprit des négociations. Ils expriment leur appréciation pour l'attitude responsable et la modération dont le gouvernement du Pakistan a fait preuve en cette circonstance.

POLITIQUE MÉDITERRANÉENNE DE LA COMMUNAUTÉ ÉLARGIE. PROTOCOLES FINANCIERS MÉDITERRANÉENS

Lors de sa session des 30/31 mars 1987, le Conseil a approuvé les directives de négociations en vue du renouvellement des protocoles financiers méditerranéens (Maghreb, Machrak, Israël) pour la période 1986/1991. Ces directives prévoient une enveloppe financière globale pour les nouveaux protocoles financiers de 1 618 MECUs se décomposant en 615 MECUs de fonds budgétaire et 1 003 MECUs de prêts BEI.

Cette décision se situe dans le contexte de la déclaration du Conseil du 30 mars 1985 sur la politique méditerranéenne de la Communauté élargie.

Cette déclaration avait réaffirmé la volonté de la Communauté de renforcer, à la suite de l'élargissement, la coopération avec les pays méditerranéens dans le cadre d'une approche globale comportant d'une part un volet commercial destiné essentiellement à assurer le maintien des courants traditionnels d'échanges et d'autre part un volet coopération en vue de contribuer de manière adéquate au développement économique et social de ces pays.

Dans cette optique, les objectifs prioritaires retenus pour la coopération sont essentiellement la contribution à la réduction de la dépendance alimentaire des pays partenaires ainsi qu'à la



diversification de leur production agricole ; le développement des liens économiques à travers un développement des coopérations industrielle, scientifique et technologique, et commerciale et l'appui à la coopération régionale et multilatérale.

ADHÉSION DE LA CEE AU PROTOCOLE D'HELSINKI RELATIF À LA POLLUTION PAR LE SOUFRE

La Commission Européenne propose (février 1987) que la Communauté s'engage à réduire de 30 % les émissions totales de soufre entre 1980 et 1993 au plus tard. Elle propose que la Communauté adhère au protocole d'Helsinki, qui fait partie de la Convention atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève), dont la Communauté et les Etats membres sont signataires depuis 1979. Cela obligerait les Douze à procéder à la réduction de 30 % des émissions de soufre, mais c'est à la Communauté qu'il reviendrait de déterminer les modalités du partage de cette opération entre les Etats membres.

Sept Etats membres de la Communauté sont déjà signataires du protocole d'Helsinki, et chacun s'est par conséquent engagé à procéder à la réduction de 30 %. La Grèce, l'Irlande, le Portugal, l'Espagne et le Royaume-Uni n'ont pas encore signé ce protocole. Plusieurs Etats membres envisagent déjà de procé-

der à des réductions d'émissions sensiblement plus importantes que celles qui sont prévues par le protocole. Sur la base des engagements pris par les Etats membres, les Douze devraient ensemble parvenir à une réduction de 31 % à la fin de 1993.

Plusieurs Etats membres ont mis en œuvre leur propre programme de réduction des émissions, notamment par des investissements dans la production d'énergie nucléaire et par des programmes de réduction des émissions des centrales à charbon, et des mesures sont prises également au niveau de la Communauté. Un accord général a été obtenu sur des limites plus strictes pour le taux de soufre dans le gasoil, et tout est mis en œuvre pour obtenir un accord de réduction des émissions des grandes installations de combustion, y compris les centrales électriques. Une directive exposant les objectifs de la réduction des émissions des installations industrielles a déjà été adoptée.

Même si la Communauté signe le protocole d'Helsinki, la Commission devrait poursuivre son action en faveur d'une réduction plus substantielle des niveaux de pollution. Elle estime que des réductions complémentaires sont nécessaires, afin de réduire la contrainte que la pollution fait peser sur l'environnement en Europe, et elle considère que l'adhésion de la Communauté au protocole d'Helsinki ne constitue qu'un premier pas en direction de progrès plus importants.

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 x 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30

DROIT SOCIAL

3, rue Soufflot 75005, Paris
Tél. : (1) 46.34.10.30.

17^e COLLOQUE

**LES ACCORDS
D'ENTREPRISE**

9/10 octobre 1987