

REVUE DU

MARCHÉ COMMUN



LIBRARY

NUMÉRO SPÉCIAL

LE TRENTIÈME ANNIVERSAIRE DU TRAITÉ DE ROME : RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ

N° 312 DÉCEMBRE 1987

REVUE DE

L'ÉNERGIE

NUMÉRO SPÉCIAL

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

sommaire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interventions.

Intervention de Gérard RENON, administrateur général (CEA).

Allocutions de Marcel BOITEUX, président d'EdF.

Interventions

Faits et travaux du mois.

N° 374 — Prix : 70 F TTC

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



sommaire

problèmes du jour

- 635 De Copenhague à Bruxelles, par Colette COVA
637 Quelques orientations pour sauver l'Europe verte, par Michel DEBATISSE
640 Les désaccords agricoles entre la Communauté et les États-Unis, par Bruno JULIEN, attaché agricole à la Délégation des Communautés à Washington de 1983 à 1987
-

les problèmes extérieurs de la Communauté

- 645 Les relations commerciales, stimulants et défis pour la Communauté, par Pierre MAILLET
650 L'application de la déclaration de Luxembourg et les relations CE/AELE, par Marie-Françoise LABOUZ, maître de conférences à l'université de Paris X Nanterre
655 La réalisation du marché intérieur de la Communauté européenne : perspectives d'avenir pour les pays de l'association européenne de libre-échange, par Victoria CURZON PRICE, professeur à l'Institut universitaire d'études européennes, université de Genève
662 À la recherche du PVD oublié ? par Claude LUCRON, docteur es Sciences économiques, chef de Division au secrétariat général du conseil des Communautés européennes
667 Un développement axé sur la population, par Christopher JACKSON, membre du Parlement européen
678 Une vue mexicaine sur la CEE, par Victor L. URQUIDI, professeur chercheur, El Colegio de México, ancien président de l'Association internationale de science économique, 1980-1983
683 L'ASEAN et l'Europe, par Mohammad SADLI
688 Les relations euro-arabes : à la recherche d'un nouvel équilibre, par Valérie HIRSCH
-

l'économique et le social dans le marché commun

- 690 Quelles recettes budgétaires pour l'Europe ? Nouvelle approche du rôle des finances publiques dans l'intégration monétaire, par Philippe JOURET, diplômé en sciences économiques et diplômé en études européennes de l'université libre de Bruxelles
-

problèmes juridiques et institutionnels

- 693 La liberté de circulation des marchandises dans la Communauté économique européenne et la loi allemande sur la pureté de la bière, par Fausto CAPELLI, professeur de droit des Communautés européennes à l'université de Parme, avocat au barreau de Milan
703 Qu'est-ce que la comitologie ? (mise à jour) par William NICOLL, secrétariat général du Conseil des Communautés européennes
-

actualités et documents

- 704 Communautés européennes
-



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 ESPTEIN

Pierre ESTEVA

Renaud de la GENIERE

Patrice LEROY-JAY

Pierre MAILLET

Pierre MASSE

Jacques MAYOUX

François-Xavier ORTOLI

Paul REUTER

Jacques TESSIER

Robert TOULEMON

Daniel VIGNES

Jean WAHL

Armand WALLON

La revue paraît mensuellement

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

BULLETIN D'ABONNEMENT A

LA REVUE DU MARCHÉ COMMUN

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

- France : 572,12 + TVA 4 % 22,88 = 595 F (*)
 Étranger : 695 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 1.05.1987.

DE COPENHAGUE À BRUXELLES

Colette COVA

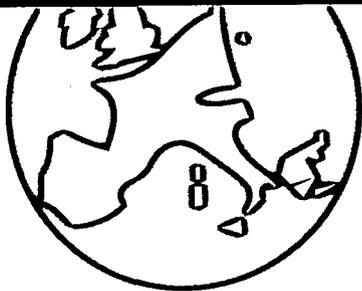
Échec à Copenhague. Car même si les douze chefs d'État et de gouvernement ont tenté de dédramatiser la situation et ont préféré parler d'ajournement des travaux, la réunion des 4 et 5 décembre dans la capitale danoise a bel et bien été un échec. Les Douze se sont accordés un répit supplémentaire en décidant la tenue d'un Sommet extraordinaire les 11 et 12 février à Bruxelles. Ce sera la réunion de la dernière chance : s'il n'y a pas d'accord à Bruxelles, la réalisation du grand marché de 1992 pourrait être remise en cause. Pourtant avant Copenhague, les exhortations et même les incantations pour appeler les douze à la raison n'avaient pas manqué. Jacques Delors le président de la Commission européenne avait rappelé que l'Europe perdrait toute crédibilité si elle n'était pas capable de faire preuve d'un minimum d'entente dans un contexte monétaire international difficile tandis que les deux autres grandes puissances mondiales, les États-Unis et l'URSS s'apprêtaient à signer un accord modifiant toutes les règles en matière de sécurité. Tous les participants au Sommet avaient partagé cette analyse, ce qui n'a pas empêché qu'une fois de plus, les intérêts nationaux l'aient emporté. Les Allemands veulent protéger le revenu de leurs agriculteurs, la France souhaite préserver ses capacités d'exportation de produits agricoles tandis que les Britanniques réclament une stricte limitation des dépenses agricoles. Quant aux pays du sud de la CEE, ils cherchent à donner un contenu à la « cohésion économique et sociale » prônée par l'Acte Unique.

Une fois n'est pas coutume, Margaret Thatcher n'a pu servir de bouc émissaire, tous les États membres avaient des requêtes bien précises. Manque de temps, préparation insuffisante, les chefs d'État et de gouvernement se sont enlisés dans des débats techniques sans fin, « indignes » d'un Conseil européen.

D'abord l'agriculture

Le sujet vedette de Copenhague a été certainement le volet agricole du « plan Delors » : les douze ont constaté un accord sur un point, la nécessité de réduire la production agricole garantie et donc les dépenses de l'Europe Verte qui dépassent actuellement 65 % du budget communautaire. Mais les divergences portent sur les mécanismes à mettre en place, les stabilisateurs agrobudgétaires proposés par la Commission qui sont contestés notamment par la France et l'Allemagne. Pour Bruxelles comme pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas, les « stabilisateurs » c'est-à-dire les pénalisations par le biais d'une baisse de prix, d'une taxe ou d'une réduction de l'intervention, devraient être appliquées dès que le seuil de production communautaire est dépassé, soit 150 millions de tonnes pour les céréales. Pour Paris et Bonn, il n'est pas question de descendre pour ce secteur au-dessous de 160 millions de tonnes. Mais au-delà des chiffres, les divergences portent sur le contrôle du mécanisme. Selon la France, son application doit être du ressort du Conseil alors que la proposition sur la table donne tout pouvoir de gestion à la Commission. Une vieille querelle de répartition des compétences qui n'a jamais été réglée...

Le même débat institutionnel réapparaît pour la discipline budgétaire à mettre en place dans le secteur agricole. La France et l'Allemagne suivies par plusieurs États membres insistent pour conserver une certaine souplesse au système en admettant le principe de « circonstances



exceptionnelles » qui permettraient dans certains cas de dépasser l'enveloppe prévue alors que Londres réduit au strict minimum la définition de « circonstances exceptionnelles ».

Une limitation des dépenses agricoles était pour Mme Thatcher un préalable à l'augmentation des ressources propres de plus de 20 % d'ici 1992 proposée par Bruxelles. Un préalable dont le premier ministre britannique a fait peu état à Copenhague : peut-être considère-t-elle que ses objectifs sont en passe d'être atteints.

Le débat sur les nouvelles ressources propres a également tourné court ; et aucun consensus n'a pu se dégager sur les diverses formules envisagées pour constituer un équilibre entre le problème italien et les revendications britanniques. L'Italie, dont le PNB a fortement augmenté, a intérêt à maintenir un prélèvement aussi élevé que possible sur l'assiette TVA et à obtenir la prise en compte de la totalité du PNB pour la quatrième ressource alors que le Royaume-Uni estime, comme Bruxelles, que le PNB doit intervenir davantage dans le calcul des ressources propres, ce qui réduit la contribution britannique au budget européen. Le niveau global des dépenses en 1992 était tout aussi contesté : au 1,4 % de PNB proposé par la Commission, ce qui représente environ 2 % de TVA contre 1,4 % actuellement, la présidence danoise a opposé 1,3 %, la France et l'Allemagne 1,25 % du PNB.

Quant aux fonds structurels, des divergences profondes subsistent : pour les pays du sud, principaux bénéficiaires, le doublement des crédits d'ici 1992 comme le propose Bruxelles est nécessaire pour les aider à mieux s'intégrer dans le grand marché tandis que le Royaume-Uni ne veut pas aller au-delà d'un accroissement de 40 %, la France et l'Allemagne 35 %. La solution qui consisterait à concentrer les fonds sur les 4 pays les plus pauvres (Espagne, Portugal, Irlande et Grèce), n'est pas du goût de l'Italie, décidément peu avantaagée par « le plan

Delors ». Les Italiens veulent être sûrs qu'ils obtiendront une part équitable des Fonds structurels si leur contribution au budget communautaire augmente au titre du nouveau système des ressources propres.

Mme Thatcher inflexible sur son chèque

A Copenhague, Mme Thatcher n'a pas eu à jouer un rôle de premier plan puisque chacun de ses partenaires avait ses propres critiques à formuler sur « le paquet Delors », mais il pourrait en être tout autrement au Sommet de Bruxelles. Si la présidence allemande réussit à apaiser les divergences sur les dossiers de l'agriculture, du budget et des fonds structurels, les onze devront alors affronter la Dame de fer.

Elle n'a pas l'intention en effet d'accepter le nouveau système envisagé par Bruxelles qu'elle juge moins avantageux que la ristourne actuelle qui s'élève aux deux tiers de son déficit vis-à-vis du budget européen. De leur côté, la France et l'Allemagne sont bien décidées à n'accepter aucun mécanisme qui ne prévoierait pas la dégressivité et la limitation dans le temps de la ristourne britannique.

Le Sommet de Bruxelles pourrait-il échouer à cause de Mme Thatcher ? C'est possible. Il se pourrait aussi que l'axe franco-allemand ne puisse jouer son rôle traditionnel de catalyseur dans ce type de réunion, en premier lieu parce que l'entente entre Paris et Bonn n'est pas toujours parfaite sur certains dossiers mais aussi parce que les Français seront en pleine campagne électorale et qu'ils pourront difficilement accepter certaines concessions nécessaires. Une situation complexe, rendue encore plus délicate par la cohabitation...

QUELQUES ORIENTATIONS POUR SAUVER L'EUROPE VERTE

Michel DEBATISSE

L'Europe verte doit faire face aujourd'hui à certaines adaptations : il est vrai que son coût budgétaire, même s'il s'agit pratiquement de la seule politique réellement commune des Douze, a dépassé les limites supportables pour la majorité des citoyens européens. Les stocks de produits agricoles se sont accumulés dans les entrepôts communautaires, perdant peu à peu leurs qualités et donc leur valeur marchande et donnant ainsi des armes aux adversaires de l'Europe verte.

Mais les difficiles décisions de « remise en ordre » de la politique agricole commune qui doivent être adoptées par les Douze ne doivent pas dépasser leurs objectifs. Pour les 12 millions d'agriculteurs de la Communauté, il n'existe guère, dans le contexte de crise économique mondiale actuelle, d'autres solutions que de travailler la terre pour gagner leur vie. Les caisses européennes, épuisées tous les ans avant l'échéance du 31 décembre, seraient bien incapables de fournir les aides sociales nécessaires pour faire vivre cette population. En outre les agriculteurs accomplissent un travail considérable, et non rémunéré dans les conditions actuelles, d'entretien des chemins, de modelage des paysages. Là encore les États membres devraient consacrer de fortes sommes, au titre de l'aménagement du territoire, s'ils devaient employer des salariés pour lutter contre la désertification et pour maintenir la viabilité du tourisme dans des régions entières.

L'Europe, telle qu'elle a été façonnée jusqu'à présent depuis des siècles, doit beaucoup au travail de ses paysans qui ont su en faire une région « douce à vivre ». L'oublier serait rejeter son âme même.

Je me permettrai de rappeler quelques orientations qui pourraient contribuer à la solution des problèmes actuels. Alors que les pays de la CEE ont déjà adopté depuis le début des années 1980 des mesures très lourdes pour les agriculteurs afin de contrôler la production, la mise en œuvre d'un double prix des produits agricoles d'une part, la stricte application des règles existantes d'autre part pourraient nettement améliorer la situation. Les baisses drastiques de prix souhaitées par certaines autorités communautaires, l'application brutale des stabilisateurs agricoles tels qu'ils avaient été proposés par la Commission européenne aux Douze, le gel des terres pourraient ainsi être évités. La CEE pourrait accomplir ses devoirs de solidarité envers ses citoyens les plus défavorisés et envers les tiers monde en leur fournissant davantage de produits agricoles. Enfin il faut rappeler que le Traité de Rome prévoit spécifiquement l'impératif de sécurité des approvisionnements de la CEE. La crise du soja en 1973, la flambée des cours du sucre à diverses reprises au cours des dernières années ont montré qu'il ne s'agit pas là de craintes hypothétiques. Et les experts rappellent que si les stocks actuels n'existaient pas, les cours mondiaux seraient bien plus élevés.

I. — Les mesures de contrôle de la production déjà adoptées

Les Douze ont déjà adopté des mesures très sévères de contrôle de la production depuis le début des années 1980 qui affectent gravement les revenus des agriculteurs. Ces mesures, pour des raisons tout à fait extérieures à la Communauté, n'ont pas donné tous les résultats escomptés. La chute du dollar a fortement renchéri le coût des subventions à l'exportation (restitutions) destinées à



compenser la différence entre les cours mondiaux exprimés en dollars et les prix européens plus élevés. De plus la demande sur le marché mondial a fortement baissé, notamment pour le beurre et le lait écrémé en poudre. Enfin les États-Unis se sont lancés, sur le marché des céréales, dans une véritable « guerre des subventions » contre la CEE avec le programme BICEP (Bonus incentive commodities export program), dénommé ensuite EEP (Export enhancement program).

Alors que la production de sucre a toujours été soumise à quotas dans la CEE et que ce secteur a dû assurer son autofinancement, les Douze ont institué en mars 1984 les *quotas laitiers*, limitant la production pour 5 ans à 98 millions de tonnes de lait au-delà desquelles la production a été soumise à une *supertaxe* pratiquement équivalente au prix du lait. En décembre 1986, une nouvelle baisse de la production de 9,5 % a été fixée pour deux campagnes, il est vrai avec une compensation financière partielle pour les agriculteurs abandonnant la production.

En outre la réglementation concernant les possibilités d'accès à l'intervention (achats garantis européens) a été progressivement durcie afin que les producteurs ne puissent plus y avoir un accès illimité. Les Douze ont en effet également décidé en novembre 1986 de limiter l'accès à l'intervention pour le lait écrémé en poudre et même de le suspendre pour le lait écrémé en poudre et le beurre au cas où la production dépasserait certaines limites. Cette limite a été effectivement atteinte à partir de juin 1987. A la fin de 1986, ils ont restreint les critères de l'intervention pour la viande bovine, ce qui a entraîné une baisse des prix de l'ordre de 13 %.

Des *taxes de coresponsabilité* avaient été introduites pour le lait dès 1977, pour les céréales en 1986.

Des *seuils de garantie* (fixation de quantités maximales au-delà desquelles les garanties offertes pour la campagne suivante sont diminuées) ont été fixés pour les tomates transformées, pour les oléagineux au milieu des années 1980. Diverses mesures ont été également adoptées pour réduire les dépenses des secteurs du vin et des fruits et légumes (baisse des prix des distillations obligatoires, baisse des prix de retrait). Et les Douze ont pratiqué une politique de prix prudente, les prix communs en ECU ayant été gelés, et même parfois réduits, depuis plusieurs campagnes.

II. — Les solutions souhaitables

Diverses solutions me semblent propres à réduire les dépenses de l'Europe verte tout en assurant des conditions de vie décentes à l'actuelle population agricole européenne.

A — Instituer un double prix des produits agricoles : la Communauté devrait fixer des quantités de produits agricoles admises à bénéficier à plein des règles traditionnelles de l'Europe verte (prix garantis au niveau actuel, accès à l'intervention, certaines aides spécifiques). Au-delà les producteurs européens efficaces devraient être libres de produire aux conditions du marché mondial. Ils le feraient dans de bonnes conditions, car au niveau actuel de production et de garantie, les coûts fixes peuvent être amortis. Ce système du double prix était d'ailleurs inscrit en germe dans le système de la taxe de coresponsabilité,

qui fixait en fait un prix différent pour la production en deçà ou au-delà de certaines limites.

B — Accorder des compensations aux agriculteurs pour ne plus produire momentanément : la solution adoptée en novembre 1986 pour la réduction supplémentaire de la production de lait, solution que nous avons appuyée au Parlement européen, est positive, étant donné les conditions du marché mondial. Elle permet de maintenir le minimum vital pour les paysans sans détruire de façon irréversible le tissu agricole européen. Au cas où les conditions du marché mondial évolueraient, à la suite de transformations climatiques, d'une catastrophe écologique de grande ampleur ou de tout autre facteur, l'Europe pourrait à nouveau utiliser son fort potentiel pour contribuer à nourrir le monde.

C — Adoption de la taxe sur les matières grasses végétales : alors que l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE va terriblement accroître les difficultés du secteur de l'huile d'olive à la fin du « standstill », il semble très souhaitable que les Douze adoptent la proposition de la Commission européenne sur l'institution d'une taxe sur les matières grasses végétales importées et produites dans la CEE. Rappelons que cette taxe est conforme aux règles du GATT (Accord général sur le commerce et les droits de douane) puisqu'elle s'applique aussi bien à la production communautaire qu'aux importations.

D — Mesures sur les produits de substitution des céréales : alors que les importations de son, de manioc, de gluten de maïs et de pulpes d'agrumes destinées à l'alimentation animale et qui ne sont soumises ni à prélèvements ni à droits de douane, atteignent 15 millions de tonnes par an et que la part des céréales communautaires dans l'alimentation animale est tombée à quelque 35 %, la défense de l'agriculture européenne exigerait l'application de la taxe de coresponsabilité à ces produits (ainsi d'ailleurs qu'aux importations de céréales) et certaines mesures pour stabiliser le niveau de ces importations. Il est regrettable que les quotas pour les importations de manioc originaires de Thaïlande, de Chine, d'Indonésie, du Brésil aient été augmentés au cours des dernières années.

E — Contrôle des autres importations préférentielles : il ne faut pas oublier que la CEE demeure le premier importateur mondial de produits agricoles. Outre les produits tropicaux, elle achète 1,3 million de tonnes de sucre aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) membres de la Convention de Lomé et à l'Inde, 78 000 tonnes de beurre à la Nouvelle-Zélande, près de 500 000 tonnes de viande bovine aux États-Unis, à l'Australie, à l'Argentine, à l'Uruguay, à la Yougoslavie et à l'Autriche, 250 000 tonnes de viande ovine à la Nouvelle-Zélande et aux pays de l'Est.

Le coût total des importations préférentielles pour le budget communautaire est estimé à près de 10 milliards d'ECU par an, soit 49 % des dépenses du FEOGA-garantie. Le principe de la *préférence communautaire* devrait être appliqué avec plus de constance.

F — Mise en place d'une politique communautaire d'exportation : la CEE doit se donner les moyens de lutter contre la concurrence déloyale appliquée par certains pays producteurs, qui cherchent par une bataille de subventions à éliminer la CEE du marché mondial pour la remplacer, quitte à augmenter considérablement par la suite les prix du marché qu'ils pourront dicter à leur guise.

La politique d'exportation devrait être plus « discrète », les concurrents de la CEE pouvant immédiatement s'infor-

mer des conditions qu'elle accorde à ses clients par le biais de la publication au *Journal officiel* des Communautés de presque toutes les restitutions. Enfin la CEE, sur l'exemple des États-Unis et des autres grands pays exportateurs, pourrait conclure des contrats d'approvisionnement à long terme avec ses principaux clients, contrats d'ailleurs souhaités par ces derniers.

G — Négociations internationales : tant dans ses relations bilatérales avec les autres grands exportateurs que dans les enceintes internationales, la CEE doit faire preuve de fermeté et exiger de la part de ses partenaires la réciprocité des avantages qu'elle concède. La faiblesse de la CEE lors des conflits avec les États-Unis sur les pâtes, sur l'interdiction des hormones dans l'élevage, sur les exportations de céréales à destination de la péninsule ibérique (faiblesse qui s'est manifestée aussi pour la sidérurgie, les machines-outils et qui fait craindre pour l'avenir de l'Airbus) est affligeante.

La Communauté a certes présenté une position de négociation sur les produits agricoles astucieuse pour les négociations de l'Uruguay round qui se dérouleront en 1988 (à court terme contrôle de la production et demande que les États-Unis « rattrapent » les efforts faits par leurs partenaires ces dernières années, à long terme démantèlement des principales subventions agricoles). Il faut espérer que les négociateurs européens feront preuve d'esprit de suite. Et que la CEE ne se lancera pas unilatéralement dans un programme de contrôle de sa production qui lui retirerait ensuite tout argument dans les négociations avec les autres pays producteurs. En tout cas la vocation exportatrice agricole de certains pays de la Communauté, telle la France, doit être défendue.

H — Le développement des utilisations industrielles : le succès des mesures adoptées par la CEE en 1986 pour encourager l'utilisation de sucre et d'amidon européens par l'industrie chimique et biotechnologique témoigne des possibilités offertes en ce domaine. Auparavant l'on était arrivé à cette situation paradoxale que la CEE par exemple vendait avec des restitutions du sucre aux pays de l'Association européenne de libre échange qui lui réexportaient, en vertu des accords conclus, des produits chimiques sans droits de douane.

Par ailleurs la hausse probable des prix du pétrole au cours de la prochaine décennie rendra rentable la fabrication d'éthanol dans la CEE à partir de sucre ou de céréales. L'éthanol peut remplacer le plomb dans l'essence comme antidétonnant.

I — Le contrôle de la qualité : une réglementation plus sévère de la qualité pourrait contribuer à écouler certaines quantités de produits agricoles tout en défendant mieux les intérêts des consommateurs. Rappelons la querelle qui a opposé la France et la RFA à leurs partenaires en ce qui concerne les produits d'imitation du lait. Une simple réglementation de l'étiquetage n'est pas suffisante dans ce domaine.

J — Une augmentation de la solidarité :

— en ce qui concerne les couches les plus défavorisées de la population européenne (chômeurs, personnes âgées, etc.), il faut rappeler que certaines initiatives adoptées depuis longtemps par la CEE (aides au beurre utilisé dans les casernes ou les institutions publiques pour lutter contre la margarine, aide au beurre concentré pour la cuisine, lait dans écoles) ont permis d'écouler des produits tout en améliorant la qualité nutritionnelle de l'alimentation des personnes concernées. Les États membres, selon les for-

mes qui leur sont le mieux adaptées (restaurants du cœur, bons alimentaires, food banks, etc.) devraient pouvoir élargir leurs actions de ce type ;

— en ce qui concerne les pays du tiers monde, l'aide alimentaire de la CEE est de l'ordre actuellement de 1,65 million de tonnes de céréales, de 110 000 tonnes de lait écrémé en poudre et de 30 000 tonnes de butter oil. Les immenses besoins en Afrique, en Amérique latine et dans certains pays d'Asie permettraient d'augmenter ces quantités. Et le succès d'opérations communautaires, telle l'opération Flood en Inde (fourniture de lait écrémé en poudre et de butter oil qui sont reconstitués sous forme de lait par l'industrie locale quand la production du pays est insuffisante) prouve que l'aide européenne « ne tue pas l'agriculture » des pays bénéficiaires comme certains le prétendent parfois.

III. — Les mauvaises solutions

Toutes ces suggestions combinées permettraient de rejeter certaines solutions préconisées par certains à l'heure actuelle.

A — La baisse drastique des prix : une chute des prix de l'ordre de 20 %, réclamée par certaines autorités communautaires, aurait des conséquences catastrophiques. Des millions d'agriculteurs viendraient grossir les rangs des 15 millions de chômeurs européens. Les capacités de production seraient détruites pour de nombreuses années. La baisse serait supportée par les entreprises intensives, travaillant souvent hors sol et avec des matières premières importées, entreprises qui ont d'ailleurs souvent des actions très néfastes sur l'environnement. Mais qu'advierait-il de l'agriculture familiale, de celle des zones défavorisées ou de montagne ?

B — Les stabilisateurs agricoles proposés par la Commission européenne : les stabilisateurs, tels qu'ils avaient été proposés par la Commission dans la perspective du Sommet de Copenhague, risquent d'avoir des effets trop brutaux. La réduction des avantages garantis en cas de dépassement des *quantités maximales garanties* pendant la campagne même où a eu lieu le dépassement ne laisse aucune possibilité aux agriculteurs d'orienter leur production en fonction de la demande. Dans le secteur du lait, les possibilités de transferts de quotas devraient conserver une certaine souplesse. En outre la dégressivité des indemnités payées pour la réduction des quantités livrées ne se justifie pas. Il n'y a guère de raison non plus à l'institution d'une taxe supplémentaire pour le sucre. Enfin alors que la CEE est déficitaire en viande ovine, il y aurait plutôt lieu de renforcer la préférence communautaire dans ce secteur au lieu d'instituer un seuil de garantie.

C — La prépension et le gel des terres : le système actuel de prépension proposé par la Commission est négatif car il introduit une distorsion entre les régimes, selon que la terre de l'agriculteur aura ou non un repreneur. Ce système risque de mener au dépeuplement des campagnes. Le gel des terres ne serait pas aussi facile à appliquer qu'aux États-Unis. Il équivaudrait à la mort de régions entières. Enfin le reboisement correspond lui aussi à un gel des terres. Et il faudrait attendre au moins une génération pour que les avantages escomptés soient sensibles pour les agriculteurs. Les agriculteurs d'aujourd'hui, surtout les jeunes, ont besoin de solutions immédiates pour jouer pleinement leur rôle dans la société.



LES DÉSACCORDS AGRICOLES ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LES ÉTATS-UNIS

Bruno JULIEN

*Attaché agricole à la Délégation
des Communautés à Washington de 1983 à 1987*

Depuis l'instauration de la Politique Agricole Commune (PAC) en 1962, nos rapports agricoles avec les États-Unis ont été marqués par des alternances de fortes tensions et des périodes de calme relatif, mais jamais l'harmonie n'a vraiment régné. Après l'entente cordiale de la fin des années 1970, les ciex se sont à nouveau obscurcis depuis l'avènement de l'administration Reagan.

On pourrait être tenté de se consoler de la mésentente qui règne entre les deux super puissances agricoles mondiales, la Communauté et les États-Unis, en se disant qu'il vaut mieux se battre avec des tomates ou des oranges, voire des œufs, qu'avec des armes.

Il est néanmoins curieux que les relations agricoles entre les deux alliés se soient dégradées à tel point que l'on ait à maintes reprises utilisé le qualificatif de guerre pour les caractériser. Les États-Unis et la Communauté économique européenne sont en effet animés des mêmes idéaux et partagent une philosophie politique commune. Alors pourquoi ces désaccords agricoles qui débouchent sur de fréquents conflits ?

Nous jetterons un bref regard sur certaines des causes de la mésentente, puis nous ferons le point sur le développement de nos relations agricoles au cours des dernières années et sur les perspectives qui s'inscrivent dorénavant dans un cadre plus large, puisque l'agriculture constitue l'un des grands sujets de la négociation multilatérale du GATT qui s'est ouverte à Punta del Este en septembre 1986.

Mais avant tout, quelle est la nature du conflit qui nous oppose ?

Un problème économique

On a beaucoup parlé dans la décennie 1970 de l'arme alimentaire et certains ont alors caressé l'espoir d'en disposer des deux côtés de l'Atlantique. Mais ces temps sont révolus et rares sont ceux qui pourraient encore croire être en mesure d'assurer ainsi leur hégémonie après l'échec du cartel pétrolier. D'autant plus que les produits agricoles, ne sont pas une ressource rare comme en témoigne l'émergence de producteurs importants (plusieurs pays du tiers monde) qui ont récemment dépassé le stade de l'autosuffisance alimentaire.

Lorsque la Communauté s'est créée, les considérations politiques n'ont certes pas été sans poids. L'Europe avait besoin du soutien et de l'assentiment de ses alliés pour s'unir sur la base de politiques communes. Avant cette période la volonté politique pouvait encore prévaloir sur les considérations économiques. Mais nous sommes loin de ces temps. Depuis lors, l'Europe s'est révélée être une puissante machine économique pouvant ébranler les États-Unis en leur livrant une concurrence efficace donc parfois dangereuse. Ainsi la Communauté est-elle devenue peu à peu exportatrice de certains produits agricoles pour lesquels elle était déficitaire avant sa création.

Les tensions commerciales, même si elles sont plus fréquentes, plus nombreuses et plus vives dans le secteur agricole, ne sont d'ailleurs pas limitées à cette branche de production : acier, airbus, textiles, sont des mots qui ont dans ce cadre la même résonance qu'agrumes, pâtes ou farine.

Si l'on examine ces divers produits, on retrouve les mêmes causes de tensions. Il s'agit d'activités économiques importantes pour les deux groupes d'États. La concurrence y est farouche et les problèmes sociaux en font des terrains privilégiés pour le déchaînement des passions politiques.

Des similitudes et des différences significatives

Il en va de même pour l'agriculture. Aux États-Unis, comme dans la Communauté, l'agro-industrie (agriculture et activités d'amont et d'aval) occupe une place prépondérante dans l'économie, (elle contribue pour 20 % au PNB). C'est une source directe ou indirecte majeure d'emplois. Enfin, elle joue un rôle important dans les balances commerciales.

Dans l'Union comme dans la Communauté, l'agriculture contribue au maintien d'un espace rural qui a tendance à se désagréger de plus en plus en raison de l'exode agricole. Cependant la croissance parfois démesurée des villes et les problèmes humains et d'environnement qu'elle pose jette une nouvelle lumière sur la nécessité de préserver l'espace rural. Les contraintes économiques et sociales de l'agriculture se posent donc en termes parfois similaires en Europe et aux États-Unis, même si des nuances importantes nous séparent.

Nous sommes en outre situés dans une zone climatique tempérée de part et d'autre de l'Atlantique et beaucoup de nos productions sont identiques : nous nous battons donc bien souvent pour les mêmes marchés. C'est d'ailleurs la bataille pour la conquête des marchés extérieurs qui est le réel enjeu du conflit actuel. En effet, le bouleversement des techniques de production et les progrès de la recherche ont été tels que nous avons saturé nos marchés pour quelques unes des productions majeures. La biotechnologie ouvre des perspectives encore plus vastes, mais qu'en faire quand les marchés extérieurs se rétrécissent ?

Enfin, en dépit des instruments et des méthodes différentes nos objectifs mutuels sont les mêmes. L'intérêt porté à l'agriculture en Europe, comme aux États-Unis n'est pas nouveau, nous avons certes la PAC ? mais depuis l'Agricultural Adjustment Act (AAA) de 1933, la puissance publique américaine est également fortement intervenue dans le secteur agricole pour soutenir, organiser, réguler, orienter, maîtriser...

Nos similitudes sont donc souvent sources de conflit plus que de rapprochement. Mais nous avons aussi des différences qui expliquent des comportements et des approches opposés en certaines circonstances.

L'État intervient massivement dans le secteur agricole, mais de manière différente et parfois contradictoire. Ainsi alors que l'Europe a choisi de garantir le revenu de ses producteurs par le biais de prix garantis, les États-Unis ont utilisé à cet effet les paiements compensatoires.

Le tableau suivant (très partiel et indicatif) illustre quelques une de ces différences.

Domaine	États-Unis	Communauté	Caractéristiques
Peuplement	Pionniers	Sédentaires	Mobilité des emplois Idéologie Esprit d'entreprise Structures sociales Détermination
Culture	« Melting Pot »	Juxtaposition	Consensus divergences Unité
Régime politique	Nouveau	Héritage du passé	Centralisme Intervention Rôle de l'État
Population	Urbaine	Rurale	Poids des ruraux Politique d'emplois
Développement économique	Elevé	Moyen	Taux de chômage Progrès technique
Pays	Larges espaces	Taille réduite	Environnement Structures agricoles

On peut aisément comprendre que confrontés à une crise de même nature, les États-Unis et l'Europe choisissent des remèdes différents.

On ne résout pas de la même manière un problème social lorsque l'on a un taux de chômage de 7 % ou de 12 %. En outre, la disparition du même pourcentage d'agriculteurs est ressentie beaucoup plus durement dans la Communauté qu'aux États-Unis, car nous possédons quatre fois plus d'exploitants.

Dans la Communauté la taille moyenne des exploitations est dix fois plus petite qu'aux États-Unis. Si pour répondre aux mêmes problèmes de surproduction (sectorielle) de part et d'autre de l'Atlantique nous appliquions une mesure identique de mise hors culture (20 % de l'exploitation par exemple) ceci signifierait que chez nous la superficie moyenne cultivée (1) par exploitant passerait de 20 ha à 16 ha ; tandis qu'aux États-Unis le fermier moyen continuerait à cultiver 160 ha au lieu de 200 ha.

Ces simples chiffres suffisent à illustrer le fossé qui nous sépare.

En cette période où l'on ne parle que de surproduction et d'excédents il est opportun de rappeler un autre chiffre pour illustrer notre différence de comportement : balance commerciale agricole :

USA : + 7 milliards de dollars.
CEE : - 20 milliards de dollars (environ).

Des raisons encore plus fondamentales peuvent expliquer nos différences d'approche, car elles sont liées aux mentalités à l'histoire et aux institutions.

Ainsi la puissance publique joue-t-elle aux États-Unis beaucoup moins qu'en Europe le rôle d'État providence. L'agriculture n'est pas une bonne illustration de ce phénomène, dans la mesure où il s'est agi traditionnellement de l'un des secteurs les plus administrés et assistés. Mais les citoyens ressentent justement avec plus de gêne qu'en Europe cette intrusion de l'État.

Le processus de décision notamment en matière de politique agricole est aussi totalement différent. La Communauté a imposé à la PAC un processus d'adaptation progressive basée sur le consensus entre des États membres différents dont les intérêts sont parfois divergents (les Américains utilisent d'ailleurs souvent ces discordes pour combattre des propositions communautaires : ex. taxe sur les matières grasses végétales, directive hormones...) alors qu'aux États-Unis des modifications plus radicales et rapides de politique peuvent se produire ; lorsqu'il y a changement de majorité par exemple.

Cependant, ces différences de quelque nature quelles soient ne peuvent parfois suffire à expliquer les graves tensions. L'un des problèmes fondamentaux auquel nous ayons à faire face est que tout ce qui est bon pour les États-Unis doit l'être pour le reste du monde. Ce pays admet mal l'esprit de fronde d'un allié qui a peu à peu tendance à acquérir plus d'indépendance en dépit des tiraillements intérieurs auxquels il est parfois soumis.

Qui plus est l'impression, prévaut aux États-Unis (2) que de toutes les grandes puissances économiques, c'est ce

(1) Pour la Communauté à dix.

(2) Le taux moyen des droits de douane appliqué par les principaux pays développés sont en fait très voisins et stables : 4,9 % aux États-Unis, 5,4 % au Japon, 6 % dans les Communautés européennes. Il n'en est pas de même pour les obstacles non tarifaires dont on sait qu'ils constituent maintenant des barrières plus efficaces que les mesures tarifaires. Ainsi si l'on considère les barrières non tarifaires utilisées par les pays précédents à l'égard des pays industriels on constate que :

— les États-Unis appliquent ces restrictions à 15 % de leurs échanges, le Japon 29 % et les Communautés européennes à 13 % seulement ;
— c'est aux États-Unis que le taux de croissance des obstacles non tarifaires a été le plus élevé en 1981 et 1986.



pays qui garde et de loin ses marchés les plus ouverts et que les autres pays pratiquent à son égard une discrimination.

Même si pendant les années 1970 une conjoncture internationale favorable a modéré les frictions, les rapports agricoles entre les États-Unis et la Communauté européenne ont été tendus depuis l'origine.

En effet, dès 1963 naissait le premier conflit grave avec les États-Unis, à l'aube même de la mise en œuvre de la PAC. Cet épisode connu sous le nom de guerre du poulet a envenimé nos rapports pendant longtemps et s'est soldé par la première mise en œuvre de mesures de rétorsions contre des produits communautaires (cognac, Volkswagen, verre de Murano). La voie était malheureusement tracée et depuis les mesures de rétorsion font partie de la panoplie des instruments de négociation entre les États-Unis et la Communauté.

Comme nous l'avons déjà indiqué, les problèmes économiques ont toujours été au cœur du débat et parmi eux les échanges extérieurs. Les États-Unis ont concentré depuis la création de la PAC leurs attaques sur les prélèvements et les restitutions communautaires.

Il est opportun d'analyser maintenant plus en détail la crise actuelle dont les prémisses ont coïncidé avec l'avènement de l'administration du président Reagan.

Le conflit actuel

Les causes du conflit actuel entre la Communauté et les États-Unis sont bien connues mais peut-être serait-il bon de les rappeler brièvement.

a) Les causes

Depuis le début des années 1980, l'agriculture mondiale traverse une crise caractérisée par une surproduction (due à la satisfaction de la demande solvable) qui a provoqué l'effondrement général des marchés. La demande mondiale a même décliné pour quelques produits en raison de la crise économique et de l'émergence de nouveaux producteurs qui ne satisfaisaient pas auparavant leurs besoins (Chine, Brésil, Inde, Indonésie...). Les pays développés ont une demande alimentaire quasi saturée et la progression démographique y est très réduite.

La Communauté comme les États-Unis souffrent donc de surproduction, mais les États-Unis ont été plus sévèrement touchés que la Communauté, pour plusieurs raisons :

- les États-Unis exportaient une plus grande proportion de leur production agricole totale et étaient de ce fait plus sensibles aux aléas du marché mondial ;
- après l'invasion de l'Afghanistan, l'embargo céréalier américain vers l'Union soviétique l'a incitée à diversifier ses sources d'approvisionnement ;
- la hausse du dollar au début des années 1980 a réduit la compétitivité des productions américaines sur les marchés mondiaux, mettant en cause l'avantage comparatif dont ils s'étaient toujours targués de disposer.

Comme l'on a coutume de dire aux États-Unis dans les années 1970, les fermiers américains ont « tracé leur sillon jusqu'aux clôtures de leurs champs ». Devant faire face à une demande croissante dont ils ne voyaient pas les limites, ils ont non seulement augmenté fortement les superficies cultivées mais investi en matériel lourd, mis en place des infrastructures coûteuses et se sont en conséquence fortement endettés (la dette de l'agriculture a

atteint 210 milliards de dollars en 1983). Beaucoup de jeunes ont acheté des terres dont les prix ont atteint des sommets jamais égalés. Puis la récession est arrivée ; le prix des terres (gage des prêts) a diminué, les taux d'intérêt ont augmenté, les recettes ont diminué. Beaucoup d'agriculteurs ont été alors pris entre les lames du ciseau (augmentation des charges, baisse des recettes). La suite est connue : faillites des agriculteurs et des banques rurales, intervention massive de l'État, réflexes protectionnistes.

Que fait-on en pareil cas surtout lorsque l'on a la charge de la conduite des affaires ? On est forcément et naturellement tenté de trouver un bouc émissaire et si possible à l'extérieur. Une histoire chargée de conflits désignait la victime expiatoire, la Communauté. Et c'est ainsi qu'une ère troublée débuta.

b) Les ingrédients

Comme nous l'avons vu, les raisons d'ordre économique sont à l'origine de la crise. Cependant d'autres facteurs liés à la politique interne des États-Unis ont joué un rôle important dans son déclenchement. On peut citer :

- l'avènement de l'administration républicaine en 1981 ;
- la percée des démocrates au sénat (cf. élections de 1986) et la montée du protectionnisme.

D'une certaine manière, la crise économique s'est produite dans un contexte favorable à la dégradation des rapports agricoles entre la Communauté et les États-Unis.

L'administration Reagan est arrivée au pouvoir avant que ne débute la crise agricole et pourtant elle a dès son avènement attaqué très sérieusement la PAC en invoquant des thèses très conservatrices qui étaient avancées en vue de modifier en tout premier lieu sa propre politique. Il n'est pas possible de s'attaquer efficacement aux racines d'un problème intérieur si l'on peut être confronté au même problème sur le marché mondial dans le cadre d'un marché libre.

Dès avant son élection, le président Reagan avait annoncé la couleur lors de sa campagne électorale. Il fallait selon son programme que l'État intervienne moins dans les affaires et que les forces du marché déterminent librement les ajustements économiques. Pour l'agriculture ceci signifiait bien évidemment la suppression des nombreux programmes de soutien des prix et des revenus et l'établissement d'un marché libre débarrassé de toute entrave tarifaire et non tarifaire.

C'est dans ce contexte qu'ont commencé à fuser en 1982, les premières attaques (verbales) véhémentes contre la PAC et ses mécanismes « perturbateurs » ; la PAC étant pour les Américains le symbole de l'interventionnisme.

Mais lorsque la crise agricole s'est déclenchée aux États-Unis, elle a révélé la présence d'un fort courant démocrate opposé aux thèses du président et dont les accents protectionnistes ont reçu un accueil particulièrement favorable dans les secteurs économiques en difficulté et notamment en agriculture.

C'est en partie pour contrecarrer la montée du protectionnisme que l'exécutif a adopté une position rigide et a campé sur des thèses très conservatrices. Il semble qu'à l'intérieur comme à l'extérieur la technique de l'administration ait été en chaque occasion d'aller jusqu'à l'extrémité des thèses qu'elle défendait, « jettant le bouchon » le plus loin possible afin de préserver le plus possible ses idéaux dans un marchandage avec ses opposants.

c) Les thèses

Elles sont simples et elles ont été clairement énoncées par Washington dès 1982. La PAC est synonyme de concurrence déloyale. En effet, selon la thèse américaine les agriculteurs européens ont pu indûment augmenter leur production depuis la création du marché commun, doublement protégés par des prix garantis élevés dont ils ont bénéficié sans limite pour leurs productions, à l'abri de la concurrence internationale (préférence communautaire assurée par des prélèvements variables). Une fois qu'ils ont atteint l'autosuffisance, ils ont déversé leurs productions sur le marché international en se livrant à une concurrence acharnée à l'aide de subventions à l'exportation (restitutions communautaires).

Ces griefs ont été précisés lors de la deuxième phase de nos relations agricoles avec les États-Unis durant l'administration Reagan. En effet, dès 1982/1983 les États-Unis ont annoncé clairement la couleur en substituant à leurs attaques verbales contre la PAC la mise en accusation de certaines pratiques communautaires en utilisant la procédure de règlement des différends du GATT (panels).

Les panels farine, blé et pâtes alimentaires mettaient en cause les restitutions aux exportations et les circonstances dans lesquelles elles étaient utilisées. Le panel agrumes s'en prenait aux préférences communautaires accordées aux pays tiers (pays méditerranéens). Les panels raisins secs et fruits en conserve visaient les aides à l'industrie.

Après cette phase se sont succédées des périodes de calme relatif et de négociations dans un cadre bilatéral ou multilatéral, suivies de périodes de tensions durant lesquelles l'intimidation (mesures de rétorsion) a toujours joué un rôle important.

Les discussions et les querelles ont à la fois porté sur des problèmes d'envergure tels que l'intervention de l'État dans la production agricole ou dans les échanges extérieurs et sur des contentieux plus mineurs car limités à un produit et à des volumes d'échange relativement peu élevés (mais l'état des relations s'est à ce point dégradé que ces conflits mineurs ont presque toujours dégénéré).

Quelques dates marquantes dans l'évolution des relations agricoles CEE-USA depuis 1981

1981-1982 Déclarations officielles de l'administration américaine attaquant les principes de base et les mécanismes de la PAC.

1982-1983 Panels GATT

- Restitutions : blé, farine, pâtes, poulets.
- Subventions : raisins, fruits en conserve.
- Préférences méditerranéennes : agrumes.

1983 Actions coup de poing des États-Unis sur des marchés traditionnels de la Communauté : farine et beurre Égypte.

1983 Discussions agricoles bilatérales CEE/USA. La Communauté prend l'engagement (informel) de respecter sa part traditionnelle sur le marché mondial du blé. Accord sur l'établissement d'un groupe de travail au GATT pour étudier l'amélioration du fonctionnement des règles du GATT.

1984 Le Comité du commerce en agriculture (GATT) se sépare en recommandant deux voies possibles d'investigations pour l'amélioration du commerce agricole international ;

- voie 1 : subventions à l'exportation (approche US)
- voie 2 : toutes les subventions à l'agriculture (approche communautaire).

1986

• En mai les États-Unis s'estimant lésés par l'élargissement à l'Espagne et au Portugal (céréales et oléagineux) adoptent des mesures de rétorsion (contingents). Un compromis (de Clercq-Yeutter) est signé en juillet mais certaines mesures ne sont pas levées (« contingents non restrictifs »).

• En août signature de l'accord agrumes-pâtes après que des mesures de rétorsion aient été appliquées de part et d'autre (augmentation des tarifs sur les pâtes pour les USA : augmentation des tarifs sur les citrons et les amandes pour la Communauté).

• En septembre un nouveau round du GATT débute à Punta del Este.

1987

• Août, signature de l'accord pâtes.

• Deux nouveaux contentieux débutent :

— les États-Unis contestent la directive vétérinaire bannissant l'utilisation d'hormones dans la viande à partir du 1^{er} janvier 1988.

— les États-Unis contestent la directive vétérinaire qui impose de nouvelles normes sanitaires.

• Les États-Unis (juillet) et la Communauté (octobre) présentent les grandes lignes de négociation agricole au GATT.

L'avenir

La lecture des quelques lignes qui précèdent laisse sans nul doute un goût amer et peu de place à l'optimisme, surtout lorsque l'on sait que les grands exportateurs se livrent de plus en plus à une guerre fratricide et coûteuse sur les marchés mondiaux.

Cependant en dépit de sa nature économique et de la publicité tapageuse qui est faite autour du conflit actuel, on constate qu'il a un impact réduit sur les relations commerciales bilatérales. L'Europe et les États-Unis demeurent deux partenaires commerciaux extrêmement importants. Faut-il rappeler que la Communauté économique reste le premier client des États-Unis pour les produits agricoles et alimentaires et que les exportations européennes même si elles sont loin d'équilibrer les importations en provenance des États-Unis se portent bien. La crise qui nous sépare n'a que peu affecté notre commerce bilatéral, ce qui n'est malheureusement pas le cas pour les fluctuations monétaires qui ont beaucoup plus perturbé nos échanges que toute mesure d'intimidation ou de rétorsion.

De plus, en dépit de tensions qui demeurent vives, des progrès ont été récemment faits.

Durant toute cette période de tension, un dialogue (même s'il s'est parfois agi de deux monologues) s'est poursuivi entre les deux partis. Les relations qui se sont établies entre M. Yeutter (USTR) et Lyng (secrétaire à l'Agriculture) d'une part et le vice-président Andriessen et M. De Clercq d'autre part sont suivies, franches et cordiales même si les points de vue ne sont pas toujours partagés. Quelques vieux conflits (agrumes, pâtes et fruits en conserve) ont pu être réglés.

Les États-Unis reconnaissent que la Communauté a fait depuis deux ans des efforts considérables en modifiant très sensiblement certaines de ses politiques (prix, intervention, coresponsabilité, contingents laitiers...) en prenant en con-



sidération les difficultés que traverse le marché mondial. Mais les Américains même s'ils apprécient ces efforts disent qu'il ne s'agit que d'un pas dans la bonne direction.

Autre évolution fondamentale, qui s'est faite discrètement de la part des Américains ; ceux-ci admettent aujourd'hui que les subventions directes à l'exportation ne sont pas le seul facteur perturbateur des échanges mondiaux de produits agricoles. Jusqu'ici les États-Unis avaient systématiquement attaqué la Communauté européenne rendant sa méthode de prélèvements — restitution responsable de tous les maux qui affectent le marché mondial. Ils se refusaient à voir dans leur politique un quelconque élément qui puisse avoir un effet néfaste sur le marché mondial. Or ils admettent maintenant que leur méthode de stabilisation des revenus agricoles (différente de la nôtre puisqu'elle fonctionne essentiellement par le biais de paiements compensatoires au lieu de prix garantis) puisse avoir des effets déstabilisateurs. Il aura fallu de longues batailles dans lesquelles la Communauté européenne a joué un rôle important pour que cette vérité soit reconnue et acceptée par les Américains. Elle trouve son expression dans plusieurs déclarations communes de chefs d'État et de ministres.

« ...En outre, les mesures de soutien excessives faussent de plus en plus la concurrence sur les marchés mondiaux... Tous les pays ont des responsabilités dans la situation actuelle ».
Ministérielle OCDE, Paris 13 mai 1987.

«...Les négociations viseront à libéraliser davantage le commerce de produits agricoles... par l'amélioration de l'environnement compétitif grâce à un accroissement de la discipline concernant l'utilisation de toutes les subventions directes ou indirectes ainsi que des autres mesures touchant directement ou indirectement le commerce des produits agricoles »...
Ministérielle GATT, Punta del Este, 20 septembre 1986.

De son côté la Communauté a manifesté sa ferme volonté de coopérer avec les autres pays pour rétablir de l'ordre sur les marchés gravement perturbés par la guerre fratricide des subventions dont profite l'Union soviétique en particulier.

L'ouverture d'un nouveau round du GATT et les engagements qui ont été pris à son occasion militent en faveur de solutions multilatérales, aux problèmes que traverse actuellement l'agriculture mondiale.

Mais il ne faut pas se leurrer, les deux acteurs principaux demeurent la Communauté européenne et les États-Unis et aucune solution valide ne pourra être trouvée sans leur participation et leur accord.

Et en dépit des rapprochements qui sont exprimés dans les quelques déclarations communes que nous avons citées, l'accord sur les causes des troubles ne se prolonge toujours pas par un accord sur les remèdes et leur mise en œuvre. La tension entre la Communauté et les États-Unis, ne se limitera donc pas dans le proche avenir à quelques problèmes ponctuels, elle concernera également l'approche générale à adopter. Les États-Unis ont présenté leurs propositions pour le prochain round au groupe de négociation sur l'agriculture du GATT le 7 juillet 1987. La Commission des Communautés européennes a présenté les siennes le 26 octobre.

Toutes deux fondées sur les déclarations communes précédentes des chefs de gouvernement elles sont cependant loin d'être semblables. On ne peut certes pas exclure un rapprochement durant les quelques années pendant lesquelles se dérouleront les négociations mais pour le moment nous en sommes loin.

Pour les États-Unis, la solution est simple, il faut supprimer tous les soutiens à l'agriculture (il y a quelques petites exceptions) sur une période de dix ans. La Communauté pour sa part n'exclut pas un démantèlement des soutiens qui prennent des proportions alarmantes, mais elle ne souhaite pas aller aussi loin que les États-Unis car les contraintes sociales l'empêchent d'adopter une telle attitude. Il y a aussi en Europe, contrairement aux États-Unis le sentiment que l'agriculture n'est pas semblable aux autres activités économiques et que l'État ne peut pas totalement se désengager d'un secteur qui a des exigences sociales ou économiques mais aussi des exigences stratégiques (indépendance, préservation de l'environnement) alors que la nature elle-même impose l'imprévisibilité.

Si les solutions proposées par la Commission à long terme diffèrent de celles des États-Unis, l'approche à court terme est aussi très différente. Les États-Unis ne veulent rien faire si ce n'est commencer à démanteler les soutiens, alors que la Communauté souhaite qu'une concertation entre les principaux acteurs permette de restaurer un peu d'ordre sur quelques marchés désorganisés et perturbés par les batailles que se livrent des exportateurs qui croulent sous le poids des stocks.

Et pourtant nous sommes dans la même galère. Faut-il rappeler que nous dépensons pour le soutien de l'agriculture mais aussi pour une lutte fratricide, sur certains marchés des sommes colossales (les dépenses de soutien direct à l'agriculture dans la Communauté comme aux États-Unis ont avoisiné 27 milliards de dollars en 1987) ?

Cette triste réalité nous condamnera de part et d'autre de l'Atlantique à mettre un peu d'eau dans notre vin pour trouver un terrain d'entente.

LES RELATIONS COMMERCIALES, STIMULANTS ET DÉFIS POUR LA COMMUNAUTÉ

Pierre MAILLET

Les relations économiques de la Communauté avec le reste du monde sont empreintes d'une profonde ambiguïté.

Tout d'abord, l'insertion économique dans le monde de la Communauté exerce sur cette dernière un double effet. D'une part, elle soumet les entreprises européennes à une concurrence vigoureuse qui risque de leur faire perdre des parts de marché ; de plus, si l'amélioration de l'efficacité se fait plus lentement qu'à l'extérieur, il y aura détérioration des termes de l'échange ; enfin, l'amplification des interdépendances avec les pays tiers diminue l'autonomie des politiques macro-économiques et atténue l'efficacité de certains de leurs instruments ; l'ouverture sur l'extérieur présente donc des risques et crée des problèmes. Mais en même temps, cette ouverture sur l'extérieur peut être bénéfique, économiquement par l'impact positif de la concurrence extérieure sur le dynamisme européen et par des transferts de technologie, et politiquement, dans la mesure où la « pression extérieure » peut pousser les responsables politiques à accélérer le rythme de l'intégration économique.

D'autre part, le traité de Rome a clairement annoncé — et le comportement communautaire a toujours confirmé — que la Communauté européenne se veut profondément ouverte sur le reste de monde, mais tout en gardant son originalité : il ne s'agit pas de se diluer dans une vaste zone mondiale de libre-échange, mais de conserver une certaine spécificité, grâce à un tarif douanier commun et une politique commerciale commune. La mise en œuvre simultanée de ces deux grands principes généraux soulève de délicats problèmes concrets, dont plusieurs sont illustrés dans ce troisième numéro spécial du trentenaire.

Enfin, dès sa création, la Communauté économique européenne a été considérée comme un exemple méritant, *mutatis mutandis*, d'inspirer des réalisations analogues dans d'autres continents. Ce point ressort également de certains articles de ce numéro.

I. — Les défis extérieurs comme moteurs de la construction européenne

Il y a une trentaine d'années, les États-Unis, soucieux d'avoir un partenaire fort en Europe, poussaient à la construction d'une Europe unie. Plus indirectement, l'URSS, par la crainte qu'inspirait Big Brother, exerçait une influence dans le même sens.

Aujourd'hui, plus aucune grande puissance ne pousse à la création d'une Europe véritablement unie : la CEE est devenue économiquement un concurrent redoutable — et considéré comme tel. Mais le relais sur ce point est pris par les pays moins développés. On ne peut qu'être frappé, chaque fois qu'on sort du continent européen, de constater le prestige dont jouit encore l'Europe dans le reste du monde : son respect de la démocratie est admiré, même par ceux qui ne la pratiquent que modérément, son caractère profondément pacifiste est apprécié, car il contraste avec le comportement, réel ou supposé, des grandes puissances. Il existe dans l'ensemble du monde une



forte demande pour une présence plus réelle, plus marquée de l'Europe, qui constituerait un contrepoids à la puissance qui domine et parfois écrase l'un ou l'autre continent.

Cette attente transparait très clairement dans deux articles de ce numéro, le mexicain et l'indonésien, ainsi que dans celui relatif aux relations euro-arabes.

Quant à la pression économique extérieure, elle est devenue beaucoup plus vive. L'accélération du progrès technologique, l'ouverture économique accrue des divers pays les uns sur les autres, l'émergence renouvelée de nouveaux pays industrialisés, l'exaspération de la concurrence économique par suite de la crise économique, tout cela met nos pays européens sous une redoutable pression économique de la part du reste du monde et l'exigence de compétitivité est devenue une incontournable nécessité, qui oriente nos politiques et nos évolutions économiques, souvent d'ailleurs au prix d'appréciables difficultés intérieures.

L'existence de ces défis économiques extérieurs n'est certes pas nouvelle, mais deux éléments ont radicalement changé les données du problème : il s'agit de la révolution technologique des dernières décennies, modifiant les conditions économiques de production, et de l'émergence de grandes puissances vis-à-vis desquelles aucun pays européen, même parmi les plus grands, ne fait plus le poids. L'élément-clé est devenu la dimension économique : c'est là que nous trouvons une des raisons profondes de la construction européenne : à la motivation interne de celle-ci — mettre en relations étroites les économies des divers pays européens — qui sera achevée en 1992 si les stipulations de l'Acte unique sont respectées, succède progressivement une motivation externe, relever tous ensemble les défis extérieurs.

Cette double pression extérieure, sous les formes d'une attente et d'une concurrence, peut venir favoriser la construction européenne si nous manifestons avec suffisamment de force la volonté de répondre à ces défis. Mais une conclusion pratique en découle immédiatement : l'achèvement du marché intérieur d'ici à quelques années ne constitue pas la seule priorité ; en fait il n'a de sens et ne donnera les effets bénéfiques attendus que si la Communauté renforce également vigoureusement la définition et la mise en œuvre de sa politique commerciale commune. L'Acte unique a prévu une intensification de la coopération en matière de politique étrangère, qui devrait fournir des fondements à une politique commerciale commune tenant compte de la variété des relations avec nos divers partenaires.

Structure des échanges extérieurs de la Communauté en 1986

Pays ou zone partenaire	Exportations	Importations
Autres pays européens	28,7	26,0
États-Unis	21,7	16,8
Japon	3,2	10,0
Autres pays de l'OCDE	4,2	3,1
OPEP	10,3	11,4
Autres PVD	20,8	20,6
Pays à commerce d'État	8,0	8,8
Reste du monde et NDA	3,1	3,3
	100	100

II. — La grande diversité des relations selon les partenaires

Communauté largement ouverte, mais ayant des relations assez différentes suivant les partenaires, pour des raisons tant économiques que politiques.

Avec les États-Unis, les relations sont inévitablement complexes, comme souvent à l'intérieur d'une grande famille. L'Europe et les États-Unis sont les deux piliers de l'alliance Atlantique et il y eut même une période où notre partenaire américain souhaitait l'existence de deux piliers également solides sur lesquels asseoir un véritable partnership. La parenté culturelle est forte, le bouclier américain fut longtemps l'instrument essentiel de la défense européenne.

Enfin, et les péripéties boursières d'octobre 87 viennent encore de l'illustrer, les interdépendances économiques entre les deux espaces économiques sont fortes, et une évolution économique ordonnée requiert une substantielle coordination des politiques économiques (qui n'en est qu'à ses débuts).

Mais en même temps, la concurrence entre producteurs s'intensifie. Le poids financier des grandes entreprises américaines inquiète leurs homologues européens : ainsi, par exemple, les réserves (le « trésor de guerre ») de Ford et General Motors leur permettrait, si elles le voulaient, d'acheter d'un coup à la fois PSA et Renault... et vont leur permettre des investissements massifs. Symétriquement, la faiblesse relative de certaines branches américaines (sidérurgie, mais aussi chimie) les rend vulnérables aux exportations européennes, de même que la croissance de la production agricole européenne et de ses surplus préoccupe une agriculture américaine fort endettée et au bord de la faillite. Rien que de très normal dans une économie de marché, où les changements de positions relatives sont la règle, de même que les restructurations incessantes qui en sont la conséquence.

Il n'y a donc pas lieu d'être surpris en voyant périodiquement apparaître des frictions que les médias se plaisent à décrire sous des noms impressionnants : guerre du poulet, guerre du maïs, guerre de l'acier, ainsi que du recours à diverses mesures plus ou moins (et souvent moins que plus) conformes aux règles internationales. L'ampleur des montants commerciaux ainsi concernés est en définitive modique et il n'y aurait pas lieu de s'en soucier outre mesure si la permanence de ces petits litiges ne venait pas créer une irritation qui rend plus difficile le traitement serein et confiant des problèmes fondamentaux, à savoir la coordination des politiques économiques et monétaires et une appréhension mieux coordonnée des problèmes de la défense de l'Occident : il est préoccupant que, du fait de tensions commerciales somme toute modiques globalement (même si elles peuvent être très significatives pour une branche et donc susciter des interventions vigoureuses de certains lobbys), les discussions sur les problèmes les plus fondamentaux passent au second plan ou se déroulent dans un climat passablement empoisonné. Cela n'est ni raisonnable, ni en définitive conforme à l'intérêt de chacun des partenaires des deux côtés de l'Atlantique. Cela peut aussi confirmer les Américains dans l'opinion, qui se développe, que c'est plutôt vers le Pacifique qu'il faut regarder, et les amener alors à ne pas tenir compte de l'opinion — et des intérêts — de leurs par-

tenaires européens dans le traitement des sujets liés à la défense et la sécurité (1).

Avec le Japon, les relations commerciales de la CEE sont totalement déséquilibrées : si ce pays était en 1986 le deuxième fournisseur de la Communauté, avec 10 % de ses importations, seulement 3 % des exportations communautaires lui étaient destinées. Il ne s'agit pas là d'une situation particulière à la CEE, elle se retrouve pour tous les pays industrialisés. Et il ne s'agit pas d'une manifestation des « échanges triangulaires », car le Japon exporte également massivement vers les pays d'où il importe l'essentiel de son énergie et de ses matières premières. En fait, globalement, le commerce du Japon avec le reste du monde est très fortement déséquilibré (ce qui procure au Japon de substantielles ressources en devises qu'il utilise en placements de capitaux, notamment aux États-Unis, dont il couvre une fraction notable des déséquilibres extérieur et budgétaire). Les causes essentielles de cet état de fait sont triples : pendant longtemps, une forte sous-évaluation du yen, favorisant les exportations, un ensemble de mesures qui ferment le marché japonais (normes, barrières douanières, mesures fiscales, etc.), enfin surtout un comportement général de la société japonaise (entreprises et ménages), méfiante *a priori* vis-à-vis des produits extérieurs (dont certains, de plus, sont mal adaptés à la culture japonaise). Un certain rééquilibrage des échanges CEE-Japon ne peut donc être qu'une œuvre de longue haleine, qui demandera des efforts vigoureux de la part des producteurs européens pour s'adapter plus complètement aux spécificités de la demande japonaise (2).

Avec les pays européens non-membres de la CEE, l'organisation des relations est délicate. Économiquement, ce sont *a priori* des pays tiers. Mais politiquement, ce sont des pays européens : s'ils ne sont pas membres, ce n'est pas toujours totalement de leur faute (Autriche et Finlande), ce peut résulter aussi d'une insuffisance d'information lors de négociations d'adhésion il y a près de quinze ans (Norvège).

La plupart de ces pays faisaient partie, dès le début, de l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE ou EFTA) créée à l'instigation de la Grande-Bretagne pour faire pièce au marché commun. Puis, lors de l'adhésion de la Grande-Bretagne et du Danemark, l'AELE a maigri et il était impensable de rétablir des droits de douane entre les deux pays qui en étaient sortis et les autres, d'où la création d'une vaste zone de libre-échange, couvrant 350 millions d'habitants.

Les relations CEE-AELE ont d'abord été régies par des accords bilatéraux de libre-échange, conclus en 1972, et qui ont abouti au démantèlement complet des droits de douane sur les produits industriels en 1977 ; puis l'adoption en 1984 de la première déclaration ministérielle commune a modifié les perspectives d'évolution des relations, car elle précise que les pays de l'AELE font partie intégrante de « l'espace économique européen dynamique ».

(1) Les aspects proprement monétaires et macro-économiques de ces questions ont été largement évoqués dans divers articles du premier numéro spécial, mai-juin 1987.

(2) L'organisation des relations avec les États-Unis et le Japon est susceptible d'être profondément influencée par les nouvelles négociations multilatérales au sein du GATT, l'Uruguay Round. Ce vaste thème sera abordé dans un numéro ultérieur de la Revue.

Deux articles complémentaires, l'un plutôt juridique, l'autre plutôt économique-politique, analysent cette évolution. M.-F. Labouz analyse l'application de la déclaration de Luxembourg dans une optique plutôt juridique. Le professeur Victoria Curzon-Price, citoyenne de la CEE, mais habitant Genève et spécialiste de l'AELE, donne un regard plus économique-politique ; elle analyse finement l'évolution des problèmes et des attitudes, souligne l'intérêt pour chacun des deux groupes de pays d'une coopération accrue, et conclut que, si chaque partie veut bien jouer le jeu dans un esprit ouvert, « l'échéance de 1992 et des années suivantes est plutôt porteuse de promesses que de craintes ».

Sur les relations avec ce vaste ensemble profondément hétérogène que constituent les *pays en voie de développement*, ce numéro contient plusieurs articles.

Tout d'abord, M. Lucron, sous un titre humoristique, montre que la Communauté a en fait noué des relations plus ou moins spécifiques avec la quasi-totalité des PVD : d'abord avec les anciens territoires coloniaux devenus des pays indépendants, puis avec des pays dont la concurrence vigoureuse sur certains produits rendait nécessaire l'organisation d'une évolution progressive (accords AMF et SPG), enfin pour tenir compte de la proximité géographique et de l'ancienneté des relations (même si elles furent parfois tendues) avec les pays du bassin méditerranéen ; le résultat en est qu'aujourd'hui il ne reste plus que quatre ou cinq petits pays au monde avec lesquels la CEE a « oublié » de nouer des relations.

Sur les relations avec les États ACP, M. Jackson résume le rapport qu'il a établi pour l'Assemblée paritaire ACP-CEE. La ligne de force de ce document est que, pour les années à venir, la coopération au développement devrait viser la mise en valeur de l'homme. Règle allant *a priori* de soi, mais qui devrait néanmoins, selon l'auteur, conduire à une inflexion profonde des comportements. Le point-clé est peut-être l'idée que le développement doit être « enraciné dans la culture de chaque peuple ». Cela veut dire que les États ACP doivent faire un effort accru pour « améliorer leur sort par des réformes de grande portée et courageuses » et que la CEE doit faire preuve d'un « esprit encore plus imaginatif que par le passé ».

Dans la même ligne d'idée, un document tout récent de la Commission apporte des éclairages fort intéressants en ce qui concerne le gros morceau des ACP constitué par l'Afrique au sud du Sahara (ASS) (3).

Il s'agit d'abord de deux constats :

— la situation économique de l'Afrique sub-saharienne demeure extrêmement préoccupante : le PIB ne se serait accru que de 1 % en 1986 (après avoir décliné en moyenne de 1 % par an pendant la quinquennie précédente). Certes certains pays ont connu une croissance plus forte, mais d'autres ont continué à voir décroître le produit réel par habitant ;

— ces pays ont connu en 1986 une contraction brutale de leurs recettes d'exportation, malgré une croissance du volume des exportations, si bien que la dette extérieure a encore augmenté, dépassant aujourd'hui 100 milliards de \$; le service de la dette dépasse 40 % des recettes d'exportation.

(3) Commission des Communautés européennes : *Situation en Afrique sub-saharienne*, Document de travail du 14 octobre 1987.



Sur les raisons de cette crise prolongée, à côté du retournement de la conjoncture internationale et de la chute des prix des produits de base, « chacun s'accorde aujourd'hui pour mettre en cause les stratégies de développement et les politiques économiques suivies par la majorité des pays africains jusqu'au début des années 80, qui ont abouti, par manque de cohérence et de rigueur, à des déséquilibres internes et externes insurmontables ; programmes d'investissements excessivement ambitieux et financés dans des conditions coûteuses, gonflement excessif du secteur public, négligence vis-à-vis du secteur agricole et du monde rural, politiques monétaires souvent laxistes, fiscalité et politiques commerciales engendrant des rentes de situation excessives dans des secteurs peu productifs ont effectivement été des traits communs à beaucoup de pays africains au cours des années 70 ».

La réponse ne peut alors se trouver que dans la mise en œuvre de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel. De nombreux pays d'Afrique sub-saharienne s'y sont engagés, mais, comme le fait remarquer la Commission :

— « il apparaît clairement aujourd'hui que le processus d'ajustement et de réformes exigera beaucoup plus de temps et de ressources qu'il n'avait été prévu à l'origine » ;

— « le poids des contraintes immédiates — et d'abord de la pénurie de devises — qui pèsent sur les économies africaines est excessif, et prive les gouvernements de la marge de manœuvre qui serait nécessaire à un ajustement ordonné » ;

— « les programmes d'ajustement structurel, au moins dans leur phase initiale, se traduisent par une compression de la demande intérieure, qui engendre des coûts sociaux élevés et risque d'aggraver la pauvreté ».

Une double conclusion en découle pour les pays du Nord, et notamment la Communauté européenne, qui contribue pour plus de 40 % à l'aide versée à ces pays et absorbe 45 % de leurs exportations :

— il faut renforcer le concours apporté au développement de cette région du monde ;

— la Communauté, qui a concentré ses efforts, comme le prévoit la convention de Lomé, sur l'appui aux politiques sectorielles choisies par ses partenaires ACP, « doit cependant s'assurer que les politiques sectorielles qu'elle soutient s'articulent de façon cohérente avec les réformes structurelles entreprises par nombre de ses partenaires ACP ». « A la cohérence des différentes politiques — sectorielles et globales — menées par un même État africain doit correspondre une convergence des appuis des différents partenaires extérieurs ».

L'idée n'est pas nouvelle, plusieurs économistes l'ont présentée depuis de nombreuses années. Mais le fait que la Commission la soutienne avec vigueur est importante : si elle parvient à convaincre à la fois les pays membres de la CEE et les États partenaires ACP, un sérieux pas en avant pourrait être fait vers une amélioration de l'efficacité de l'aide — ou des aides — apportées par l'Europe à l'Afrique.

En provenance des PVD des autres continents, les rapports des professeurs Sadli et Urquidi regardent tous les deux la CEE sous trois angles : comme partenaire commercial, comme investisseur, comme modèle. C'est une vision nettement sombre que V. Urquidi présente pour les relations commerciales : « avec l'Europe, on a achevé très peu de résultats ». En 1985, 85 % des exportations mexi-

caines vers l'Europe étaient constituées par du pétrole. Les responsabilités seraient partagées : la crise économique du Mexique (notamment la crise de la dette extérieure) a empêché effectivement ce pays de rétablir ses relations commerciales avec la CEE, mais les latino-américains soulignent le manque d'intérêt de la CEE pour le développement de l'Amérique latine et ses problèmes.

Les perspectives apparaissent sous un jour plus favorable chez M. Sadli. La Communauté européenne est l'un des six « partenaires de l'ASEAN avec lesquels un vrai dialogue est possible » (la CEE, pas chaque pays individuellement, contrairement au Canada ou à la Nouvelle-Zélande), l'Europe est pour l'ASEAN une alternative intéressante aux États-Unis et au Japon. Néanmoins, dans les dernières années, l'Europe a perdu une part appréciable de ses parts de marché et un vigoureux effort de redressement est donc nécessaire.

Les conclusions de ces deux auteurs méritent d'être retenues, méditées... et transformées en action : pour Urquidi, il faudrait commencer par intensifier les relations de connaissances réciproques entre la CEE et les pays de l'Amérique latine ; chez Sadli, même requête : il faut établir un dialogue constructif.

Enfin, le président de la Commission a récemment affirmé qu'« une nouvelle constellation politique est à imaginer » pour tenir compte du nombre et de la variété des pays tiers qui souhaitent, d'une façon ou d'une autre, intensifier leurs relations avec une Europe économique et politique. Le bref article de V. Hirsch commente ce besoin de définir un équilibre à propos des relations euro-arabes, besoin ressenti depuis plusieurs années, mais amplifié par le dernier élargissement de la Communauté. L'article souligne normalement les tâches qui incombent à la Communauté, mais pour obtenir une vision pleinement équilibrée, il faudrait mentionner aussi la nécessité d'un effort vigoureux de certains de ces pays pour redresser leur situation économique interne : les effets négatifs de l'élargissement sont parfois un alibi commode pour masquer certaines lenteurs à s'adapter.

Les relations avec les pays à économie planifiée sont relativement modestes à cause de la faible ouverture sur l'extérieur de ces pays ; de plus, elles ne respectent pas complètement les principes de la politique commerciale commune, puisque plusieurs de ces pays n'acceptent pas la CEE comme interlocuteur unique pour la négociation des accords commerciaux. Mais on a le sentiment que tout cela peut changer prochainement. La maladie a malheureusement empêché l'économiste soviétique pressenti de nous fournir à temps son article sur le sujet, mais nous avons la chance qu'aient paru milieu novembre en France deux ouvrages soviétiques sur la Perestroïka.

Il s'agit d'abord du livre d'Abel Aganbeguian, l'inspirateur économique de Gorbatchev, dont on peut extraire quelques citations significatives. Il remarque d'abord que « le rôle du commerce extérieur dans l'économie soviétique a été minimisé, le volume des exportations et des importations ne correspondant pas au niveau de développement des forces productives. Cette situation résulte en premier lieu d'une structure monolithique des exportations et des importations qui n'est pas suffisamment efficace ». L'URSS contribue au cinquième de la production industrielle mondiale et seulement au vingtième du commerce international. Il en conclut : « En examinant les problèmes du développement et de l'augmentation de l'efficacité des exportations et des importations, nous admettons au départ qu'il est avantageux de développer le commerce extérieur. Cette approche fait partie intégrante de

la nouvelle stratégie du Parti communiste de l'Union soviétique. Comme l'a déclaré M. S. Gorbatchev, nous sommes opposés à l'autarcie et favorables à un développement aussi fort que possible des relations économiques, scientifiques et techniques internationales ».

Il observe ensuite que la structure des exportations (plus de 60 % pour les combustibles et matières premières) n'est pas satisfaisante. « Il faut donc augmenter sensiblement la part des machines et équipements exportés, aussi bien à destination des pays socialistes que vers les pays capitalistes. La reconstruction technique des industries mécaniques, l'amélioration de la qualité et de la compétitivité de leurs productions, le renouvellement systématique des produits constituent le meilleur moyen pour y parvenir ».

Même nécessité de changement pour les importations. « Il faut également modifier la structure de nos importations. Les postes névralgiques sont ici les achats de grandes quantités de céréales, de produits carnés et laitiers. Grâce au développement accéléré de l'agriculture, nous parviendrons vraisemblablement à abandonner ce type d'importations agro-alimentaire... Pendant de nombreuses années, nous avons importé en grand nombre des bulldozers, des excavateurs, des équipements miniers et de terrassement, alors que depuis longtemps nous aurions pu, même en utilisant une faible part des moyens que nous consacrons à leurs achats, organiser une production nationale. Maintenant, c'est ce que nous faisons, mais que d'argent gaspillé et de temps perdu ! »

Ouverture accrue, restructuration des échanges. Mais aussi refonte profonde de la direction de l'activité économique extérieure. Auparavant, « les producteurs directs de marchandises destinées à l'exportation, les utilisateurs de produits importés — entreprises, unions ou même organes directeurs tels que les ministères sectoriels — n'avaient pas de contacts avec le marché extérieur. Tout se faisait par l'intermédiaire du ministère du Commerce extérieur et il n'existait pas de mécanisme économique efficace pour stimuler les activités externes... Une telle approche administrative n'incitait pas à travailler pour le marché mondial ». Une nouvelle politique de relations économiques se met en place : « le monopole du ministère du Commerce extérieur a été aboli et le droit d'accès direct au marché mondial accordé à 21 ministères et administrations... En outre, 70 unions et entreprises soviétiques ont reçu le droit d'accès direct au marché capitaliste mondial et créent en leur sein des divisions commerciales. Ce nombre limité d'unions et d'entreprises ayant un droit d'accès direct au marché mondial est dans un premier temps justifié : il faut acquérir de l'expérience et ce n'est qu'après qu'on pourra octroyer ce droit plus largement ».

Enfin, l'URSS accorde « beaucoup d'importance à la possibilité de constituer des sociétés à capital mixte ou « entreprises conjointes » avec des sociétés étrangères sur le territoire de l'URSS, et les textes juridiques nécessaires à ces créations ont été adoptés ».

Lors de ses interventions à la réunion organisée à Paris le 17 novembre par l'Association française de science économique, M. Aganbeguian a vivement souligné l'intérêt apporté à une ouverture accrue sur l'extérieur et la volonté d'accorder en la matière plus d'autonomie aux entreprises, mais aussi le manque d'expérience à cet égard des administrations et des entreprises ; il en résulte que le processus ne pourra être que progressif. Il y a là, néanmoins, une éventualité de changements appréciables, qu'il faudra suivre avec beaucoup d'attention (4).

III. — La CEE comme un modèle pour d'autres continents

Dès sa création, la Communauté européenne a suscité un vif intérêt hors d'Europe. Cloisonnement entre pays (économiques avec souvent des droits de douane totalement dissuasifs comme en Amérique latine, techniques du fait de l'absence quasi complète de moyens de transports comme en Afrique noire), faible — ou très faible — dimension économique des pays : les deux faits qui ont poussé à la création du marché commun européen s'observaient, avec une intensité beaucoup plus forte, dans d'autres continents. Et, de fait, on a vu apparaître diverses tentatives, plus ou moins couronnées de succès, de zones de libre échange.

L'intérêt pour la CEE comme modèle demeure vif. Certes, il n'est pas question d'aller, dans un avenir rapproché, aussi loin que n'est parvenu l'Europe : un simple marché commun, voire même encore plus modestement la création de véritables zones de libre échange, serait déjà vu comme des pas intéressants. Là aussi, la CEE a un rôle pédagogique formidable à jouer, en expliquant clairement comment elle fonctionne, les difficultés qu'elle a rencontrées, les moyens qu'elle a employés pour les surmonter, les erreurs commises à ne pas répéter. Bien entendu, les expériences ne sont jamais transposables telles quelles, mais un dialogue ouvert et confiant entre celui qui a l'expérience et celui qui veut s'instruire pour agir devrait permettre à l'Europe d'apporter une aide précieuse aux autres continents : il est intéressant et réjouissant de lire sous la plume de Victor Urquidi et encore plus nettement de M. Sadli l'expression d'un tel appel.

*
* *

On peut enfin terminer cette présentation du troisième numéro spécial du trentenaire en soulignant que ce n'est que pour des raisons de commodité que les relations extérieures de la Communauté sont abordées dans un autre numéro que les divers autres aspects des réalisations communautaires. On ne saurait trop souligner que la politique commerciale commune et plus largement l'utilisation des relations extérieures ne peuvent pas logiquement — et donc ne devraient pas — être traitées séparément des autres politiques de la Communauté : on l'a rappelé pour les aspects monétaires et pour la politique agricole, c'est aussi vrai pour la stratégie industrielle et la politique technologique : la stratégie et la politique économique de la Communauté doivent former un exemple parfaitement structuré. Il reste encore à faire pour que cette règle fondamentale soit parfaitement respectée.

(4) L'autre livre est plus politique. Mais dans un pays qui demeure très autocratique, le point de vue du « patron » est intéressant à connaître. Dans le chapitre 6, intitulé « L'Europe et la politique étrangère soviétique », Gorbatchev présente un vigoureux plaidoyer en faveur d'une Europe allant de l'Atlantique à l'Oural (il va jusqu'à s'insurger contre ceux qui emploient le mot Europe pour désigner la seule Europe occidentale). La formule-clé est « l'Europe est notre maison commune ». Malheureusement, le dessin de cette maison commune reste bien vague et la lecture du chapitre 7 donne dans une certaine mesure l'impression que l'évocation de « cette maison commune » à créer est un moyen de critiquer l'autre maison commune qui existe de fait, à savoir le monde Atlantique.



L'APPLICATION DE LA DÉCLARATION DE LUXEMBOURG ET LES RELATIONS CE/AELE

Marie-Françoise LABOUZ

*Maître de conférences à l'université
de Paris X Nanterre*

Les rapports économiques de la Communauté européenne avec les pays de l'AELE, ont été longtemps cantonnés avec les accords bilatéraux de libre échange de 1972 dans les négociations techniques, aboutissant à un démantèlement complet des droits de douane et contingents sur les produits industriels entre 1977 et 1984 (1). Ils connaissent aujourd'hui un développement remarquable depuis l'adoption le 9 avril 1984 à Luxembourg de la première déclaration ministérielle commune (2). Ce document cadre est la charte politique des négociations sectorielles sur l'approfondissement et l'élargissement de la coopération. Les deux ensembles diffèrent par leur statut juridique et leur poids économique mais comptent à eux deux 18 pays et 350 millions d'Européens de l'Ouest (3). L'aspiration commune à la constitution d'un vaste et dynamique « espace économique occidental » (4) puise à la même inspiration que le « grand marché intérieur d'ici à 1992 » inscrit dans l'Acte unique européen. Harmonisation/unification et dimension sont les mamelles d'un marché européen enfin concurrentiel face aux États-Unis et au Japon, alors qu'il est encore aux prises avec les « illusions du protectionnisme » et tarde à faire une réalité de la conclusion du rapport Leutwiler : « Le commerce... est le véhicule le plus important de l'innovation industrielle et technologique » (5).

I. — La démarche communautaire

Dans son memorandum du 13 mai 1985 (6), la Commission a défini les grandes lignes dans lesquelles est conçue la mise en œuvre de la déclaration de Luxembourg : l'achèvement du marché intérieur des « Douze » est le fer de lance de ce futur espace économique à l'échelle de l'Europe occidentale. Le succès des négociations CE/AELE dépend d'emblée de cette condition : priorité donnée aux objectifs communautaires (contenu) et progression parallèle des mesures concrètes de réalisation (calendrier). Dans le même temps, il est entendu que les pays de l'AELE contribuent à la non-aggravation de l'écart qui les sépare des pays de la Communauté. Le communiqué publié à l'issue de la réunion interministérielle du Conseil de l'AELE, à Interlaken les 19 et 20 mai 1987 recon-

(1) Voir le tableau des échanges commerciaux CE/AELE 1977-1983 in *Rapport général CE 1984*, p. 269 (« Un accroissement régulier et équilibré »). Pour une analyse économique cette fois et moins optimiste, A.-J. Marques Mendes, « Economic Integration and Growth in Europe », London, Croom Helm, 1987, 141 p. (chapitre 7, pp. 109-128 « EPTA and Growth in Europe »).

(2) *Bull. CE 4*, 1984, points I.2.1 et suiv. et *Rapport général CE 1984* pp. 267-27.

(3) L'AELE compte désormais six pays membres : Norvège, Suède, Islande, Autriche, Suisse et Finlande.

(4) Conclusions communes de la réunion des ministres de l'AELE et de W. de Clercq commissaire européen, Interlaken, 20 mai 1987.

(5) Ce rapport rédigé par sept experts a été publié par le GATT sous le titre « Politique commerciale et prospérité — les propositions d'action », en 1984. Fritz Leutwiler qui dirigea le groupe d'experts fut président de la Banque nationale suisse et de la Banque des règlements internationaux. Voir un résumé du rapport in *Bull. AELE 3*, 1985, pp. 13 et s.

(6) COM (85) 206 final et COM (86) 298 final.

naît la nécessité « de renforcer la coopération au sein de l'AELE pour relever les nouveaux défis ». Préalablement à de nouveaux développements de la coopération CE/AELE, il aura fallu ces deux dernières années adapter les accords de libre-échange à la situation née de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté. C'est ainsi que pas moins de six protocoles additionnels aux accords de libre-échange, six protocoles d'adaptation des accords CECA/AELE, six échanges de lettres sur les produits non couverts par les accords de libre-échange, cinq échanges de lettres sur l'agriculture et la pêche, quatre mesures « autonomes » et un accord de « stand still » ont été signés... (7).

II. — Le dépassement du cadre communautaire

En dehors du moule de coopération ainsi adapté, les relations CE/AELE se développent en partie à la périphérie du cadre communautaire, dans le secteur de la technologie. C'est le cas du programme Eureka, ouvert aux pays de l'AELE et à la Turquie. Le programme Esprit s'ouvrira lui, aux organismes et entreprises des pays de l'Association, pour sa seconde phase 1988-1993, comme l'a recommandé en avril 1986 le Conseil, à la condition que leur participation à un projet recueille l'accord des partenaires à ce projet. Enfin, se poursuit activement au bénéfice des pays de l'AELE « une coopération européenne dans le domaine scientifique et technique » (actions COST) qui ne leur est pas spécifique (8). Elle se juxtapose aussi aux accords-cadres bilatéraux de R/D signés en 1985 et 1986 par la Communauté et chacun des pays de la zone moins l'Islande (9). L'accent est mis désormais sur la problématique des rapports entre ces différents niveaux de coopération.

III. — Les progrès de la « coopération traditionnelle »

Dans ce secteur, les progrès sont réels mais partiels. Les entraves techniques et administratives aux échanges commerciaux sont en voie d'élimination et l'année 1987 aura marqué une étape décisive avec la conclusion des accords d'Interlaken harmonisant la documentation douanière et les procédures de transit. Dans le domaine des normes et règles techniques tout d'abord, les négociations ont été dominées par la « nouvelle approche communau-

(7) Les accords ont été signés le 14 juillet 1986 et sont entrés en vigueur pour la plupart d'entre eux en 1987, *Rapport général CE 1986*, p. 334.

(8) Pour un point de vue suédois sur Eureka, Ulf. Dinkelspiel, *Bull. AELE 1/87*, pp. 1-3. Voir aussi P. Maillet, « Communauté européenne et technologie », *RMC* n° 302, déc. 1986, pp. 565-579 (p. 574 sur Esprit) et P. Baudin, « Évolution technologique, indépendance nationale et Europe », *RMC* n° 306, avril 1987, pp. 188-197 (p. 194 sur le « dépassement du cadre communautaire »).

(9) *Rapport général CE 1986*, p. 334.

taire » de l'harmonisation et par l'extension aux pays de l'AELE des procédures d'information instituées par la directive du Conseil 83/189 CEE du 28 mars 1983 (10). La participation des pays de l'AELE à la définition des normes communautaires est possible depuis la résolution du Conseil du 7 mai 1985. Les instances de normalisation (CEN et CENELEC) voient leur rôle communautaire renforcé (11), un comité spécial de coordination constitué avec les homologues des pays de l'AELE laisse augurer d'un alignement à terme sur le régime CEE. La difficulté réside toutefois dans la nécessité de renforcer les obligations légales dans les pays de l'AELE. L'achoppement persistant des négociations sur la directive 73/23 CEE dite « basse tension » touche en revanche le manque d'harmonisation des systèmes respectifs de certification et les fortes réticences des pays de l'AELE. La question plus générale de la reconnaissance mutuelle des certificats et des résultats des essais est déjà un sujet difficile au sein de la Communauté. Elle s'est orientée vers l'intervention d'organismes techniques, tiers et indépendants, chargés de juger, sur la base de critères de « qualité, de compétence et fiabilité », les travaux et résultats des organes de certification et laboratoires d'essais. Pour quelques matériels et branches, des « arrangements de reconnaissance réciproque » ont été conclus dans les années 1970. Ils permettent que l'essai se déroule dans un laboratoire reconnu du pays d'exportation, conformément aux « exigences et spécifications » du pays d'importation qui délivrera l'approbation au vu du rapport transmis. Ces accords concernaient en 1986, 13 des 18 États de l'espace économique occidental. Ils ont sans aucun doute servi les exportateurs qui ont pu réaliser de substantielles économies de temps et d'argent et leur généralisation est souhaitable. Ces arrangements sont passés entre autorités d'approbation et leur secrétariat est assuré par le secrétariat de l'AELE. Leur fonctionnement était jugé satisfaisant en 1986 par le *Bulletin de l'AELE* (12). Quant aux deux seules conventions internationales multilatérales sur les produits pharmaceutiques et le poinçon des ouvrages en métaux précieux, entrées en vigueur en 1971 et 1975, elles n'ont guère attiré la participation des États de la Communauté. L'élimination des entraves administratives a progressé sans doute plus vite. S'il a fallu attendre le passage d'une logique de marché commun à celle de marché intérieur consacrée par l'Acte unique et l'entrée en

(10) JO L. 109 du 26 avril 1983. Le fonctionnement de cette procédure est jugé « globalement satisfaisant », *Rapport général CE 1986*, p. III.

(11) Voir J. Mc Millan, « Qu'est-ce que la normalisation ? », *RMC* n° 284, fév. 1985, pp. 93-98 et « L'élimination des entraves techniques aux échanges et l'approfondissement du marché intérieur communautaire », *Cahiers juridiques fiscaux de l'exportation* n° 2, 1984, pp. 577-611 et surtout l'étude de H. Reihlen, « Les perspectives d'avenir de la normalisation européenne et le renvoi aux normes dans la législation », *Cahiers européens*, n° 50 mai 1985, pp. 29-41. L'auteur est à cette date, directeur du Deutsches Institut fuer Normung (DIN). Fin 1984, il y avait quelque 1 000 normes européennes et documents d'harmonisation. L'Institut européen de normalisation composé du CEN (Comité européen de normalisation) et du CENELEC (pour l'électrotechnique) dont sont membres les Instituts nationaux (AFNOR et DIN par ex.) dispose de peu de collaborateurs permanents alors que la normalisation nationale concerne 20 000 documents par pays et la normalisation internationale, 10 000 normes et projets ISO et CEI (électrotechnique). Jusqu'en 1985, le CEN/CENELEC a donné la priorité au travail de normalisation internationale. Sur la nouvelle approche communautaire de l'harmonisation, COM (85) 19 et *Bull. CE 1/1985* (la directive se limite aux « exigences essentielles » de sécurité et renvoie aux normes volontaires pour les spécifications techniques). Voir aussi le numéro spécial des *CJFE 2/1984* précité.

(12) *Bull. AELE 4/86*, p. 19. Ces « arrangements » portent sur des machines, appareils ou équipements.



application au 10 janvier 1988 d'un document administratif unique aux frontières intracommunautaires remplaçant les quelque soixante-dix documents antérieurs, il aura fallu bien moins de temps aux pays de l'AELE pour en accepter le principe. La Convention signée le 23 mai 1987 prévoit dans les échanges de la Communauté avec les pays de l'Association un formulaire identique dans son principe au document CEE, avec une mise en service simultanée au 10 janvier 1988 (13). Ce formulaire plus détaillé que le DAU ne se substituera pas cependant aux documents des pays de l'AELE et il ne s'agit donc pas, véritablement d'un instrument unique bien qu'applicable entre pays de l'AELE eux-mêmes et pour toutes les marchandises d'ailleurs, échangées à l'intérieur du système de libre-échange.

Compte tenu de l'informatisation croissante des systèmes de gestion centralisée de marchandises, il restera aux pays de l'AELE à poursuivre leur harmonisation administrative de telle sorte que le nouveau formulaire soit le seul document exigible, non seulement dans les échanges commerciaux CE/AELE mais aussi au sein des rapports entre pays de la zone de libre-échange (14).

Le domaine du transit est pour sa part l'objet de la seconde convention d'Interlaken. A son entrée en vigueur prévue également au 1^{er} janvier 1988, l'accord se substituera aux accords de transit existants entre la Communauté, l'Autriche et la Suisse, déjà amendés après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté européenne.

Dans le même ordre d'harmonisation, les « règles d'origine » renégociées depuis 1981 dans le cadre des comités mixtes CEE/AELE en vue d'une modification du Protocole n° 3 et l'adoption d'un document relatif à la preuve d'origine donneront lieu au remplacement du formulaire EUR 2 par une déclaration de l'exportateur sur la facture, applicable au 1^{er} janvier 1988, et à plus long terme, à l'introduction du certificat EUR 1 (15). Des règles alternatives de pourcentage adoptées en 1983 par la Communauté pour une période d'essai de trois ans ont été définitivement retenues par règlements CEE du Conseil, à la suite des décisions des comités mixtes CEE/AELE.

La coopération obéit donc dans tous ces secteurs à une dynamique de négociation, celle du « grand marché intérieur » communautaire et à une dialectique d'adaptation puis d'alignement des pays de l'AELE à l'intégration des « Douze », sauf évidemment à se marginaliser. Elle implique cependant pour certains pays de l'AELE, une période de transition réclamée par les organisations syndica-

(13) JO L. 263 du 15.9.1986 et Bull. CE 7.8.1986 (pour le DAU) et JO L. 134 22.5.1987 (pour les accords d'Interlaken).

(14) S.-G. Lindstrom, Bull. AELE 2.1986, pp. 8-9. Sur les règlements CEE/991 à 996/1987, JO L. 100 du 11.4.1987.

(15) La notion de « produit originaire » a donné lieu à un arrêt de la CJCE du 12.7.1984, R., p. 3105, concl. Sir G. Slynn, p. 3127. Dans cette affaire (218/83) *Les rapides savoyards*, se posait la question de savoir qui devait déterminer la valeur en douane des produits « non originaires » incorporés dans un lot de stylos à bille de marque suisse, déclarés à la douane française produits helvétiques avec délivrance du certificat de circulation des marchandises EUR 1 permettant le bénéfice d'un tarif préférentiel d'importation de 2,6 % au lieu du taux général prévu au T.D.C (23 % alors). L'administration des douanes françaises, estimant que les composantes américaines (capuchon, clip) du produit fini excédaient les 5 % autorisés par le régime de libre-échange, appliqua le taux fort de 23 %. La cour de Luxembourg, se fondant sur les principes de réciprocité et de confiance, retint le raisonnement de la Commission en considérant que c'est à l'État d'exportation d'établir l'origine du produit, à charge pour les administrations douanières de coopérer en cas de doute sur la valeur réelle, conformément au protocole n° 3 amendé.

les (16). A côté de ses succès, il est d'autres négociations plus feutrées. Ainsi, la Communauté, après avoir créé en 1984 un groupe d'experts gouvernementaux sur la question de l'adoption d'une convention parallèle à la convention de Bruxelles du 27 septembre 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions de justice en matière civile et commerciale, a ouvert des négociations avec les pays de l'AELE en 1985. Un groupe *ad hoc* conjoint dénommé CEE/AELE Exequatur, réuni depuis 1986, discute de manière approfondie d'un avant-projet de convention entre les États membres de la Communauté et les pays membres de l'AELE.

Ce tour d'horizon des négociations est loin d'être exhaustif et l'on ne retiendra que trois secteurs où au contraire les négociations sont cahotiques (pêches), embryonnaires (environnement) ou encore enlisées (marchés publics). Les zones de pêche litigieuses du Skäggerak et du Kattegat, objets de droits réciproques de la Norvège, de la Suède et de la Communauté sont à l'origine d'une rupture temporaire des consultations trilatérales, de juillet à décembre 1986. A cette date, un accord a pu être trouvé pour toutes espèces pêchées y compris le hareng. Dans le domaine de l'environnement, fortement éprouvé par les retombées de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl (26 avril 1986) puis le déversement chimique accidentel de Bâle (1^{er} novembre 1986), les États sont confrontés à des questions aussi sensibles que la protection de la santé publique par l'adoption de normes alimentaires uniformes au sein même de la Communauté, de normes internationales de sécurité et à la nécessité de rendre contraignantes les recommandations de l'AIEA (17). S'y ajoutent d'autres préoccupations touchant l'aggravation de la pollution atmosphérique transfrontière, le transport de substances dangereuses, la protection de l'environnement marin. La coopération CE/AELE se limite ici à des échanges de vue et consultations mutuelles. Les autorités helvétiques ont adressé à la Communauté dans d'assez brefs délais toutes les informations techniques utiles après l'accident de Bâle et des contacts à la fois politiques et techniques se sont poursuivis dans un cadre bilatéral avec notamment la Suède, l'Autriche. Le domaine des marchés publics enfin, comme celui de la normalisation est étroitement lié à la réalisation du marché intérieur communautaire. L'ouverture des marchés publics nationaux dans le cadre de la Communauté est loin d'être réalisée (18) et l'extension aux pays de l'AELE de la recommandation 84/550 CEE ouvrant 10 % de ces marchés aux entrepreneurs tiers, constituait en 1986 un redoutable écueil de négociation. Les pays de l'AELE tenaient à une approche sectorielle, la Commission européenne à une ouverture progressive des marchés régionaux et locaux non couverts par le code GATT. Mais cette position fut récuser par les pays de libre-échange au nom de leur fédéralisme institutionnel. La négociation a toutefois progressé en 1987, sur la définition des principes de non-discrimination, réciprocité et libération progressive, ainsi

(16) G. Dahlstrom, Bull. AELE 1.87, pp. 4-7.

(17) Rapport général CE 1986, p. 306. La Communauté a négocié l'ouverture des deux conventions AIEA du 26.9.1986 sur l'information rapide en cas d'accident et sur l'assistance mutuelle en cas d'urgence. Voir J. Vigier, « Tchernobyl : ses conséquences dans le cadre de la Communauté européenne », RMC n° 306 avril 1987, p. 201 et G. Gouvras, *Europe sociale* n° 2, 1987, pp. 32-37. Voir aussi A. Kiss, « L'accident de Tchernobyl et ses conséquences au point de vue du droit international », AFDI 1986, pp. 139-152.

(18) V. Hirsch, RMC n° 303, janvier 1987, p. 2.

que sur la nécessité de procéder à des échanges d'informations y compris la publication conjointe éventuelle au JOCE de l'avis d'adjudication.

Outre la poursuite des négociations dans ces domaines qualifiés de « traditionnels », le Conseil « Affaires générales » du 15 septembre 1986 statuant sur le suivi de la déclaration de Luxembourg (19) a invité la Commission à procéder en vue d'un élargissement de la coopération CEE/AELE à divers échanges de vues.

IV. — L'exploration de nouveaux secteurs de coopération

Un groupe *ad hoc* « AELE » a permis aux États membres de coopérer avec la Commission à l'intensification de consultations « à haut niveau ». Des domaines nouveaux de coopération ont été inventoriés parmi lesquels figurent cinq secteurs prioritaires dont il est dit que « l'approfondissement des possibilités éventuelles de coopération apparaissent actuellement les plus appropriées » : protection des semi-conducteurs et protection contre la contrefaçon ; accroissement de la transparence dans les aides d'État ; franchises et exemptions dans certaines taxations indirectes ; coopération dans le programme communautaire pour l'éducation et la formation aux nouvelles technologies (COMETT) ; libération des mouvements de capitaux.

L'exemple des aides gouvernementales à l'industrie, mesure protectionniste s'il en est, aide à comprendre la nécessité de la coopération comme la difficulté et l'ampleur de la tâche de transparence puis de réduction de ces mesures nationales « anti-concurrentielles et discriminatoires » au sein même de la Communauté. De telles mesures sont dans la Communauté étroitement contrôlées par la Commission et la Cour de justice. Elles sont considérées au regard de la convention de Stockholm comme des instruments licites de politique économique sous réserve de constituer des obstacles aux échanges commerciaux, justiciables alors d'une procédure de consultation et de plainte dans le cadre de l'AELE mais jusqu'ici guère utilisée. Une étude du secrétariat de l'AELE (20), publiée en 1987 et relative aux « transferts financiers de source publique vers l'industrie manufacturière sans contrepartie » a montré le recours massif aux aides publiques entre 1984 et 1987, en Suède et en Norvège, pour endiguer les effets de l'inadaptation structurelle dans la construction navale et les entreprises à propriété d'État.

(19) COM (86) 298 final.

(20) Voir T. Wieser, *Bull. AELE* 2/87 pp. 13-15 et B. Hurni, *Bull. AELE* 2/85 p. 12. Pour un exemple de difficulté communautaire, la question de la restructuration des chantiers navals et l'échec de la 5^e directive d'encadrement des aides d'État (1981). La 6^e directive (1986) proposée par la Commission au Conseil, plafonne les aides pour des productions spécialisées et reconverties (COM (86) pp. 324 et 553).

(21) Arrêt du Tribunal fédéral suisse du 25.1.1979 dans l'affaire « OMO », *CMLR* n° 18, 1981, pp. 427-435, cité par O. Jacot-Guillarmod, *Bull. AELE* 4/85, pp. 8-12.

V. — Le « protectionnisme judiciaire »

C'est sous ce titre à la fois provocateur et éloquent que sont désignées les « divergences d'interprétation judiciaires des accords de libre-échange » — entre les cours suprêmes des pays de l'AELE, hostiles à la reconnaissance de normes conventionnelles de comportement directement invocables par les particuliers (21), et la cour de justice des Communautés européennes qui, dans son arrêt Kupperberg I (22) rendu en 1982 a jugé au contraire que certaines clauses des accords de libre-échange produisaient des effets directs dans le chef même des opérateurs économiques. Dans une étude publiée en 1985, O. Jacot-Guillarmod s'interroge sur la véritable portée de la jurisprudence communautaire (23). Elle a pour fonction d'interpeller les cours suprêmes des pays de l'AELE. La cour de Luxembourg n'a-t-elle pas, écrit-il, estimé que les juges des parties contractantes ont à charge l'exécution pleine et entière de l'accord international, au même titre que les autorités législatives et exécutives de l'État (24) ? Comme l'écrit d'ailleurs l'auteur : « À la longue, il serait incompatible avec un développement harmonieux des échanges économiques entre l'AELE et la CEE que les filiales communautaires d'entreprises dont le siège principal se trouve dans un État membre de l'AELE puissent invoquer, devant les juridictions communautaires, l'applicabilité directe des accords de libre-échange, alors que de leur côté, les filiales sises dans l'AELE d'entreprises communautaires en seraient privées » (25). Cependant la solution qu'il préconise, celle d'une déclaration politique des pays de l'AELE qui ménagerait soigneusement l'indépendance des pouvoirs judiciaires respectifs « mais réclamerait fermement le rapprochement jurisprudentiel voire un alignement sur la jurisprudence de Luxembourg - n'a que peu de chances de rallier le Tribunal fédéral suisse et la Cour suprême autrichienne. Dans ces pays de tradition moniste, il est certes déplaisant de voir un accord international en vigueur recevoir un accueil judiciaire réservé mais il est douteux que la notion bien établie de « partie contractante » soit déviée de son sens ordinaire. Comment dès lors faire cesser ce traitement judiciaire discriminatoire ? La cour de Luxembourg a sans doute conçu un effort de persuasion et fait un véritable « clin d'œil aux juges de l'AELE » (26) en n'exigeant pas la réciprocité dans la reconnaissance de l'effet dans le chef des particuliers. Mais comme l'explique encore U. Bernitz, l'hostilité est semblable dans les autres pays de l'AELE, de tradition dualiste (les États scandinaves). Aussi, il n'est pas d'autre solution que de fonder la reconnaissance d'éventuels effets individuels des accords de libre-échange, sur une intervention législative ou plus précisément sur « l'incorporation, c'est-à-dire par décret stipulant qu'un accord international aura le statut de loi nationale » (27).

(22) CJCE, 26.10.1982 (aff. 104/81), R. p. 3641, concl. S. Rozes, p. 3671.

(23) O. Jacot-Guillarmod, *op. cit.* pp. 9-10.

(24) Voir les attendus 17 et 18 de l'arrêt Kupferberg I et l'interprétation qu'en fait O. Jacot-Guillarmod, *op. cit.* p. 9.

(25) *Ib.* p. 10.

(26) *Ib.* p. 10.

(27) U. Bernitz, *Bull. AELE* 4/85, pp. 12-13.



Dans la perspective d'un espace économique européen, le champ de la coopération CE/AELE est d'ores et déjà très ouvert, appelé à s'élargir au même rythme que l'achèvement du marché intérieur communautaire et probablement bien au-delà, dans la mesure où les pays de l'AELE sont les principaux fournisseurs et clients de la Communauté européenne. Des secteurs non couverts par la présente note, en font aussi partie : les droits de la propriété industrielle, au titre des « pourparlers exploratoires » sur les nouveaux domaines de coopération, ou sont considérés comme un sujet possible de négociation : la transparence du commerce des produits agricoles transformés (28). Si la problématique générale de la négociation est à l'avantage de la Communauté (« primauté des travaux internes » et « autonomie du processus décisionnel dans l'application de l'Acte unique européen notamment ») et exige le plus souvent des pays de l'AELE, une sorte de dynamisme passif parfois mal vécu momentanément, il est un cas par exemple, où au contraire leur contribution les met en position d'interlocuteur actif, prenant l'initiative. Il en est ainsi dans le secteur de la concurrence des prix. Le secrétariat de l'AELE (29) a récemment sug-

géré aux pays de l'Association de revendiquer l'application du droit communautaire de la concurrence, sous réserve d'une harmonisation préalable des législations internes et d'un « cadre institutionnel » adéquat, aux lieu et place de la législation anti-dumping qu'il juge discriminatoire tant sont différentes les conditions de concurrence des entreprises des pays de l'AELE et celles des sociétés des États membres de la Communauté. Finalement, comme l'ont noté de nombreux observateurs, la coopération CE/AELE a connu depuis l'impulsion donnée par la déclaration de Luxembourg du 9 avril 1984, un nouvel élan et une ampleur jugée « impensable » il y a cinq ans. La volonté politique commune est fréquemment réitérée et les formes mêmes de la coopération modulables : des chemins de traverse (contacts informels ; participation au programme Eureka) à l'institutionnalisation progressive (consultations « plus systématiques » ; participation aux programmes Esprit, Brite, Race). A l'annonce de l'accord de libre-échange signé en octobre 1987 entre les États-Unis et le Canada, la libération totale des échanges européens est plus que jamais l'objectif prioritaire de 1992 et le ressort de l'unification d'un grand marché, l'unique chance de l'Europe de l'Ouest (30).

(28) S. Norberg, *Bull. AELE* 1/85, pp. 21-22.

(29) S. Norberg, *Bull. AELE* 2/87, pp. 7-9.

(30) Programme de travail de la Commission 1987, *Bull. CE suppl.* 1/87.

LA RÉALISATION DU MARCHÉ INTÉRIEUR DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : PERSPECTIVES D'AVENIR POUR LES PAYS DE L'ASSOCIATION EUROPÉENNE DE LIBRE-ÉCHANGE

Victoria CURZON PRICE

Professeur à l'Institut universitaire d'études européennes, université de Genève

Pour des raisons diverses qui leur sont propres, six petits pays du nord et du centre de l'Europe occidentale (1) ont choisi de garder leurs distances vis-à-vis de la Communauté économique européenne. Tout en tissant des liens économiques très étroits avec la Communauté, ils essayent de garder leur autonomie décisionnelle et de limiter les domaines d'action communs à ce qui leur semble être l'essentiel. Cette attitude mi-figue, mi-raisin n'est pas sans problèmes. Ils sont, par exemple, conscients du fait qu'ils pourraient être critiqués pour avoir choisi une option facile, trop facile peut-être, pour des pays bien plus prospères que la moyenne européenne. Après tout, pourquoi permettrait-on à ce petit groupe de pays privilégiés de poursuivre l'intégration « à la carte » ? De ne choisir que les domaines qui leur conviennent ? L'intégration européenne n'est-elle pas pas un tout, où chacun doit faire sa part de sacrifices et prendre le bon et le mauvais à la fois ?

Nous essayerons, dans les pages qui suivent, de cerner de plus près les avantages et inconvénients de cette politique délicate qui consiste à vouloir faire partie de l'Europe intégrée tout en conservant cette fameuse autonomie décisionnelle que l'on a nommée la souveraineté nationale.

Remontons brièvement dans le temps. Nous sommes en 1977. Les petits pays non-membres de la Communauté ont réussi l'impossible : ils ont créé des liens institutionnels solides avec le grand ensemble du Marché commun par le truchement d'accords de libre-échange bilatéraux qui viennent justement d'éliminer la presque totalité des tarifs douaniers sur le trafic de marchandises entre eux-mêmes et leur partenaire économique principal qu'est la CEE. L'angoisse d'être mis à l'écart, de subir les effets désagréables de la discrimination économique, est maintenant derrière eux. La Communauté a reconnu leur place un peu spéciale au sein de la famille des nations européennes en leur accordant l'essentiel, c'est-à-dire, le libre accès, sur la base de la réciprocité, pour les produits industriels, au grand marché des Dix - et bientôt des Douze.

C'est volontairement que ces accords de libre-échange sont limités — limités aux seuls produits industriels, par exemple ; limités sur le plan institutionnel aussi. Pour une fois, voici des accords qui ne donnent pas lieu à de nouvelles institutions internationales, à des budgets supplémentaires, à de nouveaux secrétariats. En cas de conflit, pas de procédure de conciliation autre que la négociation bilatérale. C'est un arrangement qui convient aux deux côtés, car ni la Communauté, ni les pays en question, n'auront à subir un alourdissement excessif de leurs mécanismes de prise de décision du fait de ces liens. Après l'élimination des entraves au commerce, c'est aux entreprises de jouer, pas aux diplomates.

Les années qui suivent cette date historique sont difficiles : deuxième crise du pétrole, inflation, chômage, fluctuations monétaires — et la récession économique la plus grave depuis les années 1930. La Communauté européenne elle-même en souffrira, car ses membres vont essayer de limiter l'impact de cet ouragan économique sur leurs populations à coup de subventions aux industries en détresse, que la Commission à Bruxelles a du mal à discipliner. Tous les instruments de protection occultes imaginables sont utilisés pour venir en aide aux secteurs les plus touchés : des exonérations au titre des contributions sociales, des aides à la reconversion qui n'en sont pas, des contrats pour les marchés publics qui sont dirigés vers les entreprises les plus nécessiteuses, des petites tracasseries techniques aux frontières, même pour des produits en provenance de pays partenaires. Qui pis est, les pays membres de la Communauté commencent à développer leur propre système de protection à l'égard

(1) Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse.



des produits de pays tiers, surtout en provenance du Japon et des pays nouvellement industrialisés du Tiers Monde. Du moment que l'unité de la politique commerciale extérieure de la Communauté n'est plus respectée, il faut évidemment introduire des contrôles d'origine à l'intérieur même du Marché commun, pour éviter les détournements du trafic de marchandises. Mais ce qu'il faut savoir c'est que cela implique la multiplication des contrôles d'origine intra-communautaires pour tous les produits concernés, y inclus les produits d'origine européenne ! Pour ce faire, les pays membres du Marché commun ont recours de plus en plus souvent à l'article 115 du traité de Rome, qui permet, dans des circonstances que les auteurs du traité ont laissé extrêmement vagues, la prise de mesures individuelles pour éviter lesdits détournements. Pendant la période 1975-1980 la France en propose 404, dont 360 sont autorisées ; la Grande-Bretagne demande l'autorisation d'appliquer 261 mesures protectrices, dont 86 sont autorisées ; l'Italie fait 178 demandes, dont 95 sont accordées, et ainsi de suite (1 bis). Le Marché commun se transforme rapidement en zone de libre-échange, et encore celle-ci est fort imparfaite étant donné la prolifération de barrières non tarifaires de toute espèce dans son enceinte.

La Commission de la Communauté européenne, gardienne des acquis de l'intégration, multiplie les mises en garde sous la forme de « Communications » annuelles de la Commission au Conseil, portant des titres révélateurs comme « Le renforcement du marché intérieur » (2), ou « La relance du marché intérieur européen » (3), ou encore « Les problèmes du marché intérieur » (4). Selon ses propres estimations, les formalités requises pour les marchandises circulant à l'intérieur du Marché commun ajoutent 5 à 10 % à leur prix (5). La désintégration est même allée si loin que la Commission affirme que la préférence communautaire est compromise : « les formalités qui doivent être accomplies par les usagers lors des échanges de marchandises au sein de la Communauté sont semblables presque en tous points à celles qui sont exigées de ces derniers dans le cadre des échanges avec les pays tiers » (6). Entre temps, du côté de l'industrie, on se plaint du morcellement du Marché commun qui, selon une enquête auprès des dirigeants d'entreprise, ajouterait en moyenne 17 % aux coûts de fabrication européens (7). Pas surprenant, donc, que l'industrie européenne batte de l'aile.

Pendant ce temps, du côté des petits pays de l'AELE, on s'apprête — paradoxe suprême — à célébrer la disparition des toutes dernières barrières tarifaires sur leur commerce avec la CEE, à savoir celles qui avaient été retenues sur les produits dits « sensibles », et qui avaient fait l'objet d'un désarmement tarifaire plus lent que les autres. Malgré la dégradation des conditions commerciales intra-européennes qui vient d'être évoquée, à laquelle le commerce CEE-AELE n'a bien sûr pas échappé, le plan de réductions tarifaires est respecté, les apparences sauvées.

(1 bis) Joan Pearce, John Sutton, with Roy Batchelor, *Protection and Industrial Policy in Europe*, RIIA, Routledge & Kegan Paul, London, 1985, p. 46.

(2) Communication de la Commission au Conseil, 1981, COM (81) 572.

(3) Communication de la Commission au Conseil, 1981, COM (81) 313.

(4) Communication de la Commission au Conseil, 1983, COM (83) 144.

(5) COM (81) 313, *op. cit.*, paragraphe 10.

(6) *Idem*, p. 2.

(7) Booz-Allen & Hamilton, *The cost of Europe's Fragmented Markets*, London, 1986.

Pour marquer cette étape une réunion ministérielle est convoquée au Luxembourg entre les pays membres des deux institutions. C'est la toute première fois que les membres de la Communauté et ceux de l'AELE se réunissent pour discuter de l'avenir de la « Grande Europe », c'est-à-dire de l'ensemble de l'Europe occidentale.

Cette réunion donne lieu à la Déclaration de Luxembourg, adoptée par les ministres le 9 avril 1984, et qui précise en toutes lettres que les pays de l'AELE restés en marge de la Communauté européenne font partie intégrante de « l'espace économique européen dynamique » (8).

Nous reviendrons sur le détail de cette déclaration ultérieurement, car pour l'instant c'est le déroulement des événements qui nous intéresse. Nous sommes maintenant en 1984. L'économie européenne continue de souffrir de cette maladie mystérieuse que d'aucuns ont qualifiée d'« eurosclérose » : tandis que l'Europe affiche des taux de croissance dérisoires et des niveaux de chômage catastrophiques, les États-Unis font preuve d'un dynamisme impressionnant et le Japon d'une compétitivité industrielle invincible. Le temps des performances économiques d'après-guerre est bien loin : on ne parle plus des « miracles » allemand, français, italien. On ne parle que de perte de compétitivité, d'industries mourantes, de régions sinistrées. Les avis sont unanimes : pour relancer l'économie européenne, il faut relancer l'Europe.

Et voici qu'au pire du désarroi européen, et sans doute en grande partie à cause de lui, un nouveau miracle européen se produit : après 5 années d'efforts sans lendemain, d'avertissements sans suite, de travaux en coulisse, le Conseil des ministres va adopter, en décembre 1985, le projet ambitieux de la Communauté d'« achever » le marché intérieur (9). Il s'agit, tout simplement, de terminer l'œuvre commencée en 1958, de réaliser pleinement les quatre « libertés » — libre circulation des biens, des services, des travailleurs et des capitaux — et d'éliminer d'ici 1992 toutes les frontières internes de la Communauté. Et en janvier de l'année suivante les pays de la Communauté non seulement accueilleront deux nouveaux membres en leur sein, mais aussi signeront l'Acte unique, premier amendement au traité de Rome, et qui prévoit le retour à la prise de décisions par majorité qualifiée, ce qui laisse imaginer que la vision d'une Europe sans frontières aura quelques chances de se réaliser — imparfaitement, sans doute, et avec du retard, mais en partie certainement. L'Europe avance.

Alors les petits pays de l'AELE s'inquiètent. Il se pose pour eux le même dilemme qu'ils ont connu en 1957 lors de la signature du traité de Rome : éviter les effets de la discrimination implicite et inévitable qui se produit à chaque fois que la Communauté avance, tout en s'abstenant d'y participer. En un mot, le coût de cette politique d'optimisation de deux objectifs contradictoires fait un bond impressionnant.

1987 n'est pourtant pas 1957. En 1957 les deux blocs — CEE et AELE — se regardaient en chiens de faïence, avec une certaine animosité, surtout après l'échec du projet britannique de la grande zone de libre-échange au sein de l'OCDE. Aujourd'hui les deux institutions ont accom-

(8) Réunion ministérielle entre la Communauté européenne et ses États membres et les États de l'Association européenne de libre-échange, déclaration datée du 9 avril 1984, doc. AELE 38/4/F, paragraphe 2.

(9) Communication de la Commission au Conseil, Bruxelles, juin 1985, intitulée « L'achèvement du Marché intérieur », plus connue sous le nom de Livre Blanc de la Commission.

pli 3 années de négociations intenses dans de multiples domaines, basées sur la Déclaration de Luxembourg de 1984. Non seulement on se parle, mais il semble qu'une volonté réelle existe de part et d'autre d'aboutir à des résultats concrets. Il ne faut toutefois pas exagérer la portée du « processus de Luxembourg ». Tout est affaire de nuances.

Un point essentiel qu'il faut tenir pour une donnée constante c'est que l'Europe « sans frontières », si elle se réalise, n'englobera pas les pays de l'AELE. Pour ce faire, il faudrait que ces derniers adoptent en tous points la politique extérieure commerciale de la Communauté, c'est-à-dire : le tarif extérieur commun, les dispositions commerciales de la Convention de Lomé et des accords d'association avec les pays du bassin méditerranéen (Chypre, Malte, Turquie, Israël, et la plupart des pays de l'Afrique du Nord), sans parler du régime communautaire au titre des préférences généralisées en faveur des pays en développement, de l'Accord multifibre, de la multitude des restrictions non tarifaires (du type accord d'autolimitation) à l'égard du commerce CEE-Japon et CEE-pays-nouvellement industrialisés et, finalement, des dispositions à l'égard du commerce est-ouest (10).

Sans une totale harmonisation sur ce plan, il est inconcevable que les produits de l'AELE puissent entrer dans le Marché commun sans contrôle à la frontière, car sinon comment éviter les détournements de commerce ? Le problème se pose évidemment dans les deux sens, mais peut-être avec moins d'acuité pour les pays de l'AELE étant donné leur profil quelque peu moins protectionniste que leur grand voisin : ce serait vraisemblablement à travers leurs marchés peu protégés et géographiquement au cœur de l'Europe que transiteraient les produits contre lesquels la Communauté aurait dressé des barrières.

Exactement la même observation peut être faite à l'égard des impôts indirects. Pour autant que les pays de l'AELE n'adoptent pas le même régime que la Communauté, il serait hors de question de laisser circuler librement leurs produits comme s'ils se trouvaient à l'intérieur d'un marché national. Lorsque l'on sait que le taux de l'impôt à la consommation en Suisse se situe aux alentours de 8 %, que sa structure n'est pas celle d'une taxe sur la valeur ajoutée et que le peuple suisse a refusé l'introduction de la TVA par voie référendaire, on mesure toute la difficulté que représenterait une harmonisation sur le plan de la « Grande Europe ».

Or c'est précisément pour maintenir leur indépendance dans ces domaines, comme dans d'autres (par exemple l'agriculture), que les pays de l'AELE ont choisi de rester à l'écart de la CEE. Il n'est pas possible pour eux d'avoir le beurre et l'argent du beurre...

Le choix étant fait en faveur de l'indépendance, il ne s'agit pourtant pas de rester les bras croisés. Bien au contraire, il s'agit d'aller aussi loin que possible en calquant les politiques nationales sur celles de la Communauté, dans le but de *minimiser* les effets négatifs, pour eux, de la réalisation progressive du marché intérieur.

Pourquoi la Communauté se prêterait-elle à une telle entreprise ? Il est impossible d'exagérer l'amplitude de la tâche qu'elle s'est donnée : la création du marché intérieur sans frontières va vraisemblablement absorber la presque totalité de ses ressources en hommes et en

temps, et ce pour de nombreuses années à venir. Il ne faut pas non plus oublier que les pays européens sont également engagés dans un nouveau cycle de négociations au sein du GATT. La coïncidence dans le temps de l'Uruguay Round et du projet d'achèvement du marché intérieur va certainement provoquer des dérapages importants dans les deux cas. Dans ces circonstances, il ne serait pas étonnant que les relations CEE-AELE soient mises en veilleuse, quelle que soit la bonne volonté de part et d'autre d'aboutir à des solutions concrètes.

Il y a pourtant des facteurs qui expliquent le dynamisme actuel du « processus de Luxembourg ». En premier lieu on pourrait citer le fait que les pays de l'AELE constituent le plus grand marché extérieur de la Communauté, plus important même que celui des États-Unis. En effet, 25 % des exportations aux pays tiers de la Communauté sont dirigées vers l'AELE, contre 22 % vers les États-Unis et seulement 3,2 % vers le Japon (11). Par ailleurs ce commerce affiche un excédent important et structurel en faveur de la Communauté européenne, surtout en ce qui concerne les produits manufacturés, domaine dans lequel l'excédent s'élevait à quelque 16 milliards de dollars en 1986. Un tel excédent dans les relations bilatérales CEE-AELE a de l'importance sur le plan de la politique commerciale, même s'il n'en a aucune sur le plan économique proprement dit.

D'autre part, les petits pays de l'AELE affichent un niveau de revenu par tête d'habitant qui dépasse d'assez loin celui de la CEE, surtout depuis que cette dernière s'est élargie vers le sud. Cette observation n'a pas de signification en soi, mais elle est le reflet d'une réalité qui fait de ces petits pays des partenaires commerciaux de choix, car ce niveau de vie élevé provient essentiellement du fait qu'ils sont à la pointe de la technologie dans les domaines de spécialisation qu'ils ont fait leur. Or, il est inconcevable que l'Europe technologique se fasse sans eux. Ils sont bien trop imbriqués dans la trame, dans le tissu même de l'industrie européenne, pour être tenus à l'écart. Qui plus est, ces pays ont les moyens financiers pour participer activement aux nombreux projets qui découlent des programmes technologiques européens.

Autre conséquence qui découle du poids économique de ces petits pays avancés : l'AELE ajoute quelque 600 milliards de dollars au produit communautaire brut qui lui, s'élevait à 3 700 milliards de dollars en 1986. C'est-à-dire que la Communauté passerait à côté des avantages potentiels d'un vaste marché intérieur si elle ignorait l'apport des pays de l'AELE. Pour mémoire, signalons que le PNB des États-Unis s'élevait à 4 200 milliards de dollars en 1986 et que l'une des raisons principales qui pousse la Communauté à aller de l'avant sur le projet du grand marché intérieur est justement de permettre aux entreprises européennes de réaliser les mêmes économies d'échelle qui semblent être l'héritage naturel des entreprises américaines.

Finalement, n'oublions pas que ce sont des pays *euro-péens*. Leurs niveaux de salaire, par exemple, sont à la mesure de leur niveau de vie : pas question, donc, de poser des problèmes graves sur le plan de la concurrence pour les entreprises de la Communauté. Leurs modes de vie, leurs législations en matière de protection sociale, leurs niveaux d'imposition, leurs droits du travail — en un mot tout ce qui compose l'environnement économique — sont déjà très semblables aux dispositions existantes dans la Communauté. On pourrait même affirmer que le niveau

(10) Il n'est pas exclu que l'un ou l'autre des pays membres de l'AELE, un jour, se décide à demander son adhésion pure et simple au Marché commun, mais une telle démarche serait probablement faite en fonction d'un échec du « processus de Luxembourg » et elle ne serait plus en tout cas prise de front par tous les pays de l'AELE à la fois.

(11) « L'importance des pays de l'AELE dans le commerce de la CEE », Secrétariat de l'AELE, Genève, juillet 1987.



d'intégration réelle entre les pays de l'AELE et les principaux membres de la Communauté est bien plus élevé que celui qui existe actuellement entre le nord et le sud de la Communauté proprement dite. En somme, ils font tous partie de la même famille, engagés ensemble sur le chemin de l'intégration depuis 1957. Cette réalité dépasse les nuances dans les approches qui, elles, ne sont que le reflet de la diversité de notre continent.

Pour toutes ces raisons, donc, la Communauté a, depuis avril 1984, engagé le dialogue avec les pays de l'AELE. Quelle est la nature de ce processus ?

Pour commencer, il faut souligner qu'il est à la fois *multilatéral* et *institutionnel*. Multilatéral, puisque les décisions ultérieures devront être sanctionnées, tôt ou tard, par les dix-huit pays qui composeront le grand marché européen. Institutionnel, puisque le dialogue préparatoire se passe au niveau de la Commission de la Communauté d'une part, et des représentants de l'AELE d'autre part, la Communauté ayant indiqué clairement qu'elle ne veut plus poursuivre les discussions avec les pays de l'AELE individuellement, sur le plan bilatéral, comme autrefois. Le « processus de Luxembourg » a donc *renforcé* la coopération à l'intérieur de l'AELE, puisque cette dernière est obligée de négocier de front avec la Communauté. Le défi lancé par la Communauté a donc redonné une raison d'être à l'AELE en tant qu'ensemble institutionnel, élément qui lui faisait défaut depuis quelque temps, plus précisément depuis la négociation des accords de libre-échange bilatéraux avec la CEE en 1972.

Deuxièmement, il convient de noter que le travail de fond entrepris depuis 1984 se fait principalement au niveau des réunions d'experts, c'est-à-dire qu'il est extrêmement discret. Les paramètres des discussions sont fixés lors de réunions biannuelles de hauts fonctionnaires de la Commission de la Communauté d'une part et des pays membres de l'AELE d'autre part, qui délèguent ensuite le vrai travail aux groupes d'experts, le tout prenant source dans la Déclaration de Luxembourg d'avril 1984.

Quelles sont les lignes directrices de cette déclaration ? Premièrement, les ministres des deux blocs se déclarent « convaincus de l'importance de nouvelles actions pour la consolidation et le renforcement de la coopération dans le but de créer un espace économique européen dynamique profitable à leurs pays » (Déclaration de Luxembourg, paragraphe 2), ce qui constitue l'assurance que les pays de l'AELE recherchent et la base de tout ce qui suivra.

En deuxième lieu on trouvera les domaines qui seront couverts par ces « nouvelles actions » — et ils sont très nombreux, beaucoup plus nombreux, par exemple, que ceux énumérés dans les fameux accords de libre-échange. Pour ce qui est de l'élimination des barrières non tarifaires entre la Communauté et l'AELE, il s'agit de :

— « harmonisation des normes, élimination des obstacles techniques, simplification des formalités aux frontières et règles d'origine, élimination des pratiques commerciales déloyales, des aides publiques contraires aux accords de libre-échange, ainsi que l'accès aux marchés publics ». (Déclaration de Luxembourg, paragraphe 3).

Pour ce qui concerne l'extension du processus de Luxembourg, les domaines nouveaux suivants sont mentionnés :

- « une coopération dans la recherche et le développement » (paragraphe 4) ;
- « la coopération et/ou des consultations dans les domaines tels que les transports, l'agriculture, la pêche et l'énergie » (paragraphe 5) ;
- « les consultations, des contacts ou des échanges d'informations en ce qui concerne les conditions de travail, la protection sociale, la culture, la protection des con-

sommateurs, l'environnement, le tourisme et la propriété intellectuelle » (paragraphe 6) ;

— « une concertation des politiques (économiques)... sera recherchée » (paragraphe 6) ;

— et, finalement, sur le plan des relations extérieures, les ministres « sont convenus de renforcer leurs consultations et les échanges d'informations » à l'égard de leurs principaux partenaires commerciaux au sein de l'OCDE, du GATT et d'autres enceintes internationales. Et ils « conviennent également de renforcer leurs consultations à l'égard des questions de développement » (paragraphe 7).

Une déclaration ministérielle de ce type n'est bien sûr qu'une promesse de négocier — ce n'est pas un accord en soi, et on en est encore bien loin. Où en sommes-nous trois années plus tard ?

Barrières administratives

Un accord tout à fait concret sur la simplification de la documentation accompagnant toute marchandise européenne par le truchement du *Document administratif unique* (DAU), et qui s'applique aux marchandises en provenance de l'AELE tout autant qu'aux marchandises communautaires, est actuellement en place, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 1988. Il s'agit d'une harmonisation du droit administratif en matière de contrôle douanier, de classification des biens, du nombre et de la qualité des informations à fournir avec chaque cargaison, d'autorisations à produire... Le DAU remplace une soixantaine de documents distincts par un seul, valable à toutes les frontières, qui ne demande qu'environ 45 unités d'information (au départ les pessimistes avançaient le chiffre de 300 unités d'information, soit sensiblement le même nombre que contenaient les dizaines de documents distincts que le DAU était censé remplacer !). Il est à prévoir que ce chiffre pourra être à nouveau diminué, pour n'atteindre qu'une dizaine d'unités d'information, et qu'un jour le tout sera informatisé (12).

Le jour où le marché intérieur se réalisera, le DAU deviendra caduc pour le trafic intérieur à la CEE, mais il est important de comprendre que la nécessité d'avoir des documents d'accompagnement pour toute marchandise circulant à l'intérieur du Marché commun ne disparaîtra pas. Or, même si les pays de l'AELE ne peuvent pas suivre les Douze dans leur projet de localiser cette documentation aux points de départ et d'arrivée (ce qui demanderait, entre autres, l'adoption de la TVA, une certaine harmonisation des taux et une participation à un système de « clearing » intra-CEE), il leur restera le DAU, susceptible, lui, d'être amélioré et simplifié.

La simplification des démarches administratives en ce qui concerne les règles d'origine fait également l'objet de négociations, pour que l'introduction du DAU ne se perde pas, pour les pays de l'AELE, dans la masse de documents supplémentaires que représentent les certificats d'origine. Il s'agit de créer des certificats d'origine « long terme », valables 12 mois et réutilisables, ce qui représenterait une économie considérable des coûts transactionnels pour les agents économiques (13). D'autres modifications sont également à l'étude, mais elles ne nous retiendront pas ici car simplifier n'est pas simple et l'exposition des détails techniques dépasserait le cadre de ce papier.

(12) Bettina Hurni, « EFTA-EC Relations Aftermath of the Luxembourg Declaration », *JWTL*, vol. 20, n° 5, 1986, pp. 497, 501 et 506.

(13) *Idem*, pp. 501-502.

Les barrières techniques

Il est notoire que les normes (formulées volontairement par le secteur privé pour des raisons de commodité) et les prescriptions techniques (d'origine gouvernementale, dont le but est de préserver la santé, la sécurité, l'environnement et les intérêts des consommateurs), posent un problème particulièrement délicat. Chaque pays possède sa propre conception de la protection du consommateur et du public en général sur le plan de la sécurité, de la santé, de la qualité minimale que l'on est en droit d'attendre d'un produit. Chaque industrie nationale a développé sa propre série de normes techniques en usage commun parmi les entreprises principales en lice, ceci dans leur propre intérêt (commodité, interchangeabilité des composants, des processus de fabrication etc.). De plus chaque pays a une conception différente du *domaine* de la réglementation obligatoire d'une part et celui de la standardisation volontaire d'autre part, auquel cas la réglementation *obligatoire* au niveau national empêche toute standardisation *volontaire* au niveau international, rejetant l'ensemble du problème sur la négociation intergouvernementale. Le processus de normalisation au niveau européen est donc bloqué, ce qui est très grave pour la Communauté et qui présente un obstacle majeur à l'achèvement du marché intérieur.

A l'intérieur de la Communauté deux principes de droit se confrontent : l'un, contenu dans l'article 30 du traité de Rome qui interdit à l'intérieur de la CEE l'application de toute mesure ayant un effet équivalent aux restrictions quantitatives ; et l'autre, contenu dans l'article 36 qui permet des restrictions aux importations pour des raisons de sécurité, de santé, de propriété intellectuelle ou de moralité.

Avec le temps, la Commission et la Cour de justice européenne ont réussi à interpréter de façon large l'article 30 et de façon restrictive l'article 36 (14). En particulier, depuis le jugement *Cassis de Dijon* la Cour a établi le principe de la « proportionnalité » : pour pouvoir bloquer un produit aux frontières pour des raisons de santé ou de sécurité, il faut que l'État importateur apporte la preuve que les normes en question divergent tellement qu'il y a risque grave pour la population. En tout état de cause, la restriction doit être « proportionnelle » au danger encouru — par exemple, dans le cas d'espèce, demander que le produit porte une étiquette pour avertir le consommateur de la différence — mais ne pas lui interdire l'accès au marché.

C'est une brèche importante dans les cloisons créées par les normes techniques divergentes, mais encore insuffisante pour que le marché intérieur fonctionne comme un tout. Des restrictions au titre de l'article 36 sont toujours possibles, surtout pour les produits à destination de l'Allemagne, qui estime qu'elle possède les « meilleures » normes (c'est-à-dire, celles qui assurent un maximum de sécurité) (15).

La seule solution — poursuivie jusqu'à maintenant avec peu de succès par la Communauté — semblait être de procéder à l'harmonisation des règlements obligatoires, tâche ingrate pour plusieurs raisons.

(14) Voir, i. a., Jacques Pelkmans, *Market Integration in the European Community, Studies in International Organization*, vol. 5, Martinus Nijhoff, The Hague, etc. 1984.

(15) Comme on le verra plus loin, la « meilleure » norme n'est pas nécessairement la plus rigoureuse, car il faut prendre en considération la question du prix marginal que la société est prête à payer pour un taux de sécurité donné.

En effet, l'évaluation du mérite d'une norme quelconque ne peut être que subjective, étant entendu par ailleurs que le « niveau de sécurité minimal nécessaire » sera perçu de façon fort différente par chacune des parties en cause : d'où une double occasion de se méprendre.

L'analyse économique de la réglementation fait ressortir ces difficultés déjà au niveau national. D'une part, le taux ou niveau de sécurité réellement demandé par la société est impossible à déterminer, car il n'existe pas de marché de la sécurité. C'est au système politique de l'évaluer. D'autre part, il est impossible de connaître, même de façon approximative, le degré de sécurité (ou de propreté de l'air, ou n'importe quel objectif social) qu'assure une norme quelconque. Finalement, le coût de l'application de la norme est impossible à chiffrer : il est évident que la sécurité est un bien qu'il faut payer ; mais combien ? Une sécurité maximale serait hors de prix. Alors un choix rationnel établirait le niveau de sécurité optimal au point où le surcroît de coût est exactement égal au supplément de sécurité recherché... Mais un produit dont on ne connaît ni le coût marginal, ni les caractéristiques et qui est « produit » par un processus politique risqué, en principe, d'être offert en trop grande quantité. D'où un excès de réglementation et une tendance à la maximalisation et non pas l'optimalisation de la sécurité. Et il va sans dire que tous ces problèmes sont démultipliés lorsque l'on va tenter d'établir des normes valables pour plusieurs pays à la fois.

Un autre obstacle à l'harmonisation par voie juridique (article 100 du traité de Rome) : l'asymétrie entre la *difficulté* de s'entendre qui vient d'être évoquée et le peu de mérite politique qu'un gouvernement, son administration ou ses représentants peuvent espérer en tirer. Au contraire, ils s'exposent aux pires critiques : on se souviendra des polémiques passionnées qui se sont développées autour de l'Euro-bière et de l'Euro-pain. Ce « cimetière » pour les ambitions politiques fait en sorte que le terrain est plutôt occupé par les experts — en soi pas une mauvaise chose, bien qu'évidemment ceux-ci soient forcément nommés par les industries en question et deviennent juges et parties à la fois.

Enfin, l'harmonisation par la voie royale ne donne que peu de résultats pour beaucoup d'efforts car derrière chaque norme il y a une « base installée » qui représente parfois une immobilisation de capital considérable. Ainsi, si jamais on arrivait à standardiser les fiches électriques, il faudrait changer toutes les prises... Et il y a pire : quel serait le coût de remplacer tous les centraux téléphoniques d'un pays de la taille de la Grande-Bretagne ? Si un représentant des PTT était chargé de négocier l'harmonisation, son manque d'enthousiasme deviendrait palpable. Il y a aussi une « base installée » non tangible — les personnes qui ont l'habitude de travailler avec certaines normes et pour qui tout changement représenterait un douloureux recyclage (par exemple conduite à gauche au Royaume-Uni ou le clavier AZERTY en France).

De plus, dans la mesure où la « base installée » donne à l'industrie locale un marché protégé, celle-ci est confrontée à un dilemme : elle peut percevoir aussi bien que quiconque les bienfaits de l'adoption de normes uniques pour toute l'Europe, mais celles-ci sont générales, à la disposition de tous. En bénéficier ne sera pas certain, mais plutôt le résultat d'un combat concurrentiel qui sera sans doute assez rude. Par contre, la perte du marché national, elle, est tout à fait spécifique et tangible. Les intérêts industriels sont donc assez souvent partagés en la matière.

Finalement, l'harmonisation des législations en matière de normes de sécurité s'est avérée très lente car elle est *très détaillée*. Chaque Euro-norme représente des années



de travail et des centaines de pages de texte très technique. Ce en quoi d'ailleurs elles ne diffèrent pas de la tendance générale en matière de législation : l'ambition de réglementer un maximum d'aspects, de tout prévoir, n'a pas épargné les nombreux comités d'experts chargés de l'harmonisation des normes. Et très souvent, comme la période de gestation de chaque norme européenne dure plusieurs années, elle est souvent dépassée par les nouvelles techniques au moment de sa naissance, d'où l'instauration d'un processus de négociation perpétuelle. Déjà maintenant, avec l'harmonisation des normes pour les voitures automobiles presque accomplie (après 17 années d'efforts), il faut revoir les normes concernant la visibilité, les systèmes antiblocage de freins, les pare-chocs arrière, les feux etc. (16). (l'et cetera existe dans l'original...).

La « nouvelle approche »

Pour toutes ces raisons, la Commission préconise dans son Livre Blanc une nouvelle approche au problème des barrières issues de la réglementation technique et des normes industrielles.

C'est une extension logique de la doctrine « proportionnelle » qui est sortie du jugement *Cassis de Dijon*. Au lieu de chercher l'adoption de normes uniques (et très détaillées) valables pour tout le Marché commun, il s'agit de se mettre d'accord sur le but général recherché et d'admettre qu'il y ait plusieurs façons de l'atteindre. Ces « façons » peuvent diverger, mais pas excessivement, puisque toutes doivent admettre qu'elles poursuivent le même but (même si le principe du vote majoritaire est acquis en ce domaine, il ne serait pas du tout judicieux d'en abuser...).

Alors, une fois une série de normes admises comme valables, les produits en question pourront circuler librement à l'intérieur des Communautés : l'article 36 ne serait plus applicable.

Il faut avant tout signaler l'extraordinaire esprit de compromis, de flexibilité et de tolérance que cela implique. C'est une approche fédérale, en très net contraste avec l'approche centralisatrice d'antan. Reste à savoir si l'Allemagne, tout particulièrement, est capable de la souplesse nécessaire... Car cette approche, en théorie, met en concurrence directe les divers systèmes de réglementation, depuis la plus « légère » (et donc la moins coûteuse) jusqu'à la plus astreignante (donc la plus chère). Cette approche est remarquable parce qu'elle laisse implicitement le choix de « la » norme optimale (on a déjà vu comme c'était un processus difficile surtout si l'on laissait ce choix aux seuls processus politiques) aux consommateurs, à travers le jeu de l'offre et de la demande. Ce sont eux qui vont « faire l'harmonisation », dans ce sens qu'assez rapidement le marché convergera sur la norme qui représentera le meilleur rapport sécurité/prix.

D'autre part, il est évident que l'essentiel des négociations au niveau intergouvernemental portera sur les paramètres (la distance entre les différentes normes) que l'on retiendra. Ces discussions risquent d'être presque aussi ardues que les anciennes négociations sur l'harmonisation pure, car c'est ici que la rigueur allemande se confrontera avec la souplesse méridionale...

Enfin, et en partie pour contourner ce problème, la Commission a proposé (et le Conseil a adopté) l'idée que le travail de détail devrait autant que possible être fait par

des institutions de normalisation privées, autorisées à développer le détail des spécifications fondamentales et minimales nécessaires à assurer la libre circulation des biens à l'intérieur de la Communauté. C'est dans cette optique que la Communauté et l'AELE ont conjointement passé des accords-cadres avec les organisations européennes non gouvernementales de normalisation, le CEN et le CENELEC, pour l'élaboration de normes de sécurité dans les domaines suivants : récipients sous pression, jouets, machines et matériaux de construction. Les pays de la Communauté et de l'AELE travaillent également ensemble dans le cadre du CEPT pour l'élaboration de normes uniformes dans le domaine des télécommunications et de l'informatique.

Ce qu'il faut souligner c'est le caractère élastique de cette nouvelle approche : non seulement elle est capable de s'étendre progressivement à d'autres secteurs, mais elle sort du cadre communautaire traditionnel pour s'insérer dans un contexte paneuropéen et non gouvernemental. Il va sans dire que les pays de l'AELE n'auront que peu de difficultés pour emboîter le pas à leurs partenaires dans ce domaine précis.

Le contrôle des normes techniques est un autre aspect délicat du problème des barrières non tarifaires. Les certificats de conformité étant souvent délivrés par des laboratoires contrôlés par l'industrie en question, il reste possible que le processus même d'homologation soit une source de protection occulte. Paradoxalement, ce sont les pays membres de l'AELE qui ont trouvé, il y a 20 ans, une solution à ce problème : celle de la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité. Comme l'harmonisation des normes techniques au niveau de l'AELE n'était pas raisonnable, les énergies s'étaient dirigées vers cet aspect du problème. Alors pour une série importante de produits, y compris un secteur aussi important que les produits pharmaceutiques, il fut convenu que des certificats de conformité avec telle ou telle législation en vigueur dans un pays signataire pouvaient être délivrés par des laboratoires désignés dans le pays exportateur. On voit immédiatement comment cette disposition astucieuse peut déjouer le danger potentiel de protectionnisme caché. Mais on comprend également le niveau élevé de compréhension et de confiance mutuelles qui doit régner entre les pays signataires.

Actuellement, au sein du Marché commun, il est question d'adopter exactement la même approche. Reste à savoir si la confiance règne, surtout à l'égard des laboratoires des nouveaux pays membres de la Communauté. D'autre part, les pays de l'AELE sont-ils prêts à étendre le système qu'ils ont eux-même conçu au-delà du cercle relativement restreint de l'AELE et les quelques autres pays européens qui s'y sont joints ?

La même question de fond se pose : qu'il s'agisse de la reconnaissance mutuelle des normes et règlements, ou de la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité, il faut un très haut degré de confiance réciproque. Il faut que les normes et standard cherchent à atteindre le même niveau de sécurité, de qualité, etc., même s'ils sont différents. C'est ici que le bât blesse, et qu'il sera probablement question à nouveau de l'Europe « à deux vitesses » dans un proche avenir. Il est évident qu'une telle Europe posera moins de problèmes sur le plan des barrières techniques pour les pays de l'AELE, mais...

L'intégration des marchés publics : vers une politique industrielle européenne ?

La création d'un marché unique et intégré n'implique pas seulement la levée des barrières aux frontières, mais aussi l'élimination des formes plus subtiles de discrimina-

(16) Programme of the Commission for 1987, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/87, p. 43.

tion, par exemple celle qui peut être pratiquée à travers les achats publics. Ce problème est évoqué depuis fort longtemps, à la fois au sein de la Communauté, dans le cadre de l'AELE et même au niveau multilatéral du GATT, mais il n'a jamais trouvé de solution réelle. Même au sein de la Communauté, les États membres avaient grand soin d'exclure les secteurs importants (tels l'informatique ou les télécommunications, sans mentionner l'armement). La raison en est évidente : les achats publics forment l'instrument par excellence de la politique industrielle *positive*, c'est-à-dire celle qui vise à encourager les secteurs de pointe.

Dans son Livre Blanc, la Commission se lance contre cette forteresse de la souveraineté nationale. Sachant qu'une attaque de front serait repoussée sans difficulté, elle associe sa démarche à un vaste projet de politique industrielle communautaire, qui vise justement les secteurs de pointe : la revalorisation des programmes Esprit, Brite, Race, Eureka, etc. fait donc partie intégrale du programme pour l'achèvement du marché intérieur.

L'ouverture des marchés publics et la participation des pays membres de l'AELE dans les programmes communs de recherche technique et scientifique font également partie du « processus de Luxembourg ». C'est-à-dire que les pays membres de l'AELE sont inclus dans les projets sur une base, toute naturelle d'ailleurs, de réciprocité.

Dans quelle mesure les pays de l'AELE pourront-ils entrer dans ce jeu ? L'AELE comprend une majorité de pays avec un penchant marqué pour les marchés privés, où le libre arbitre des décideurs économiques n'est pas faussé par d'importantes subventions étatiques (à l'exception près de l'Autriche et de la Norvège). Ils n'ont donc pas beaucoup à offrir, ni sur le plan des marchés publics, ni sur le plan des recherches scientifiques aidées par l'État. D'autant plus que les négociateurs de la Communauté se plaisent à rappeler que sur le plan de la réciprocité, ils ont à offrir l'ouverture de l'ensemble des marchés publics des Douze (environ 9 % du produit brut communautaire, soit presque 400 milliards de dollars par année de contrats étatiques) contre moins de 9 % du produit brut AELE (soit 50 milliards de dollars tout au plus). Pis encore — comme ce sont de petits pays, ils ne peuvent pas se permettre le luxe de nourrir de grands champions de la haute technologie à coups de grandes commandes d'État ; ils sont donc *déjà* relativement ouverts aux importations.

Inutile de rappeler le but final de l'ouverture des marchés publics, à savoir l'amélioration du revenu réel des populations, qui dans le cas d'espèce passe par les contribuables. Ceux-ci sont les bénéficiaires directs des bienfaits de la concurrence accrue entre les fournisseurs des marchés publics. Inutile de dire aussi que les marchés « offerts » ne seront effectivement *gagnés* que par les entreprises les plus performantes, de quelque côté de la frontière qu'elles se trouvent. En matière de négociation économique, nous restons résolument mercantilistes.

En tout état de cause, la Communauté et les pays de l'AELE négocient activement le dossier pour assurer justement un développement parallèle à ce qui se dessine au sein même du Marché commun. Mais il y a probablement des liens implicites — ou peut-être explicites — avec d'autres dossiers, comme celui de la recherche et du développement, ou éventuellement de l'agriculture ou de l'aide au Tiers Monde, où les pays de l'AELE peuvent offrir une contrepartie significative.

Des négociations se poursuivent par ailleurs dans les domaines aussi divers que les régimes antidumping, les aides gouvernementales, la protection des consommateurs, l'environnement, la propriété intellectuelle, l'éducation et la reconnaissance mutuelle des diplômes, alors que des échanges d'information préliminaires sont programmés dans les services financiers, la libéralisation des mouvements de capitaux et d'autres services.

Conclusion

Où cela mènera-t-il ? Il est impossible, à ce stade, de le prévoir. Nous sommes en plein milieu d'un *processus* avec, pour les forces en présence, d'un côté la volonté politique, la logique économique et un certain esprit de libéralisme favorable à la concurrence, et de l'autre, le nationalisme politique et économique, les réactions de défense instinctives en cas de problème et le bon vieil esprit mercantiliste, qui tient tout phénomène économique pour un jeu à somme nulle.

La Communauté semble être prête à laisser participer les pays membres de l'AELE à son projet ambitieux de grand marché intérieur, dans des limites qui restent fixées par la nature même de leurs liens, mais elle demande non seulement la réciprocité « technique » mais aussi une forme spéciale *d'engagement*, basé sur une confiance sans faille. Comme les pays de l'AELE ne peuvent pas prétendre à participer aux négociations de base au sein de la Communauté, ils sont obligés de s'y adapter *ex post facto*. Mais dans la mesure où la Communauté elle-même est devenue plus « fédérale » — n'insistant plus sur l'harmonisation parfaite, mais admettant les différences, n'insistant plus sur une chorégraphie parfaitement synchronisée, mais admettant des variantes — cette adaptation sera plus aisée. De plus, cette approche flexible et fédéraliste permettra le maintien de différences *entre* les pays membres de l'AELE, car ici non plus l'unité parfaite ne règne pas.

En somme, tant que la Communauté reste ouverte et « fédérale » d'esprit, et tant que les pays membres de l'AELE mettent une partie de leur orgueil national de côté, l'échéance de 1992 *et sequor* est plutôt porteuse de promesses que de craintes. La situation serait tout autre si l'une ou l'autre de ces conditions venait à manquer.



À LA RECHERCHE DU PVD OUBLIÉ ?

Claude LUCRON*

*Docteur ès Sciences Économiques
Chef de Division au secrétariat général du conseil
des Communautés européennes*

On ne dira jamais assez l'originalité profonde de la Communauté européenne. Sur ce plan, toute comparaison avec les grandes puissances, ou des puissances plus modestes, du présent comme du passé, serait viciée dès le départ. Il en est ainsi de la place de la Communauté européenne dans le monde, de ses rapports avec les pays tiers, et tout particulièrement avec les pays en développement, qui, réunis en un « Groupe des 77 » comportant actuellement quelque 121 membres, constituent une écrasante majorité au sein des Nations Unies. Mais cette majorité numérique n'a d'égale que la faiblesse de la plupart de ces pays — mis à part le nombre de leur population — et la diversité de leurs situations économique, sociale, et culturelle. Envers ces pays, la Communauté européenne a mis en œuvre progressivement une politique de développement — parallèle et complémentaire à celles des États-membres — qui n'a cessé de s'amplifier quant à son contenu et de s'étendre à un nombre de plus en plus grand de pays en développement, en tenant un certain compte des caractéristiques propres à chacun d'entre eux ou aux ensembles régionaux qu'ils composent. N'y a-t-il pas cependant quelques lacunes dans cet approfondissement et dans cet élargissement ? L'interrogation mérite une enquête. Elle mènera le lecteur, à travers l'approche post-coloniale, suivie de l'approche des marchands, et de l'approche néo-politique de l'interaction Nord-Sud, à la recherche de ce qui constitue peut-être un spécimen très rare : le pays en développement que la Communauté ignore encore — volontairement ou non —, « le PVD oublié »..

I. — L'approche post-coloniale

C'est celle des articles 131 à 136 et de l'Annexe IV du traité de Rome, approche par laquelle les États-membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas, des relations particulières. Le but de l'« association » est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Il s'agit alors, disons le mot, d'une communautarisation progressive des territoires coloniaux, tant sur le plan des échanges commerciaux que sur celui de la participation aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires. Une convention d'application de cinq ans, annexée au traité, fixe les modalités et la procédure de l'association entre les pays et territoires et la Communauté. Elle crée un Fonds de développement pour les pays et territoires d'outre-mer, doté de 581,25 millions d'unités de compte, alimenté par les États-membres et géré par la Commission.

Le premier cercle de l'approche post-coloniale a concerné l'Afrique occidentale française (Sénégal, Soudan — devenu Mali par la suite —, Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey — devenu Bénin —, Mauritanie, Niger et Haute-Volta — actuellement Burkina-Faso —, l'Afrique équatoriale française (Moyen-Congo — actuellement Congo —, Oubangui-Chari — devenu Centrafrique —, Tchad et Gabon), l'archipel des Comores, Madagascar et dépendances, la Côte française des Somalis — devenue Djibouti —, le Togo, le Cameroun, le Congo belge — actuellement Zaïre — le Ruanda-Urundi — séparés

(*) Le présent article n'engage évidemment pas le Conseil et ne représente que les vues personnelles de son auteur.

ensuite en deux États dont le second s'appelle Burundi —, la « *Somalie sous tutelle italienne* », la Nouvelle-Guinée néerlandaise, les Antilles néerlandaises, auxquelles est venu s'ajouter en 1962 le Surinam.

Après un stage plus ou moins long, mais en général assez bref, dans la catégorie des « *pays et territoires d'outre-mer* », tous ces pays, une fois l'indépendance acquise (1), ont transposé leurs relations particulières avec la Communauté dans des rapports contractuels globaux : la première (1964) et la seconde (1969) convention de Yaoundé (dite CEE-EAMA), puis la première (1975), la seconde (1979) et la troisième (1984) convention de Lomé (dite ACP-CEE). Cette dernière Convention, conclue entre la Communauté à Dix, et 66 États ACP, est applicable jusqu'au 28 février 1990.

Si le nombre de partenaires de la Communauté dans le cadre de cette Convention est aussi élevé, jusqu'à comprendre plus de la moitié des États classés par les Nations Unies comme « *en voie de développement* », c'est qu'aux anciens territoires de la « *mouvance française* », indépendants pour la plupart depuis presque 30 ans, sont venus s'ajouter, en général depuis le premier élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, au Danemark et à l'Irlande, toute une série de pays membres du Commonwealth que l'on pourrait, en schématisant, définir comme « *non-blancs, non asiatiques* ».

Le Protocole n° 22 du traité d'adhésion de 1972, concernant les relations entre la CEE et les États africains et malgache associés, ainsi que les pays indépendants en voie de développement du Commonwealth situés en Afrique, dans l'océan Indien, dans l'océan Pacifique et dans les Antilles, comportait en effet, à l'égard de ces pays, une offre selon l'une des trois formules suivantes : participation à la Convention d'association faisant suite à celle régissant les relations CEE-EAMA ; conclusion d'une ou de plusieurs conventions d'association particulières sur la base de l'article 238 du traité CEE et comportant des droits et des obligations réciproques, notamment dans le domaine des échanges commerciaux ; conclusion d'accords commerciaux en vue de faciliter et de développer les échanges entre la Communauté et ces pays.

Tous les pays concernés, soit immédiatement, soit à partir de leur indépendance, se sont prononcés pour la première formule. Celle-ci leur assurait en effet un ensemble d'avantages et reposait sur des structures conférant à l'« *association* » son caractère propre dans les domaines des relations commerciales, de la coopération financière et technique, et des institutions paritaires.

Sont venus s'ajouter un Protocole sur le sucre — permettant de sauvegarder les intérêts de l'ensemble des pays visés par le Protocole n° 22 dont l'économie dépend dans une mesure considérable de l'exportation de ces produits —, et pour l'ensemble des pays concernés dont un grand nombre dépend d'autres produits de base, un système de stabilisation des recettes d'exportation provenant de ces produits. L'ensemble de ces relations privilégiées a été progressivement complété par des dispositions relatives à la coopération industrielle, à la coopération agricole, à une facilité de financement spéciale, — dite SYSMIN — en vue du maintien ou de la réhabilitation du potentiel de production de produits miniers, et enfin aux investissements.

(1) Toutefois, la Nouvelle-Guinée néerlandaise, annexée par l'Indonésie en tant que province de l'Irian, a cessé d'avoir des relations particulières avec la Communauté.

Voici les nouveaux venus du Commonwealth depuis 1973 : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Botswana, Dominique, Fidji, Gambie, Ghana, Grenade, Guyane, Jamaïque, Kiribati, Lesotho, Liberia, Malawi, Nigeria, Papouasie-Nouvelle-Guinée, St.-Christophe et Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, Samoa occidentales, Seychelles, Sierra Leone, Iles Salomon, Soudan, Swaziland, Tonga, Trinité et Tobago, Tuvalu, Vanuatu, Zambie, Zimbabwe, ainsi que Maurice, d'une part, la Tanzanie, l'Ouganda et le Kenya, d'autre part, dont les relations contractuelles avec la Communauté étaient déjà plus anciennes.

Font également partie de cet ensemble certains pays indépendants d'Afrique que la Communauté n'a pas voulu maintenir sur la touche : le Cap-Vert, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, la Guinée-équatoriale, le Libéria, auxquels sont venus s'ajouter plus récemment l'Angola et le Mozambique.

Encore un mot quant à ce premier cercle de PVD, ceux dont les relations avec la Communauté, pour des raisons essentiellement historiques, sont les plus poussées : elles continuent de relever de rapports d'association même si — pour les purger de l'accusation de néo-colonialisme qui fut tout un temps portée contre elles — les partenaires ont décidé de désigner ces rapports sous le vocable, plus neutre, de « *coopération* ». Le terme d'association est actuellement réservé aux Accords avec certains pays européens qui pourraient avoir vocation à adhérer un jour à la Communauté : la Turquie (Accord d'Ankara de 1963), Chypre et Malte. Quoi qu'il en soit de ce caractère européen, et bien qu'ils n'appartiennent pas au « *Groupe des 77* », ces pays présentent, eux aussi, certaines caractéristiques de pays en développement (comme la Grèce jusqu'en 1980, et le Portugal jusqu'en 1986). Mentionnons enfin, toujours dans l'approche néo-coloniale, des pays qui en relèvent indiscutablement : non seulement ceux qui continuent de dépendre de la France et des Pays-Bas et qui figuraient déjà dans la liste annexée au traité de Rome (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, etc.), mais encore les pays et territoires d'outre-mer relevant du Royaume-Uni (nombreux lors de l'adhésion de 1973 mais dont beaucoup sont, depuis, devenus indépendants), auxquels vient s'ajouter le Groenland pour le compte du Danemark. C'est une décision d'association, adoptée tous les cinq ans par le Conseil (parallèlement aux Conventions type Lomé) qui règle unilatéralement le régime de ces pays et territoires dont, sur le plan institutionnel, les relations avec la Communauté s'effectuent par l'intermédiaire des États-membres qui les représentent. Des exceptions cependant : Hong-Kong ou Macao ne figurent pas parmi les PTOM. Une des raisons en est qu'ils participent au deuxième cercle, celui de l'approche des marchands.

II. — L'approche des marchands

Que le lecteur nous entende bien : nous ne prétendons pas le moins du monde que les préoccupations mercantiles — ou, plus noblement dit, que le développement des échanges — aient été absentes des orientations qui ont finalement conduit aux Accords de Lomé. Mais elles venaient s'insérer dans un contexte plus vaste, éminemment politique, dont l'esprit anime encore aujourd'hui un grand nombre de partenaires, fondé sur le principe d'une responsabilité partagée à l'égard de pays pauvres et que



les anciennes métropoles doivent aider dans leur développement.

Or, déjà dans le traité de Rome, certains États-membres — que l'on songe à l'Allemagne fédérale et dans une mesure différente aux Pays-Bas — ne partageaient pas entièrement cette optique d'une responsabilité plus spécifique envers certains pays. Leur politique européenne comme leur politique proprement nationale, s'intéressait plutôt à l'ensemble du Tiers-Monde, et ce mondialisme n'a jamais cessé de s'exprimer depuis lors. La Communauté dans son ensemble l'a, pour une part, repris à son compte, lorsqu'elle a mis sur pied, à partir des orientations dégagées lors de la deuxième CNUCED à Santiago de Chili en 1968, un système de préférences généralisées non réciproques et non discriminatoires en faveur de pays en voie de développement.

Où en est-on de ce système, quant à l'évolution de ses caractéristiques principales, de ses modalités de fonctionnement et, d'abord — ce qu'il convient de mieux définir quant à la recherche du PVD « oublié » — quant à ses bénéficiaires ? Le débat n'est pas clos — le sera-t-il un jour ? — Entre ceux qui considèrent le SPG avant tout comme un instrument de politique commerciale permettant aux pays donneurs — parmi lesquels la Communauté pèse d'un poids évident — de moduler les avantages qu'ils offrent ainsi en dérogation des règles du GATT en fonction de leur intérêt propre, et d'autres qui, se référant aux intentions exprimées dans le cadre de la CNUCED, font du SPG un instrument de la politique du développement. Pour des raisons de tactique interne, la Commission privilégie l'aspect « politique commerciale » sur le plan juridique, car il implique le recours à l'article 113 qui prévoit la majorité qualifiée pour les décisions à prendre par le Conseil. En revanche, lorsqu'il s'agit de défendre le système dans les enceintes internationales, elle met l'accent sur l'aspect « développement ». Cette ambiguïté fondamentale se retrouve à propos des pays bénéficiaires : entre les bénéficiaires théoriques (l'ensemble des PVD) et les bénéficiaires réels (un nombre relativement restreint de PVD parmi lesquels se situent au premier plan les pays nouvellement industrialisés), il existe plus qu'une brèche, un véritable fossé.

Ceci à tel point que, lors de la révision intermédiaire du schéma pour les années 1980-1990 dans le cadre de la prorogation du schéma initial pour la décennie 1980-1990, la Communauté a constaté que ce schéma répondait de manière satisfaisante aux objectifs recherchés, mais que les pays bénéficiaires continuaient à utiliser les avantages préférentiels de manière inégale, les objectifs du système ayant été atteints dans certains cas par les pays bénéficiaires les plus compétitifs. Elle a donc décidé d'accroître la différenciation des avantages préférentiels dont bénéficient certains pays les plus compétitifs et d'élargir, en même temps l'accès préférentiel aux pays moins compétitifs. Il s'agit donc désormais de réduire ou de supprimer les avantages préférentiels pour certains produits exportés par les pays les plus compétitifs. De plus en plus, la politique commerciale s'affirme derrière le système des préférences. Le schéma préférentiel pour 1987 s'inspire déjà largement d'un tel état d'esprit. « Les critères retenus pour une telle réduction », indique l'exposé des motifs du SPG 1987, « sont fondés sur la capacité concurrentielle du pays bénéficiaire concerné » ; par ailleurs, le niveau de développement économique du pays a été « également » pris en compte. On ne saurait mieux subordonner, en juxtaposant les deux propositions, ce second aspect au premier.

Quoi qu'il en soit des bénéfices réels du SPG pour les différents pays bénéficiaires, l'approche des marchands, présente dès le départ, ne cesse de se renforcer. La liberté de manœuvre de la Communauté est d'autant plus grande que le système reste autonome et nullement contractuel, et qu'il s'applique en théorie à la quasi-totalité des PVD. Pour les seuls pays indépendants, la liste annexée aux règlements d'application 1987 comporte 128 noms, à savoir tous les pays du « Groupe des 77 » (y compris la Yougoslavie) auxquels il convient d'ajouter quelques pays comme la Roumanie. L'ensemble de l'Afrique (à l'exception de l'Afrique du Sud et de la Namibie), toute l'Asie, y compris l'Afghanistan, le Viêt-nam, le Laos et le Kampuchéa (à l'exception de la Corée du Nord et de la Mongolie extérieure), toute l'Océanie (en excluant l'Australie et la Nouvelle-Zélande) figurent sur la liste des PVD indépendants bénéficiaires de préférences tarifaires généralisées. Puisque, dans le cadre de l'approche des marchands, la Communauté reconnaît 128 PVD, ce n'est donc pas parmi eux qu'il faudra rechercher le PVD oublié.

L'arrangement multifibre (AMF) concernant les échanges de produits textiles se place indiscutablement dans cette optique de l'approche des marchands. Le quatrième renouvellement de cet arrangement, intervenu en 1986, a abouti à sa prorogation jusqu'au 31 juillet 1991. Comme pour le SPG, la motivation « développement » est largement invoquée à l'appui de ce qui constitue, en fait, une limitation ordonnée des importations de produits textiles originaires des PVD : l'objectif avoué reste cependant de favoriser le développement économique et social des PVD, d'assurer l'accroissement substantiel de leurs recettes provenant de l'exportation de produits textiles, et de leur assurer une plus grande part du commerce mondial de ces produits. La Communauté participe largement à cet arrangement, sur la base duquel elle a engagé des négociations en vue du renouvellement des vingt-six accords bilatéraux sur les échanges de produits textiles venant à expiration au 31 décembre 1986. De nouveaux accords, en vigueur *de facto* à partir du 1^{er} janvier 1987 pour une période de 5 ans, ont été ainsi mis au point avec l'Argentine, le Bangla Desh, le Brésil, la Colombie, le Guatemala, Haïti, Hong-Kong, l'Inde, l'Indonésie, Macao, la Malaisie, le Mexique, le Pakistan, le Pérou, les Philippines, Singapour, la Corée du Sud, le Sri Lanka, la Thaïlande et l'Uruguay (sans préjudice des accords avec certains pays à commerce d'Etat). Autant de PVD auxquels, dès lors, la Communauté marque sa sollicitude.

III. — L'approche néo-politique de l'interaction Nord-Sud

A l'approche de la septième CNUCED qui va se tenir l'été prochain à Genève, la tentative pourrait être faite de rechercher un PVD qui aurait été oublié par les résolutions des Conférences antérieures. Elle serait cependant vaine, car ces résolutions s'adressent collectivement à l'ensemble des PVD, en faisant parfois des distinctions entre eux, mais sans les citer nommément et, par conséquent, sans en exclure aucun. Il est donc préférable de se référer à l'interaction Nord-Sud en ce qu'elle a conduit, au cours des vingt dernières années, à la conclusion d'accords de commerce et de coopération entre la Communauté et plusieurs ensembles régionaux de PVD.

A cet égard, la politique menée par la Communauté dans le Bassin méditerranéen constitue probablement l'exemple le plus frappant de cette forme de coopération. Fondée sur des principes très voisins de la coopération de Lomé, elle s'en distingue cependant du fait qu'elle s'adresse à une juxtaposition de PVD qui conduisent parallèlement leurs relations avec la Communauté, mais d'une façon isolée, en fonction surtout de leurs intérêts individuels et sans faire partie d'ensembles ou de sous-ensembles régionaux. Or, le Bassin méditerranéen est l'une des rares régions du globe où le capitalisme, le socialisme et le Tiers Monde se rencontrent, et peut-être se rapprochent plus que partout ailleurs. Vu l'importance de la Méditerranée pour l'Europe, des accords bilatéraux ont été conclus progressivement avec pratiquement tous les pays de la région et, en 1972, une « approche globale méditerranéenne » a été définie à leur intention.

La pièce maîtresse de cette approche était le libre accès aux marchés communautaires pour tous les produits manufacturés des partenaires méditerranéens. Des accords mettant cette approche en application ont alors été conclus l'un après l'autre avec tous les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, sauf l'Albanie et la Libye ; Israël en 1975 a obtenu un accord de libre-échange avec la Communauté : ce libre échange s'exercerait dans les deux sens, et le partenaire finirait par accorder le libre accès aux exportations industrielles de la Communauté. Tous les autres pays ont obtenu le libre accès aux marchés communautaires pour leurs produits industriels sans réciprocité, qu'il s'agisse d'accords d'association (pour les pays européens sauf la Yougoslavie) ou d'accords de coopération (pour les autres).

Dans le domaine agricole, où la situation est différente, les accords ont octroyé des réductions substantielles des droits de douane sur les principales exportations agricoles des partenaires méditerranéens. Ils n'ont toutefois pas complètement supprimé les droits de douane (contrairement à ce qui se passe pour les produits industriels). Ils n'ont pas modifié non plus le système des prix minimaux à l'importation, qui couvre en fait tous les « grands » produits agricoles méditerranéens sauf les pommes de terre de primeur et les fleurs coupées. Enfin, des dispositions relatives aux travailleurs migrants ont été insérées dans les accords avec ceux des pays en cause particulièrement concernés par la participation de leur main-d'œuvre au développement économique dans les pays d'Europe septentrionale.

A l'heure actuelle, la situation se présente comme suit en ce qui concerne les pays méditerranéens non-membres de la Communauté :

— Accord d'association avec la Turquie (signé le 12 septembre 1963, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964, complété par des protocoles supplémentaires et trois protocoles financiers successifs ; la négociation d'un 4^e protocole financier a été achevée le 19 juin 1981, mais la conclusion de ce protocole est toujours en suspens) ;

— Accord d'association avec Malte (signé le 5 décembre 1970, entré en vigueur le 1^{er} avril 1971, complété par un protocole d'application et un protocole additionnel, et doté de moyens financiers ; le passage à la phase de l'union douanière n'a pas été entamé, et les aménagements au régime commercial font toujours l'objet de mesures autonomes de la Communauté) ;

— Accord d'association avec Chypre (signé le 19 décembre 1973, complété par un protocole d'adaptation faisant suite au premier élargissement de la Communauté,

par un protocole additionnel et un protocole supplémentaire par un protocole d'adaptation faisant suite à l'élargissement « Grèce », et par deux protocoles successifs sur la coopération financière et technique, dont le second couvre la période 1984-1988) ;

— Accord de coopération avec la Yougoslavie (signé le 2 avril 1980, entré en vigueur le 1^{er} avril 1983, et accompagné de plusieurs protocoles — dont un sur la coopération financière et technique) ;

— Accords de coopération avec les pays du Maghreb, du Machrak et Israël :

- Algérie (Accord signé le 26 avril 1976),
- Égypte (Accord signé le 18 janvier 1977),
- Israël (Accord signé le 11 mai 1975),
- Jordanie (Accord signé le 18 janvier 1977),
- Liban (Accord signé le 3 mai 1977),
- Maroc (Accord signé le 27 avril 1976),
- Syrie (Accord signé le 18 janvier 1977),
- Tunisie (Accord signé le 25 avril 1976),
- Yémen (Accord non préférentiel signé le 9 octobre 1984),
- Conseil de l'unité économique arabe (CAEU) (Accord sui generis signé le 7 juin 1982),

A l'exception des deux derniers, tous ces accords sont complétés par des protocoles financiers.

Des protocoles d'adaptation économique, d'une part, d'adaptation technique et formelle, d'autre part, viennent d'être négociés avec les pays jouissant d'un régime préférentiel, et ceci suite à l'élargissement récent de la Communauté à l'Espagne et au Portugal.

En même temps, des protocoles financiers (dits de 3^{ème} génération) vont étendre la coopération financière et technique à la période 1986-1991.

La Libye ne figure pas actuellement parmi les partenaires méditerranéens de la Communauté. Est-ce à dire que celle-ci l'ignore ? Nous rappelons simplement à cet égard la déclaration d'intention annexée à l'Acte final du traité de Rome et visant l'association de ce pays à la Communauté. Restée lettre morte, cette déclaration n'en prévoit pas moins que les États-membres se déclarent prêts, dès l'entrée en vigueur du traité, à proposer au « royaume de Libye » des négociations en vue de la conclusion de conventions d'association économique à la Communauté.

Le Dialogue Nord-Sud, qui mobilisa les énergies des milieux politiques de la Communauté et des PVD au sein des enceintes internationales pendant un nombre respectable d'années, ne fournit pas d'indice quant à un éventuel ostracisme de la Communauté envers certains de ces pays. Les résolutions et recommandations adoptées par la CNUCED ou par l'Assemblée générale des Nations Unies n'ont jamais comporté, en ce qui concerne la Communauté, de véritables engagements de celle-ci à l'égard d'un ou de plusieurs PVD nommément désignés. Pourtant, l'esprit du dialogue s'est traduit par une intensification des relations entre la Communauté et les PVD d'Asie et d'Amérique latine en particulier. L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal a en outre été accompagné d'une déclaration d'intention quant au renforcement de la coopération avec l'Amérique latine.

A l'heure actuelle, la situation des accords négociés et conclus par la Communauté avec les PVD en cause se présente comme suit, mis à part quelques arrangements commerciaux sectoriels (Argentine, Colombie, Guatemala, Haïti, Pérou, Indonésie, Corée, Hong-Kong, Macao, Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande) :



— Accord-cadre de coopération avec le Brésil (entré en vigueur le 1^{er} octobre 1982),

— Accord (non préférentiel) de coopération commerciale et économique avec le Mexique (entré en vigueur le 1^{er} novembre 1975 et renouvelé par la suite),

— Accord commercial (non préférentiel) avec l'Uruguay (entré en vigueur le 1^{er} août 1974 et renouvelé par la suite),

— Accord de coopération entre la Communauté et les membres de l'accord de Carthagène : Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela (entré en vigueur le 17 décembre 1983),

— Accord de coopération entre la Communauté et les pays parties au Traité général d'intégration économique centre-américaine (Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador) ainsi que Panama (signé le 12 novembre 1985 entré en vigueur en mars 1987),

— Accord commercial (non préférentiel) avec le Bangladesh (signé le 19 octobre 1976 et renouvelé annuellement à l'issue d'une première période de cinq ans),

— Accord de coopération économique et commerciale (non préférentiel) avec l'Inde (entré en vigueur le 1^{er} décembre 1981),

— Accord de coopération économique, commerciale et de développement avec la République islamique du Pakistan (non préférentiel, en vigueur depuis janvier 1985 et faisant suite à un Accord commercial de 1976),

— Accord de coopération commerciale (non préférentiel) avec le Sri Lanka entré en vigueur le 1^{er} décembre 1975),

— Accord de coopération entre la Communauté et l'Indonésie, la Malaysia, les Philippines, Singapour et la Thaïlande (ainsi que Brunei Darussalam) membres de l'ANASE (entré en vigueur le 1^{er} octobre 1980).

La Communauté a ainsi progressivement étendu au monde entier, dans le contexte d'une approche néopolitique de l'interaction Nord-Sud, des relations de coopération toujours commerciales, souvent économiques et de développement, parfois sociales et culturelles, avec pratiquement l'ensemble des PVD.

*
* *

Au terme de cette analyse, une brève comptabilité amène à considérer qu'il n'y a plus désormais qu'un très petit nombre de laissés-pour-compte parmi les PVD si l'on prend en compte toutes les formes juridiques très diverses (se traduisant par une intensité de relations très différente) des rapports de la Communauté européenne avec ces pays.

En Europe, l'Albanie (classée parmi les pays à commerce d'État, sans relations diplomatiques avec la Communauté, que le degré de développement amènerait à classer parmi les PVD, mais qui ne fait pas partie du Groupe des 77 et ne bénéficie donc pas des préférences généralisées).

En Asie, la Corée du Nord et la Mongolie extérieure, qui se trouvent dans une situation analogue à celle de l'Albanie. D'autre part, Taïwan, qui reste ignorée de la Communauté (sauf dans le cadre des procédures antidumping), et ne bénéficie ni du SPG, ni d'autres formes de coopération.

En Afrique, aucun PVD n'est « oublié ». La Namibie n'est mentionnée à aucun titre sur les tablettes communautaires, mais la Coopération politique s'est référée à plusieurs reprises à ce territoire dans des déclarations relatives à la situation en Afrique australe. En outre, le cas de la Namibie a été plusieurs fois évoqué dans les enceintes ACP-CEE ; il ne peut donc être considéré — compte tenu de sa situation particulière — comme ignoré de la Communauté. Quant à la Lybie, elle est membre du « Groupe des 77 » et fait, par ailleurs, l'objet d'une déclaration d'intention.

En Amérique latine, il n'apparaît pas qu'un PVD soit oublié par la Communauté.

La recherche n'a guère été fructueuse, ce qui est assurément tout à l'honneur de la Communauté. Ainsi, le peu de résultats obtenus démontre-t-il à l'évidence l'universalité de l'Europe des Douze, laquelle mérite plus que jamais l'appellation d'« Europe sans Rivages » qui lui fut donnée jadis, avant même que la Communauté à Six ne fut née.

UN DÉVELOPPEMENT AXÉ SUR LA POPULATION*

Christopher JACKSON**

Membre du Parlement européen

Sous le titre « Vers l'an 2000 », le rapport général présenté en janvier 1987 à l'Assemblée paritaire ACP-CEE a examiné les priorités en matière de coopération entre l'Europe et les États ACP pour la fin du siècle, c'est-à-dire les treize prochaines années. Son affirmation clé était qu'il est temps de revenir à l'homme lui-même, *non pas en tant qu'objet de l'aide, mais comme instrument du progrès*. En dépit de conflits de priorités, le *leitmotiv* de la coopération au développement pour les années à venir devrait être la mise en valeur de la ressource la plus riche et la plus importante de tout pays : l'homme - « la mesure de toute chose ».

Au fil du temps, les efforts au titre de l'aide doivent changer de priorités. Au cours des quarante années, l'aide, somme toute un phénomène postérieur à la Seconde Guerre mondiale, a évolué en passant par plusieurs étapes. D'abord, il y eut la phase post-coloniale, au cours de laquelle les pays nouvellement indépendants tout comme les donateurs espéraient intensément des progrès rapides ; puis vint ce que l'on peut appeler l'ère du « ciment », centrée sur d'immenses projets ; plus récemment, en particulier sous l'influence du Parlement européen, la lutte mondiale contre la faim fut au cœur des préoccupations et conduisit directement à donner la prépondérance au développement rural.

C'est avec consternation que l'on constate que, malgré les millions de dollars consacrés à l'aide et tous les efforts des bénéficiaires et des donateurs, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde est aujourd'hui probablement plus élevé qu'au moment du grand démarrage de l'action d'aide. Peut-être, dominés que nous étions par le sentiment perpétuel de l'urgence qu'implique la tâche de combattre la famine et d'aider ceux qui sont désespérément pauvres par rapport à nous, avons-nous négligé d'exploiter certaines des grandes découvertes qui sont au centre du développement de la civilisation occidentale, à savoir la méthode scientifique, qui consiste à examiner les résultats pour vérifier s'ils répondent à notre attente et l'application d'une planification à plus long terme.

En dépit de certains « regards vers l'avenir », il est un fait qu'il n'y a pas eu d'énoncé d'objectifs à long terme pour les pays en voie de développement. Même le remarquable programme africain de redressement économique présenté en mai 1986 à l'organisation des Nations Unies ne fait qu'un pas dans cette direction. Et pourtant le vieil adage, selon lequel : « si l'on sait clairement où l'on veut aller, on a plus de chance d'y parvenir », conserve toute sa valeur.

La situation actuelle

De toutes les régions du monde, l'Afrique est celle qui préoccupe le plus les spécialistes du développement. Souvent, on la considère comme la zone sinistrée du monde, une impression que les atroces images télévisées de la famine ont confirmée durement.

Mais l'Afrique n'est pas faite seulement de désastres. Si nous revoyons les vingt ou trente dernières années de la plupart des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, comme d'ailleurs du reste du globe, nous nous rendons compte que des progrès spectaculaires ont été accomplis dans la lutte contre un certain nombre de gran-

(*) Le présent article s'appuie dans une large mesure sur le rapport général ACP-CEE de 1986 présenté par l'auteur, en tant que rapporteur général, à l'Assemblée paritaire des 66 États ACP et 12 États membres des CE. L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance, pour l'aide reçue, au Secrétaire général des ACP Edwin Carrington, à l'ambassadeur Bune, de Fidji, à l'ambassadeur St-John, de Trinidad-et-Tobago, à l'ambassadeur Sy, du Sénégal, à l'ambassadeur Iroha, du Nigeria, à l'ambassadeur Mohaka, du Zimbabwe, à l'ambassadeur Nyaga, du Kenya, et à l'ambassadeur Berhane, d'Ethiopie, qui ont été ses interlocuteurs à titre privé tout en représentant leurs intérêts régionaux ; il remercie également le secrétariat du Parlement et la commission des Communautés européennes. Pendant la préparation du rapport, il a également assisté à la session spéciale de l'organisation des Nations Unies sur la situation économique critique de l'Afrique et a discuté certains aspects avec la Banque mondiale.

(**) C/copyright



des calamités. L'espérance de vie s'est accrue sensiblement. Dans de nombreux pays, la mortalité infantile a diminué, grâce à l'amélioration des soins de santé. L'alphabétisme croît nettement et, dans certains pays, la mise en œuvre de nouvelles politiques tend heureusement à réduire la pénurie de vivres.

Pourtant, ces succès sont, dans la plupart des cas, éclipsés par des problèmes réels qui, trop souvent, ne cessent de s'aggraver. Aujourd'hui, une bonne partie de l'Afrique se trouve dans un état de régression économique qui se traduit par des taux de rendement et de croissance en baisse, une inflation galopante et des déficits courants qui s'amplifient.

L'endettement est en train de devenir un fardeau de plus en plus lourd ; la production agricole par habitant au Sahel est en déclin — dans certains États, elle est en régression depuis de nombreuses années ; la famine a ravagé la campagne, et le PNB par habitant décroît dans un grand nombre de pays ACP. Les perspectives d'exportation de matières premières demeurent tributaires de l'économie mondiale et sont, en général, moins encourageantes. L'indigence urbaine s'amplifie avec une surpopulation excessive. Les forêts se rétrécissent, d'énormes superficies sont dénuées d'arbres, les déserts s'élargissent. Le volume des échanges entre pays en développement est déplorablement faible et il s'y ajoute, dans certaines régions, une situation de tension, de guerre civile et de guerre entre États.

La liste est accablante. Il n'est pas étonnant que d'aucuns parlent des perspectives de l'Afrique en termes de désespoir. Mais l'histoire nous apprend que les choses peuvent être changées et, si l'image en paraît actuellement sombre, nous pouvons reprendre courage devant d'autres exemples.

Il y a vingt ans, on parlait de l'Inde et de la Corée du Sud de la même manière : l'Inde, avec une population supérieure à celle de l'ensemble des régions de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, importait annuellement de plus en plus de vivres sans en avoir les moyens, tandis que l'économie sud-coréenne était ruinée. Aujourd'hui, l'Inde exporte des denrées alimentaires et la Corée du Sud se range parmi les pays nouvellement industrialisés pleins d'allant.

La tâche devant laquelle nous nous trouvons en Europe consiste à savoir comment nous pouvons aider le mieux les pays en développement les plus pauvres, dont la plupart se situent en Afrique, d'abord à surmonter leur disette de vivres, puis à suivre l'heureux exemple des pays industrialisés naissants. C'est un devoir moral, mais il s'agit en même temps de plus que cela. Avec un volume d'échanges mondiaux supérieur de 50 % à celui des États-Unis d'Amérique, la Communauté européenne constitue la puissance commerciale la plus importante du monde. Il n'est pas surprenant qu'elle soit aussi le plus grand partenaire commercial du monde en développement, vers lequel elle exporte l'équivalent de 68 milliards de livres sterling en biens et en services par an, soit 38 % du chiffre total de nos exportations. Plus de 5 millions d'emplois dépendent, en Europe, de ce commerce. En contrepartie, nous prenons l'équivalent de 78 milliards de livres sterling en biens au Tiers-Monde, et notamment des matières premières vitales impossibles à se procurer ailleurs. En réalité, nous avons un haut degré d'interdépendance économique avec les pays en développement, de sorte que la Communauté européenne a aussi un intérêt fondamental à se soucier de leur paix, de leur liberté — ainsi que de leur respect des droits de l'homme, sans lequel il ne peut y avoir de stabilité ni de progrès véritables.

Cet intérêt se trouve reflété dans la convention de Lomé et dans les programmes d'aide de la Communauté et de ses États membres. En 1984, le volume total de l'aide publique dans le monde se chiffrait à quelque 27 milliards de livres sterling, dont plus d'un tiers était assumé par la Communauté européenne et ses États membres. Pour situer les choses, rappelons que Band Aid a réuni la magnifique somme de 60 millions de livres sterling ; cependant, les contribuables de la Communauté fournissent ce montant en aide publique tous les trois jours. Étant de loin le plus grand pourvoyeur de ce type d'aide, la Communauté intervient pour 34 % dans le total mondial, à comparer avec les 26 % des États-Unis, les 10 % du Japon et les 2 % de l'Union soviétique.

A long terme, toutefois, la Communauté européenne a une responsabilité plus importante que celle qui s'attache aux apports en aide : il s'agit des questions commerciales ; car c'est elle qui a la responsabilité des quotas, des tarifs, de l'accord multifibres et de la politique agricole, qui, tous, ont une profonde influence sur l'industrialisation et la croissance économique du Tiers-Monde.

Pourquoi un développement axé sur la population ?

Les États ACP varient énormément quant à la superficie, à la population, aux caractéristiques naturelles et à la richesse. Le plus fortuné d'entre eux a un PNB par habitant supérieur à celui de plusieurs pays de la Communauté. Les plus défavorisés comptent parmi les pays les plus pauvres de la terre.

Des pays dont le PNB par habitant se situe entre 120 et 6 850 dollars et dont la population est comprise entre 8 000 et 95 millions d'habitants ne peuvent avoir des buts identiques en matière de développement. Pourtant, pour la plupart d'entre eux, on peut discerner un certain nombre de grands objectifs qu'ils peuvent raisonnablement suivre en commun. Sur cette base, le rapport général de 1986 présenté à l'assemblée paritaire ACP-CEE formule quelques desseins majeurs pour la fin du siècle afin de placer la discussion relative à la coopération ACP-CEE sous un jour nouveau.

Comme ils l'ont clairement indiqué à New York, les gouvernements africains tiennent à supporter l'essentiel du fardeau de leur propre développement. Ce n'est pas seulement une question de fierté, il y va de la réalité de l'indépendance. L'enjeu est même plus vaste : le développement est l'affaire du peuple du pays, plus que toute autre chose. Car un pays peut être riche et pourtant être sous-développé dans son enseignement, dans ses compétences professionnelles et dans ses attitudes, en dehors desquels l'indépendance n'est qu'un mythe.

Le comportement et le goût de l'engagement sont d'une importance capitale. Que se passe-t-il s'ils ne vont pas dans la bonne direction ? Dans les pays ACP, que de routes nouvelles se sont délabrées ! Que d'usines et d'hôpitaux relativement nouveaux fonctionnent à peine ou sont fermés ! L'expérience des années récentes nous montre que, pour porter leurs fruits, les projets doivent être appréciés et voulus par les populations concernées, car sans cela l'argent et les efforts déployés risquent d'être gaspillés.

Tous les objectifs s'appuient sur un lien commun : le peuple. Bien des facteurs contribuent au développement — un patrimoine de connaissances et de capitaux, la disponibilité de ressources naturelles, la situation géographique, la stabilité — et tous ont leur importance, mais l'élément le plus vital parmi eux est la population d'un pays.

Quelques pays, notamment dans l'Asie du Sud-Est, pourtant pourvus de peu de ressources naturelles et d'un potentiel agricole restreint, ont atteint de hauts niveaux dans le domaine des exportations, de la richesse et de la santé. Ils y sont parvenus par le moyen de la ressource la plus fondamentale de l'humanité — l'espèce humaine. De fait, pour tout pays, le facteur primordial du développement réside dans l'évolution de son peuple sur le plan des compétences techniques, des connaissances et du comportement.

Un éminent Premier ministre britannique de l'ère victorienne, Benjamin Disraeli, déclarait en 1874 que « c'est de l'éducation de la population de notre pays que dépend l'avenir de celui-ci ». L'éducation, dans son acception la plus large possible, signifie la formation professionnelle, l'apprentissage du sens des responsabilités et l'acquisition d'une expérience tout autant que l'enseignement de type classique ; et la clé du développement se trouve dans l'amélioration générale des compétences techniques et des connaissances, pénétrant dans toute la société et s'accompagnant d'un comportement social et économique positif.

Si les exploitants agricoles de tous les États ACP avaient tous les compétences, les connaissances et la motivation nécessaires pour cultiver ne fût-ce que trois épis là où il y en avait auparavant, bien des choses seraient changées dans le rapport entre la famine et l'autosuffisance, entre la malnutrition et la santé.

Ce qu'il faut, c'est une évolution sensible des compétences, des connaissances et de leur application dans l'ensemble de la société : que l'exploitant agricole devienne un meilleur exploitant, que les usines deviennent plus efficaces et les fonctionnaires plus productifs, que les structures juridiques et sociales encouragent le changement et l'initiative et que les femmes jouent un rôle plus important à tous les échelons de la société.

En insistant autrefois sur l'infrastructure matérielle, l'industrie et les « projets », les barrages, les aéroports, les grandes routes — et certaines « cathédrales dans le désert » —, les donateurs comme les bénéficiaires négligeaient l'importance qui aurait dû être accordée à la ressource essentielle : les individus.

L'équilibre doit être redressé et, pour ce faire, la Communauté peut avoir un rôle significatif à jouer aux côtés de ses partenaires ACP.

Au cours des années qui nous séparent de l'an 2000, il nous faut mettre davantage l'accent sur le premier objectif énoncé dans la convention de Lomé III elle-même, à savoir un développement « centré sur l'homme et enraciné dans la culture de chaque peuple ».

Vers l'an 2000

Bien que les efforts des États ACP doivent jouer un rôle-clé dans leur développement, la convention de Lomé crée par ses divers instruments des relations privilégiées qui devraient permettre à la Communauté en tant que telle de contribuer de façon substantielle à la réalisation des objectifs des États ACP pour l'an 2000. La même remarque vaudra pour Lomé IV.

Quels objectifs peut-on retenir pour les États ACP et quelle part la Communauté peut-elle assumer dans leur

mise en œuvre ? Les paragraphes qui suivent décrivent quelques-uns des objectifs présentés à l'Assemblée paritaire.

1. Santé et espérance de vie

Tous les États ACP devraient avoir pour objectif d'ici à l'an 2000 d'arriver à une espérance de vie minimale de 55 ans et à un taux maximum de mortalité infantile de 10 %.

De nombreux États ACP ont réalisé de très grands progrès à cet égard, mais l'espérance de vie reste préoccupante chez certains — 38 ans seulement et un taux de mortalité infantile de près de 20 %. L'accroissement de la longévité et la diminution de la mortalité infantile ne seront possibles que moyennant une réduction générale de la pauvreté, l'amélioration de la nutrition, la disponibilité accrue d'eau propre et le développement de l'éducation sanitaire et des soins de santé fondamentaux. Aucun de ces objectifs n'exige de techniques très élaborées et, à titre d'exemple, la simple et peu coûteuse thérapie de réhydratation orale a déjà sauvé de nombreux nourrissons.

La Communauté européenne peut certainement jouer un rôle en aidant les États ACP à atteindre de tels objectifs. Beaucoup de ces États ont déployé de grands efforts et réalisé des progrès notables en pourvoyant aux soins de santé de base. Les techniques médicales simples, la médecine préventive, la vaccination, l'inoculation et la mise en place de l'infrastructure sanitaire nécessaire, y compris la fourniture d'eau propre, doivent figurer parmi les premières priorités. Les soins de santé supposent plus que la simple implantation de centres de consultation et la pratique d'une médecine de type européen, ceux-ci pouvant être inadaptés aux conditions locales. Les dispensaires et les centres de consultation sont d'autant plus efficaces qu'ils s'insèrent pleinement dans la vie locale.

Les remèdes traditionnels éprouvés et les pratiques « occidentales » doivent s'intégrer dans le cadre de programmes de santé nationaux qui encouragent le recours à des auxiliaires médicaux chargés d'informer et de soigner le plus grand nombre possible de personnes, sans aller à l'encontre de la culture locale. Dans de nombreux pays, la lutte contre les maladies endémiques telles que la malaria, la trypanosomiase et la bilharziose revêt une grande importance et la Communauté y contribue déjà dans une large mesure par l'intermédiaire de ses établissements de recherche.

Certains éléments donnent à penser que nous avons réagi de façon exagérée au DDT, banni en raison de l'usage excessif et dommageable qui en a été fait dans les pays développés. Utilisé en quantités restreintes et contrôlées, ce produit constitue une arme contre les moustiques (malaria) et la mouche tsé-tsé (trypanosomiase), que des praticiens expérimentés continuent à juger indispensable à cause de sa durée d'action prolongée, de sa faible toxicité pour l'homme et de son coût peu élevé. Il a été estimé que la Communauté devrait reconsidérer son attitude quant à l'emploi du DDT dans le cadre de programmes appropriés.

2. Éducation et formation

Les enfants des deux sexes des États ACP devraient tous avoir accès à l'enseignement primaire d'ici à l'an 2000 et l'alphabétisation devrait être générale parmi les jeunes. D'autre part, un nombre important de jeunes citoyens ACP devraient disposer d'une formation secondaire et/ou



d'une formation professionnelle de base, car ils constitueront le support du progrès.

La plupart des États ACP sont dépourvus d'un cadre adéquat de personnel qualifié dans les domaines technique et administratif. Ce dont ils ont le plus besoin, c'est moins un enseignement et une formation universitaires de haut niveau du type occidental — encore que ceux-ci aient leur place —, que l'acquisition de qualifications de base. Tout le système éducatif doit tenir compte des besoins locaux, du rythme de la vie locale et du rôle des enfants en tant que soutien économique de parents défavorisés.

Si les ressources naturelles, la situation géographique ou la stabilité politique contribuent au développement, ce qui importe vraiment, ce sont les attitudes, les capacités et l'éducation de la population considérée dans son ensemble. C'est pourquoi il faut accorder la priorité absolue à la mise en valeur des ressources humaines par l'enseignement, par la formation et par l'encouragement à un comportement positif à l'égard du progrès.

D'ici à l'an 2000, tous les États ACP devraient se fixer pour but de dispenser une instruction primaire à l'ensemble de la jeune génération, de l'alphabétiser et de lui inculper les notions de calcul fondamentales, tout en veillant tout particulièrement à l'alphabétisation des adultes qui n'ont pas bénéficié d'une instruction primaire élémentaire.

Si par « technologie appropriée » on entend souvent une technologie intermédiaire ou à fort coefficient de main-d'œuvre dans le contexte des États ACP, l'enseignement et l'alphabétisation représentent un domaine où ces États auraient un intérêt à prendre de vitesse le reste du monde. A titre d'exemple, la pénurie de matériaux éducatifs et d'enseignants qualifiés posera un grave problème que la technologie spatiale permettrait de résoudre. Des satellites de télécommunications pourraient transmettre des images télévisées vers les villages éloignés en diffusant des programmes éducatifs et un enseignement agricole. Dans chaque village, un générateur d'électricité pourrait entretenir des batteries rechargeables, tandis qu'une antenne parabolique peu coûteuse recevrait directement les signaux de l'espace et les transmettrait à un appareil de télévision nécessitant peu d'entretien. La technologie pour ce faire existe, encore qu'il y ait lieu de mettre au point un matériel bon marché tout à fait approprié. La Communauté a déjà accepté d'étudier avec les ACP la faisabilité d'idées de cette nature.

L'alphabétisation n'est rien de plus qu'une condition fondamentale préalable au progrès et ne saurait être considérée comme une fin en soi. Il est tout aussi important d'inculquer les compétences techniques et les attitudes appropriées et cette formation doit faire partie intégrante du tissu social, en exigeant un ferme engagement de la part des gouvernements comme des individus. En règle générale, tous les projets du FED devraient inclure un volet formation.

Certaines formations seront à temps plein et de type classique, d'autres à temps partiel, voire non institutionnalisées et assurées « sur le tas » afin de permettre aux participants de continuer à travailler. Étant donné le manque de ressources, il est probable que cette dernière formule jouera un rôle tout particulier.

L'aspect le plus important de la formation concernera directement le travail à faire, un paysan apprenant à devenir plus efficace, un ouvrier à mieux fabriquer et réparer un matériel. Les ressources du FED devraient servir à former un personnel de maintenance en vue de réduire les

gaspillages. A un niveau supérieur, la mobilité entre secteur public et le secteur privé pourrait (comme dans la Communauté elle-même) se révéler bénéfique. Pour le plus grand nombre des citoyens ACP vivant dans les régions rurales, l'objectif premier devrait être, après l'alphabétisation et l'apprentissage du calcul, l'acquisition de qualifications utiles dans leur milieu rural.

Dans le secteur agricole, un précieux travail est déjà réalisé par les agents de vulgarisation agricole. Toutefois, leurs efforts ne sont que trop souvent entravés par un manque de moyens, l'absence de soutien par des activités de recherche et une formation insuffisante au métier de vulgarisateur. On constate également que les exploitants agricoles déjà mieux nantis ont tendance à s'approprier le bénéfice de tous les services de vulgarisation. Les deux facteurs-clés dans l'accroissement de la production alimentaire sont l'instauration de prix qui stimulent et la mise en place de services efficaces de vulgarisation agricole, capables d'aider les paysans les plus pauvres. Outre une formation agricole de base, ces services devraient comprendre des conseils en matière de commercialisation et de transformation et, en cas de nécessité, il devrait être possible de soumettre des problèmes particuliers à une équipe composée de chercheurs et de conseillers spécialisés.

Ne pourrait-on pas appliquer un système semblable de services de vulgarisation aux artisans et aux commerçants pour améliorer aussi leur efficacité ?

L'éducation et la formation de niveau supérieur peuvent se révéler inutiles si elles ne vont pas de pair avec des politiques appropriées en matière de salaires et de carrières. Dans certains pays, le personnel qualifié est si mal payé que les intéressés quittent leur emploi ou ne travaillent qu'à temps partiel, consacrant le reste de leur temps à des activités plus rémunératrices. Dans la mesure du possible, il y a lieu de fournir des incitations financières adéquates pour encourager ce personnel à rester dans le secteur dans lequel il a été formé.

La formation seule ne suffit pas. Les attitudes jouent également un rôle-clé et il convient de prendre en considération la motivation au sens le plus large du terme et la nécessité de réduire les contraintes imposées à l'individu, qui peuvent être si souvent démoralisantes et entraîner une perte d'intérêt et un désengagement. Citons un fonctionnaire africain : « Je suis allé à l'université. Quand on quitte l'université, on revient avec l'impression qu'on va travailler pour changer les choses, mais le système est si étriqué, si contraignant, qu'on s'enlise et les années passent sans qu'on puisse rien changer, puis on se marie, on a des enfants et alors on ne se bat plus ».

La Communauté européenne a un rôle à jouer dans le transfert des compétences par la formation et l'éducation. Un soutien financier est de toute évidence nécessaire puisque l'éducation coûte cher. En outre, la Communauté peut fournir des connaissances techniques et administratives spécialisées. Les bourses d'études et les facilités de formation dans des pays de la Communauté sont précieuses pour les formations spécialisées ou de niveau particulièrement élevé, pour lesquelles il ne serait pas rentable de créer des centres de formation dans les États ACP. Lorsqu'il n'est pas économique de dispenser une formation dans un seul État, on peut utilement envisager la création de centres régionaux.

Une formation de dimension régionale est particulièrement appropriée dans le contexte des États ACP. Il existe déjà des centres de formation régionaux et leur nombre

pourrait être accru. L'administration publique se range parmi les disciplines qui se prêtent à une approche régionale. Si les États apprécient le patriotisme insufflé par les établissements nationaux, l'encouragement de la mise en place d'institutions régionales d'administration favoriserait le développement de la coopération régionale et présenterait des avantages économiques et pratiques. Étant donné l'importance de l'administration publique et des contraintes qu'elle subit, la Communauté européenne devrait envisager l'utilisation de ses fonds au titre du FED pour soutenir les centres régionaux d'administration publique.

3. Développement rural et production alimentaire

Les régions rurales doivent être développées de façon qu'elles participent à la vie économique classique, et l'autosuffisance en ce qui concerne les denrées alimentaires de base devrait être atteinte au niveau régional, étant donné que, dans certains pays, la recherche d'une autosuffisance à l'échelon national ne serait pas rentable ou serait illusoire.

L'autosuffisance régionale pour ce qui est des denrées alimentaires de base devrait devenir une réalité d'ici à l'an 2000. On s'accorde généralement à reconnaître la nécessité, pour les États ACP, particulièrement en Afrique, d'accroître la production alimentaire et de développer l'infrastructure rurale. De nombreux États ont entamé les réformes nécessaires à cette fin et, grâce à ces initiatives et aux bonnes conditions climatiques, certains ont obtenu récemment d'excellentes récoltes. Des études montrent que ce résultat peut être obtenu avec seulement une quantité restreinte d'intrants technologiques (pesticides, tracteurs, etc.) tant que les exploitants disposent de facilités de crédit, d'installations de stockage, de services de vulgarisation, d'un meilleur réseau de distribution ainsi que d'incitations financières.

Les déficits alimentaires croissants, les pressions démographiques et la dégradation écologique, considérés ensemble, exigent une concentration des ressources en faveur du développement rural et de la production agricole. Quelque 80 % des financements prévus dans le cadre de Lomé III sont affectés au développement rural dans le sens le plus large. Dans la plupart des régions, la production agricole sera l'élément moteur du développement rural, dont dépendront d'autres activités génératrices de richesse dans les zones rurales.

Il mérite d'être noté que le facteur le plus important permettant d'assurer un approvisionnement adéquat en denrées alimentaires, tant au niveau du pays qu'à celui des individus, réside dans la disponibilité de moyens financiers suffisants. On rapporte qu'au plus fort de la famine sévissant en Afrique des denrées alimentaires *quittaient* certaines régions touchées par ce fléau parce qu'elles avaient été achetées par les habitants de régions voisines possédant de l'argent liquide. Tout pays doit avoir pour objectif premier de se doter des ressources économiques ou agricoles indispensables à la satisfaction de ses besoins alimentaires. Chaque région des États ACP pourrait cependant raisonnablement prétendre devenir autosuffisante en denrées alimentaires de base d'ici à la fin du siècle.

Bon nombre de pays ont entrepris les réformes nécessaires pour augmenter leur production alimentaire et l'on a enregistré d'excellentes récoltes l'année dernière. Plusieurs pays ont pris des décisions difficiles mais indispensables, impliquant une majoration des prix des produits agricoles et un démantèlement des monopoles de marché de l'État. Ces mesures ont d'ores et déjà eu un effet

bénéfique dans la mesure où la plupart des individus travaillent mieux s'ils en tirent personnellement un avantage concret : un agriculteur sera incité à produire plus s'il voit ses efforts récompensés par un réel profit. Certes, le relèvement des prix agricoles risque de causer des problèmes et une situation difficile à court terme, particulièrement dans les zones urbaines où il en résultera un rechauffement des denrées alimentaires, mais ces décisions politiques courageuses sont vitales si la production vivrière africaine, en retard depuis bien des années, doit progresser plus vite que la population dans l'avenir.

Il est important que, dans ce domaine de changements de politique, les donateurs soient disposés à fournir une aide spéciale pendant la période de transition et en particulier fassent preuve de plus de souplesse en envisageant un soutien budgétaire.

La bonne santé du secteur agricole est également nécessaire au développement de l'industrie rurale et des services ruraux. Dans la plupart des pays ACP, et notamment dans ceux qui sont dépourvus de ressources minérales, le secteur agricole sera, pendant un certain nombre d'années à venir, le principal générateur de richesse et, dans beaucoup de cas, de recettes en devises. Il est tout à fait conforme aux buts des conventions de Lomé que l'aide et la croissance économiques profitent avant tout aux pauvres des zones rurales, en particulier aux petits cultivateurs et aux travailleurs ruraux dépourvus de terres. Les meilleures perspectives d'atténuation de la crise alimentaire africaine résident non seulement dans un accroissement des disponibilités de nourriture par la production ou les importations, mais aussi dans le relèvement du niveau des secteurs les plus défavorisés, en les intégrant ainsi dans l'économie classique et en leur permettant d'acheter les produits alimentaires qu'ils ne peuvent cultiver.

Dans leur programme prioritaire de redressement économique, les gouvernements africains prévoient de consacrer près de 45 % de leur vaste projet de 128 milliards de dollars au développement agricole, au reboisement et à la lutte contre la sécheresse et la désertification. Il faut se féliciter de l'importance qu'ils accordent à l'extension des terres arables et à l'amélioration foncière, à l'accroissement du bétail et des produits animaux, à la mécanisation, à l'amélioration du stockage et de la commercialisation, combinés avec les services de vulgarisation de la recherche agricole.

A ces efforts de développement rural s'ajoutent l'expansion et la rénovation des agro-industries et le développement des transports et communications : les deux aspects peuvent prendre une importance majeure dans la réduction de l'exode des populations rurales vers les grandes villes et les zones urbaines.

La recherche locale et européenne aura également son importance, notamment en vue de l'amélioration du rendement et de la régularité des cultures convenant aux régions semi-arides et aux cultivateurs exploitants. La contribution du premier programme de recherche relatif à l'agriculture et à la médecine tropicale en faveur des pays en développement a été considérable, et ce programme (qui relève du budget de la Communauté européenne, mais en dehors du cadre de Lomé) devrait continuer à bénéficier du plein appui de la Communauté.

L'expérience qu'ils ont de la lutte contre la faim en Afrique a fait prendre conscience aux organismes d'aide que leurs mécanismes pouvaient être améliorés. La Commission européenne a déjà mis à profit certaines de ces dures leçons et nous devrions rechercher sans cesse de nou-



nelles améliorations, notamment en ce qui concerne les dispositifs d'alerte rapide et la célérité de la mobilisation. L'un des enseignements du passé concerne l'importance potentielle de plans de sécurité alimentaire multinationale. Sans doute la constitution de réserves régionales de céréales paraît être une nécessité évidente, mais certains experts estiment qu'à ce stade il serait plus efficace de mettre en place des réserves en espèces, en laissant des stocks plus modestes à l'échelon local. La Communauté européenne devrait être disposée à continuer de contribuer à l'examen et à l'élaboration de ces politiques.

4. Croissance démographique

La croissance démographique doit aller de pair avec l'accroissement des ressources.

Des experts ont affirmé que, si les pays africains s'efforçaient d'espacer toutes les naissances de deux ans au minimum et d'augmenter l'âge moyen du mariage de deux ans d'ici à la fin du siècle, la croissance démographique serait plus en équilibre par rapport aux ressources et la mortalité infantile diminuerait de 25 %.

Certains experts considèrent les taux de croissance démographique comme l'élément qui compromet le plus gravement le relèvement du niveau de vie dans la plupart des pays africains. En 1984, la population de l'Afrique subsaharienne était estimée à 406 millions d'habitants. Selon une projection de la Banque mondiale, la population de la même région atteindra 678 millions en l'an 2000, soit une augmentation de 67 % en 16 ans. Dans de nombreux pays, la rapidité de la croissance démographique a pesé lourdement sur la situation alimentaire, les équipements éducatifs et les services sanitaires et a entraîné une prolifération accélérée des taudis urbains. En outre, les grossesses nombreuses et peu espacées nuisent à la santé des mères et des nourrissons.

Le problème démographique auquel l'Afrique est confrontée n'est pas tant l'existence d'une population trop nombreuse que le taux dangereusement élevé de la croissance démographique.

Un grand nombre de pays ACP ont des densités de population inférieures à 40 personnes au kilomètre carré et même dans les zones urbaines il y a rarement plus de 200 habitants au kilomètre carré. Ces chiffres sont faibles par rapport à certaines régions d'Asie et d'Europe.

Vers l'an 2025, cependant, c'est-à-dire d'ici 39 ans, si les estimations de la Banque mondiale sont en gros exactes, la population du Kenya aura quadruplé, tandis que celles du Nigeria et du Ghana auront triplé. Depuis 1970, on constate une lente décélération de la croissance démographique dans toutes les régions du monde à l'exception de l'Afrique. En Afrique subsaharienne, le taux de croissance est actuellement de 3,2 % par an.

Un pays dont le taux de croissance annuel est de 3,2 % verra sa population doubler en 22 ans. Pour qu'il ne soit pas dépassé par les événements, il lui faudra 10 % de plus de nourriture ou de combustible, 10 % de plus de livres, d'écoles et d'enseignants, 10 % de plus d'hôpitaux et de personnel médical, 10 % de plus de logements, et ce tous les 3 ans. Cela constituerait une charge intolérable pour une nation industrialisée : comment un pays en développement pourrait-il dès lors faire face à une telle situation à long terme et dans le même temps relever le niveau de vie de sa population ? Ce qui est en cause, c'est un déséquilibre entre la croissance démographique et les ressources disponibles, qui fait peser un énorme fardeau sur des

économies déjà sollicitées à l'excès. Ce fardeau s'alourdira encore puisque, dans de nombreux pays ACP à taux de croissance rapide, près de la moitié de la population a moins de 15 ans. La quasi-impossibilité de trouver un emploi pour ces jeunes augmentera la masse des pauvres qui ne possèdent aucune terre, aggravera la pression quant aux terres marginales et grossira la foule de ceux qui rejoignent les zones urbaines. Dans les zones rurales, l'érosion du sol et le déboisement se poursuivront inévitablement. Dans les villes, les bidonvilles et la masse des chômeurs poseront de graves difficultés aux gouvernements ACP. Le taux de croissance démographique est tel que de nombreux spécialistes y voient le plus grand problème de l'Afrique.

A long terme, il est vrai, l'expansion économique conduira progressivement à une transition démographique vers des taux de fécondité moindres, comme cela s'est produit en Europe, mais il semble ni faisable ni sage de s'en remettre à ce processus à long terme face à l'urgence du problème.

Humainement, les taux de fécondité élevés exigent un lourd tribut en termes de maladie et de mortalité maternelles et infantiles. Les grossesses nombreuses et rapprochées — bien des Africaines ont huit enfants ou plus — constituent un grave surmenage pour des femmes peut-être déjà affaiblies par une sous-alimentation et un travail pénible. Les dangers qui en résultent pour la mère et l'enfant sont particulièrement grands lorsque la mère a moins de 20 ans ou plus de 35 ans. Des experts ont estimé que le simple fait d'espacer les naissances de deux ans est susceptible de diminuer la mortalité infantile de 25 %.

L'espacement des naissances est pratiqué dans de nombreux pays, mais les moyens traditionnels de contrôle de la fécondité, tels l'allaitement prolongé au sein, ne sont ni suffisamment respectés ni appropriés dans un monde en évolution. L'augmentation alarmante des grossesses parmi les adolescentes, des avortements à la sauvette (qui sont eux-mêmes une cause majeure de décès chez les jeunes femmes) ainsi que des bébés abandonnés dans les villes en témoignent.

L'adoption de méthodes plus modernes d'espacement des naissances affecte des pratiques traditionnelles et des convictions culturelles et religieuses profondément enracinées. Dans ces conditions, il n'est peut-être pas surprenant que, tout en se référant au fait que « certaines parties du continent enregistrent manifestement ou sont en passe d'enregistrer des taux de croissance démographique insoutenables », le document présenté par l'OUA à l'organisation des Nations Unies ne prête pas une attention suffisante à l'aspect majeur de la politique à suivre, à savoir la population. La politique démographique est une question extrêmement sensible et il est fondamental que toute action destinée à aider les couples à espacer les naissances ou à limiter la dimension de leur famille selon leurs souhaits soit entreprise et soutenue par le gouvernement du pays concerné, tout en étant acceptable pour la population locale.

Comme les parlementaires de 31 pays africains l'affirmaient dans la déclaration d'Harare du 16 mai 1986, le taux actuel et prévisible de la croissance démographique compromet la réalisation des objectifs sociaux et économiques de ces pays. La Communauté a déjà accepté, lorsqu'elle y est invitée, de fournir une assistance technique consistant notamment à organiser des cours et des centres de planification familiale. Elle devrait apporter une aide financière et technique pour la diffusion dans les autres pays ACP des informations et expériences recueillies dans l'un deux.

5. Gestion des ressources naturelles

L'Afrique devrait tendre à mettre en œuvre une stratégie de gestion et de conservation des ressources naturelles, incluant la réduction du déboisement selon des objectifs prédéterminés et le lancement de vastes programmes de reboisement.

Si l'on entend mettre un terme à la dégradation de la fragile écologie de l'Afrique, la démarche véritablement la plus importante consiste à empêcher que le déboisement ne se poursuive. Le rapport « Global 2000 » laisse entrevoir que l'Afrique perdra 1,7 million d'hectares de forêts par an au cours des 14 prochaines années. L'amélioration des poêles à bois et l'emploi de combustibles de substitution contribueraient également à ménager le bois.

Il est difficile d'évoquer la gestion des ressources naturelles de l'Afrique dans son ensemble sans en parler en termes de désespoir. Selon des rapports récents, les déserts s'étendent chaque année d'une superficie équivalente au double de celle de la Belgique. Les forêts se rétrécissent d'un vingtième tous les ans. A travers tous les pays ACP, les ressources physiques dont dépendent tant d'économies se dégradent. On nous dit que la persistance de leur surexploitation pourrait déclencher des processus de destruction irréversibles.

Le déboisement se déroule dans toute l'Afrique. Dans certains pays, les forêts ont presque disparu. Dans d'autres, les arbres sont abattus à un rythme de loin supérieur à celui du renouvellement des ressources en bois. A titre d'exemple, un pays de l'Afrique occidentale qui possédait 30 millions d'hectares de forêt tropicale il y a soixante ans se retrouve aujourd'hui avec seulement 4,5 millions.

L'épuisement des ressources forestières a entraîné l'usage d'excréments d'animaux et de résidus de récoltes comme combustibles. Ces matériaux ne pouvant être utilisés comme éléments nutritifs du sol, ce processus diminue à son tour le rendement des cultures et l'emploi de pâturages pour nourrir le bétail.

Sous l'effet d'une croissance démographique exponentielle, la dégradation écologique s'intensifie visiblement. Plus la végétation se raréfie plus l'érosion est rapide et plus les précipitations se transforment en eaux de ruissellement au lieu d'imprégner la terre. Comme il y a moins d'eau retenue dans le sol pour s'évaporer ensuite dans l'atmosphère, la formation de nuages est moins abondante et le taux de précipitation baisse. Cette diminution des pluies contribue de son côté à assécher davantage le paysage et aggrave le phénomène de désertification. Aussi une grande partie de l'Afrique sub-saharienne est prise dans un cercle vicieux. Alors que la sécheresse est en général un processus cyclique, comme le montrent les précipitations avantageuses dont une bonne partie de l'Afrique a bénéficié au cours des deux dernières saisons de pluies, les effets des sécheresses précédentes seront malheureusement durables. A moins que les ressources naturelles ne soient gérées efficacement, c'est l'ensemble, riche et diversifié, du patrimoine écologique et de l'écosystème vital de l'Afrique qui sera menacé.

Les moyens permettant de retarder, voire d'inverser la dégradation écologique et de mieux gérer les ressources naturelles sont bien connus. Ce qui est beaucoup moins évident, c'est la manière de les appliquer en Afrique. Le problème est si vaste que seule une approche coordonnée des pays africains et des principaux donateurs semble avoir des chances de succès. Les activités visant à con-

server le sol et à lutter contre la désertification, notamment par une réduction du surpâturage et un reboisement de grande envergure, exigent à la fois des dépenses considérables et la participation active de toutes les catégories de la population. Il faut donc en même temps des fonds et une campagne d'information systématique à l'échelle régionale sinon continentale. En collaboration avec d'autres donateurs, la Communauté a un rôle majeur à jouer en tant que conseiller technique, coordonnateur et fournisseur de fonds. Par ailleurs, la Communauté et ses États membres peuvent se charger d'une tâche particulièrement utile au sein des organismes multilatéraux où ils exercent une forte influence.

Outre les grandes opérations internationales nécessaires en vue d'une limitation du déboisement, beaucoup peut être fait au niveau local pour sensibiliser davantage toutes les couches de la population à la conservation des ressources naturelles, y compris l'usage de poêles à bois améliorés et l'encouragement à l'emploi de ressources de substitution renouvelables. Là encore, la Communauté peut intervenir. Toutefois, comme pour tant d'autres aspects du développement, l'initiative doit venir des individus concernés et leur participation pleine et entière est une condition fondamentale de la réussite de telles politiques.

La gestion des ressources naturelles englobe celle des ressources de la mer et des voies d'eau intérieures. Le potentiel énorme que représente le poisson en tant qu'aliment riche en protéines rend encore plus importante sa conservation adéquate.

Que ce soit en mer ou en eau douce, les ressources halieutiques sont gravement menacées à l'heure actuelle. Les stocks de poisson marin s'épuisent à un rythme alarmant en raison de la surexploitation massive de certaines eaux, notamment au large de la côte ouest-africaine mais aussi dans l'océan Indien, pratiquée surtout par des chalutiers asiatiques et est-européens. Bien que la Communauté ait conclu des accords de pêche avec une série d'États africains, aucun pays communautaire, en dehors de l'Espagne, ne maintient une flotte importante dans les eaux ACP. D'autre part, le volume de captures autorisé pour les bateaux communautaires est généralement régi par ces accords.

Il est dans l'intérêt de tous les États côtiers ACP de veiller à une gestion appropriée de leurs stocks de poissons. Cela implique des recherches concernant la nature et l'ampleur des stocks, une évaluation du taux de captures optimal et une protection rigoureuse des pêcheries.

La Communauté peut fournir une assistance technique et des moyens financiers dans le cadre du FED. Étant donné qu'un grand nombre d'espèces de poissons sont du type migrateur, de telles actions se prêtent idéalement à une approche régionale. Plusieurs projets d'aquaculture ont déjà bénéficié du soutien du FED. Il existe un potentiel considérable pour le développement de diverses formes d'aquaculture et de pisciculture dans l'ensemble des États ACP et les projets de cette nature sont à encourager.

La Communauté peut aussi apporter une aide précieuse en matière de conservation et de transformation du poisson. Les techniques de conservation comprennent, outre la congélation, souvent impropre à la distribution intérieure dans beaucoup de pays ACP, la fumaison et le séchage.

6. Stabilité

Il est primordial de réaliser des progrès en vue du règlement des conflits intérieurs et régionaux et d'une dimi-



nution substantielle du nombre de réfugiés d'ici à l'an 2000.

L'accroissement du nombre des réfugiés, plus rapide en Afrique que partout ailleurs dans le monde, résulte à la fois des catastrophes naturelles et de l'instabilité politique. De toute évidence, la stabilité intérieure implique qu'il y ait moins de désorganisation susceptible d'engendrer des réfugiés. Sur les 5 millions de réfugiés que compte l'Afrique, nombreux sont ceux qui doivent leur statut actuel à des conflits intérieurs ou extérieurs, les autres étant des victimes de calamités naturelles. Pour les pays d'accueil, les réfugiés peuvent constituer des contraintes sociale, politique et économique intolérables.

Si la stabilité à l'échelon global et national favorise la croissance économique, elle ne conduit pas automatiquement au développement. Il est des pays qui ont une longue tradition de stabilité, et ce depuis leur accession à l'indépendance, mais qui ne jouissent pas du niveau de développement économique auquel on pourrait s'attendre. Il n'en demeure pas moins que l'absence de conflits permet de mettre en œuvre des politiques constructives en vue d'assurer le développement. La Communauté peut, dans certaines circonstances, intervenir pour réduire les tensions, mais son rôle ne peut être que secondaire. Les tensions naissent d'injustices ressenties qui ont ou n'ont pas leur origine dans des rivalités ethniques ou des jalousies nationales. Par ses programmes et ses projets, la Communauté peut tenter d'atténuer les tensions en favorisant les régions déshéritées et en aidant les gouvernements ACP à réaliser un développement équilibré dans l'ensemble de leur pays afin de diminuer les causes de mécontentements régionaux ou ethniques.

Certes, les fonds disponibles dans le cadre de Lomé ne suffisent pas pour exercer une influence déterminante sur le problème des réfugiés, mais ils constituent un instrument utile pour aider les réfugiés à rentrer dans leur pays ou à s'intégrer dans les pays d'accueil.

Idéalement, les crédits destinés à l'achat d'armes devraient être affectés au développement. La réduction des dépenses en matière de sécurité suppose un climat national ou international où les tensions diminuent : toutes les actions régionales de la Communauté européenne devraient ceci comme objectif fondamental.

Chaque pays doit avoir pour but primordial de réduire les tensions et de réinstaller ou de rapatrier, sur la base du volontariat, le plus grand nombre possible de réfugiés d'ici à l'an 2000.

Le patrimoine culturel

Le but doit être de préserver les éléments positifs du patrimoine ACP, tout en changeant ce qui n'est plus valable et entrave le progrès. Sur la voie du progrès, il importe que les États ACP n'abandonnent pas leur héritage culturel en faveur d'un modèle entièrement occidental.

Bien des coutumes et des valeurs traditionnelles se prêtent parfaitement à l'évolution des conditions du climat, de l'écologie, des mentalités et du niveau de développement, mais cela ne vaut pas pour toutes.

Dans le contexte du développement axé sur la population, la culture, au sens d'ouverture d'esprit de la collec-

tivité locale et de ses membres, prend une importance primordiale. Un développement réalisé dans le respect des communautés locales a bien plus de chances de succès à long terme qu'un développement qui tend à instituer un rythme de changement trop rapide ou qui néglige la culture locale. Combien d'exemples n'y a-t-il pas de projets qui dégènerent et échouent parce que, après leur achèvement et leur mise à disposition, la collectivité locale n'a pas le sentiment d'en être le propriétaire et responsable ou, pis, n'en ressent pas le besoin ?

La participation étroite des populations concernées à tous les stades des projets de développement est très importante. Les individus doivent avoir le sentiment que le forage ou le puits ou la route est « à eux ». Chaque fois que cela est possible, ils devraient prendre part à la planification et à la construction et sentir que leurs opinions sont prises en considération. Plus ils auront personnellement contribué au projet, soit par le travail, soit — dans certains domaines — par un apport financier, puis leur engagement sera profond.

Industrie et commerce

L'amélioration de la croissance économique et la lutte contre le chômage devraient être encouragées par des réformes fiscales, par l'allègement des contrôles publics et par des incitations à l'investissement en faveur d'investisseurs locaux et étrangers utiles.

L'éducation et les qualifications ont certes leur importance, mais sans les attitudes, les motivations et les possibilités appropriées la croissance ne pourra se faire par l'industrie et le commerce. Il ne s'agit pas de nier le rôle précieux, encore que limité, des entreprises de grande dimension, mais il est généralement admis à l'heure actuelle qu'il est nécessaire d'encourager le développement des petites industries indigènes.

Il est largement reconnu qu'il faut libéraliser les politiques de commercialisation et de prix et pratiquer des taux de change plus réalistes, tout en favorisant l'investissement privé, notamment local, dans les moyens de production.

Il y a lieu également d'intéresser les investisseurs extérieurs, en particulier les coentreprises qui apportent capitaux, compétences et technologies aux pays d'accueil. L'aspect le plus important du développement industriel est probablement l'encouragement de l'esprit d'entreprise qui existe traditionnellement dans beaucoup d'États ACP. Passer de la production artisanale aux petites ou moyennes entreprises n'est toutefois pas aisé. Cela suppose la disponibilité de facilités de crédit, l'existence d'un contexte politico-économique favorable, le développement des marchés nationaux, régionaux et internationaux, l'application de taux de change réalistes et l'acquisition des compétences techniques requises.

Si les petites et moyennes entreprises doivent constituer la source première de l'expansion industrielle dans la plupart des pays ACP, un rôle important, bien que limité, revient néanmoins aux grandes industries. Sans doute, les pays ACP jouissent d'un avantage comparatif indéniable dans le domaine du textile, de l'habillement et de la chaussure, mais ils se heurtent inévitablement aux tendances protectionnistes des pays développés.

La Communauté et ses États membres doivent examiner les moyens de libéraliser davantage le commerce des produits industriels avec les ACP. Ils devraient commencer par prendre l'engagement de ne pas appliquer la clause de sauvegarde à l'égard des produits industriels ACP sur une période prédéterminée. (Il convient de rappeler que la clause de sauvegarde prévue par la convention de Lomé n'a jamais été invoquée, bien que la menace en ait été brandie). Si les États ACP ont une position privilégiée dans leurs échanges avec la Communauté, il est manifeste que leurs résultats commerciaux n'ont pas répondu à l'attente et il y a lieu de prendre des mesures pour augmenter les recettes que les États ACP tirent de leurs exportations non agricoles.

L'amélioration du cadre de vie rural et la création d'agréments et de possibilités d'emploi revêtent une grande importance. Une manière prometteuse de freiner le pululement des quartiers de taudis dans les grandes villes consiste à encourager l'implantation de centres de développement locaux dans les zones rurales. Il ne suffit cependant pas de lutter contre l'extension de la capitale par un processus d'urbanisation conduisant au développement de trois ou quatre autres grandes villes du pays, alors que la plupart des zones rurales manquent de possibilités d'emploi ou de services. L'idéal est de créer de petits centres régionaux, dotés chacun de ses propres moyens de production et comprenant un artisanat et, plus particulièrement, de petites et moyennes entreprises susceptibles de faire travailler le surcroît de population venant de la campagne. Le corollaire de ce développement économique décentralisé est qu'il faut disposer, dans les centres régionaux, d'équipements et d'installations, d'une infrastructure de transport, d'électricité, de cinémas, de petits stades sportifs ainsi que d'un approvisionnement suffisant en biens de consommation. Cette proposition a déjà été accueillie favorablement par la Commission.

Les pôles urbains décentralisés de dimensions restreintes doivent également devenir des centres d'éducation et de formation locales de même que des lieux de promotion du développement en général et de celui des services en particulier, y compris la commercialisation des produits ruraux. Cela présuppose une extension de l'infrastructure, dans laquelle la Communauté peut avoir un rôle utile à jouer.

Échanges commerciaux

D'ici à l'an 2000, les États ACP doivent s'efforcer d'accroître sensiblement leurs exportations, notamment par la mise en œuvre d'arrangements commerciaux régionaux ACP portant sur les principaux secteurs économiques.

Comme le prévoit le plan de Lagos, les États ACP devraient avoir mis en place, pour l'an 2000, des dispositifs commerciaux régionaux intéressant les grands domaines de l'économie. Les échanges régionaux sont vitaux aux fins de la prospérité, tout spécialement dans le cas des petits États ACP, et ils peuvent être stimulés par une réduction des entraves commerciales, l'amélioration des infrastructures et le règlement des problèmes de monnaies. Les échanges Sud-Nord dépendent de l'expansion des exportations agricoles et industrielles, de l'abaissement des taxes à l'exportation et de l'adoption de taux de change réalistes, ainsi que d'une attitude plus libérale de la part des pays industriels. En particulier, la Communauté européenne devrait assouplir nettement les règles d'origine applicables aux produits ACP, diminuer la production sucrière européenne, faire preuve de plus d'indul-

gence vis-à-vis des produits agricoles hors saison et rapprocher les prix des produits ACP des prix mondiaux.

Le commerce d'exportation fait contrepoids aux dettes et aux importations. Exporter est une question capitale pour tous les États ACP. En 1985, ces derniers avaient une balance commerciale positive s'élevant à 8,4 millions d'ÉCU à l'égard de la Communauté. Il n'en demeure pas moins que la situation est loin d'être satisfaisante dans la mesure où les revenus pétroliers, dont seul un très petit nombre d'États ACP ont bénéficié, entraînent pour une large part dans la constitution de cet excédent, une bonne partie du solde provenant des échanges de matières premières et de produits traditionnels. Les exportations de produits industriels et de services ACP vers la Communauté restent négligeables. Les deux conventions de Yaoundé et de Lomé, couvrant une période de 20 ans, n'ont guère modifié la structure des échanges mise en place pendant la période coloniale.

La récente étude de l'université de Kiel sur les échanges de la Communauté avec les pays en développement a montré, comme élément positif, qu'au cours de ces dernières années les échanges Sud-Nord d'articles manufacturés, de même que les échanges Sud-Sud, ont fortement progressé sur le plan mondial.

Toutefois, l'Afrique et, dans une moindre mesure, les Caraïbes et le Pacifique n'en ont pas profité. Pourquoi ? D'abord, parce que la plupart des pays ACP demeurent tributaires des exportations de matières premières ou de semi-produits, dont les prix et les volumes ont subi le contrecoup de la récession. Derrière cet aspect, cependant, les spécialistes perçoivent les erreurs de politique si ouvertement critiquées dans le document présenté par l'OUA à l'ONU : absence d'encouragement des entreprises privées et des exportations, excès de contrôle, taxes, etc. De toute évidence, les pays ACP désireux d'accroître leurs exportations et d'en diversifier la base voudraient rivaliser avec ceux des pays de l'Asie du Sud-Est qui sont en train de franchir les barrières à l'exportation.

La Communauté européenne a un double rôle à jouer à cet égard. Tout d'abord, elle devrait être disposée à fournir une assistance sous la forme de technologies, de moyens de formation et d'infrastructures appropriés ; ensuite (chose plus importante en fin de compte), elle devrait s'assurer qu'elle entretient, et non pas étouffe, les industries manufacturières naissantes, éventuellement concurrentes avec les siennes. Les difficultés sont manifestes, mais il faut y faire face.

On a souvent souligné que la simple élimination des entraves commerciales ne garantit pas, *ipso facto*, le développement des échanges commerciaux. Elle n'en constitue pas moins une condition préalable. Dans les quinze années à venir, chaque pays ACP devrait avoir pour objectif d'encourager les échanges régionaux en adhérant à des dispositifs économiques régionaux appropriés, qu'il s'agisse de zones de libre échange ou d'arrangements sur le modèle de la SADCC. En même temps, il faut assurer la diversité économique et favoriser la diversification des exportations, en particulier dans les pays qui dépendent des exportations de matières premières.

Les pays enclavés sont totalement tributaires des voies de transport de surface sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. De plus, la perception éventuelle de droits de douane augmente encore la contrainte que représentent les frais de transport. La seule solution envisageable pour ces pays consiste à renforcer les liens économiques et politiques dans la région. L'incertitude politique ne cessera que si



les rivalités ou tensions régionales font place à un esprit de coopération et de bon voisinage.

Un régime exemplaire existe entre le port de Dakar au Sénégal et le Mali : Dakar est effectivement un port libre pour toutes les marchandises qui transitent vers le Mali, aucune formalité douanière n'étant requise ni aucun droit perçu. Peut-être pourrait-on instaurer un système semblable dans divers autres ports africains afin de faciliter le transit des marchandises vers les pays ACP enclavés.

La coopération ACP-CEE ne peut avoir, au mieux, qu'un effet marginal sur la situation des pays enclavés et insulaires, mais, si la Communauté et les États de la région encourageaient la formation, d'ici à la fin du siècle, de groupements économiques régionaux appropriés, les difficultés auxquelles se heurtent ces pays s'en trouveraient grandement atténuées.

Le protectionnisme agricole est un problème mondial, mais le sucre présente une importance particulière. A long terme, la solution serait sans doute de faire produire moins de sucre de betterave par l'Europe et, dans le même temps, d'inciter les producteurs sucriers ACP à se diversifier. Il est vrai que certains producteurs traditionnels, pour des raisons tenant au sol et au climat, trouveraient qu'il leur est difficile, pour ne pas dire impossible, de faire varier leur production en dehors du sucre. D'autres arrivent à rentabiliser leur activité et ont fortement investi dans la culture du sucre même s'ils sont techniquement en mesure de passer à autre. Quelques producteurs dont la rentabilité est négligeable ou nulle continuent de produire pour bénéficier des quotas prévus dans le protocole sur le sucre conclu avec la Communauté, encore qu'ils soient à même de changer de production s'ils obtenaient les incitations nécessaires.

Il est clair que la première catégorie de producteurs ne serait pas capable de modifier son activité. Obliger la deuxième catégorie à le faire ne serait pas raisonnable, étant donné les lois du marché. Toutefois, il serait peut-être dans l'intérêt de la Communauté et de la troisième catégorie de producteurs de racheter les quotas de ces pays prévus dans le protocole sur le sucre, moyennant une somme forfaitaire calculée sur la base des bénéfices réalisés sur un certain nombre d'années.

Enfin, il est évident qu'un accord international sur le sucre auquel adhèreraient tous les grands producteurs, y compris la Communauté, pourrait avoir une influence considérable sur le marché mondial du sucre.

La Communauté se doit de donner l'exemple en faisant face aux contradictions qui caractérisent sa propre situation et en prenant l'initiative d'une révision mondiale des politiques qui conduisent les pays développés à subventionner des productions génératrices, directement ou indirectement, d'un grave préjudice pour les économies des pays en développement.

Endettement

D'ici à l'an 2000, le fardeau de l'endettement devrait être diminué fortement et être proportionné à la capacité normale de service de la dette.

Le problème de l'endettement se pose pour la plupart des États ACP. Il est clair que c'est un des problèmes les

plus urgents de l'Afrique. La dette africaine s'élève à 170 milliards de dollars, soit 58 % du PNB. En 1985, les sommes versées aux créanciers ont nettement dépassé le total des aides reçues. Si les pays industriels et les États africains ne trouvent pas de solution mutuellement satisfaisante pour les pays les plus touchés par ce problème, le progrès sera paralysé. Dans le même temps, seule l'action des États ACP eux-mêmes peut avoir un impact décisif sur la réduction de l'endettement.

Contrairement à celles de l'Amérique latine, les dettes des pays ACP ne risquent pas d'entraîner la faillite des banques mondiales. Toutefois, si l'on considère le niveau de l'endettement par rapport à la capacité de service de la dette et au PNB, on peut affirmer que le problème des pays ACP est encore plus grave que celui de l'Amérique latine. D'après la Banque mondiale, le service de la dette des vingt-cinq pays africains pouvant bénéficier du soutien de l'AID s'élève à 6 887 milliards de dollars par an pour la période 1986-1990. Pour l'ensemble des pays africains, le service global de la dette est estimée à 24 516 milliards de dollars par an en moyenne sur la même période. La dette actuelle est évaluée à quelque 58 % du PNB. Par ailleurs, les remboursements effectués en 1985 ont largement dépassé le montant total des aides reçues — et ce dans le continent le plus pauvre du monde.

Comment la Communauté européenne peut-elle aider à résoudre le problème de l'endettement de l'Afrique ? En dépit des difficultés intérieures réelles, les donateurs mondiaux doivent répondre à la demande d'une aide supplémentaire destinée à soutenir les réformes de politiques. Il est certes bon de vouloir ramener l'endettement à un niveau proportionnel à la capacité de service de la dette, mais la Communauté peut apporter une contribution immédiate en augmentant les financements prévus à l'article 188 de la convention de Lomé, qui permet la mise en œuvre d'une coopération financière et technique pour les programmes sectoriels de développement et d'importations visant à optimiser le fonctionnement des intrants du système de production tels que matières premières, pièces de rechange, engrais, insecticides et fournitures destinées à l'amélioration des services de santé et d'éducation. Le recours à l'article 188 pourrait accélérer sensiblement les versements effectués sur le fonds de Lomé, autrement lent à intervenir, et avoir une incidence substantielle.

Amélioration de l'efficacité de la coopération ACP-CEE

Le volume des aides étant limité, il est indispensable de rendre la coopération ACP-CEE aussi efficace et aussi rentable que possible. L'efficacité de l'aide commence par le débat d'orientation qui s'est révélé être une caractéristique notoirement positive de la programmation de Lomé III, mais elle comporte également des aspects aussi divers que l'amélioration de la coordination de l'aide en vue de la prévention des doubles emplois et des gaspillages, l'analyse et l'évaluation des projets et programmes, y compris l'évaluation permanente et l'évaluation ex-post, ainsi que l'intégration des projets et programmes dans des stratégies de développement globales. Elle repose également sur un grand nombre de concepts du développement axé sur la population qui ont été examinés ici.

S'il faut se féliciter du bilan des améliorations établi par la Commission pour les années récentes quant à l'efficacité de la gestion de l'aide, il reste incontestablement beaucoup à faire à ce sujet.

Cette question ne devrait-elle pas au moins faire l'objet d'une concertation entre les trois institutions européennes — les autorités budgétaires conjointes qui fixent le niveau global des effectifs et la Commission, qui en détermine la répartition ?

Dans les États ACP eux-mêmes, l'importance de la connaissance des conditions locales et de la supervision sur place exige que les délégations de la Communauté jouent un rôle de gestion accru.

L'importance de la coordination a déjà été soulignée. Il est vraisemblable que la perte d'efficacité due au fait que la Communauté européenne mène treize politiques — une par État membre plus la politique communautaire — pourrait bien se traduire par un gaspillage équivalent à 1 million de dollars par jour. Les États membres et la Communauté, de concert avec les États ACP, ne peuvent-ils pas montrer l'exemple d'une coordination efficace, dirigée dans la mesure du possible par le pays bénéficiaire, en collaboration avec les autres donateurs opérant sur son territoire ? Les contraintes de la concurrence commerciale sont évidentes, mais il est des domaines — tels que l'évaluation et la stratégie — où, la volonté aidant, elles ne devraient pas faire obstacle au progrès. En outre, il est clair qu'il faut réduire la contrainte administrative qui pèse sur les pays en développement en raison du nombre élevé des organismes d'aide, qui ont toutes les exigences particulières, ainsi que de l'énorme variété des types d'équipements, qui pose des problèmes d'entretien et de formation.

A plus long terme — vers l'an 2000 —, l'importance relative des échanges commerciaux et de l'aide évoluera. Plus les premiers gagneront en importance, plus les efforts de développement auront été couronnés de succès. Comme nous l'avons dit, le commerce constitue déjà un facteur dominant pour beaucoup d'États ACP et, s'il est vrai que la Communauté ne peut modifier l'équilibre du commerce mondial, la meilleure façon dont elle pourrait

donner une impulsion aux pays en développement serait de rendre plus cohérentes ses politiques extérieures et intérieures (par exemple, la politique agricole commune et la stimulation des exportations de produits manufacturés en provenance des pays ACP). Les difficultés à surmonter sont grandes, mais le besoins de changement ne l'est pas moins.

Les deux aspects mentionnés ci-dessus — efficacité de l'aide et échanges commerciaux — s'inscrivent dans une stratégie globale de coopération entre la Communauté et les États ACP, conforme à la fois à l'esprit et à la lettre de la convention de Lomé. Toutefois, si les propositions de projets sont élaborées par les gouvernements en liaison avec la Communauté, ce sont les citoyens des États ACP qui doivent être les bénéficiaires de ces projets et de ces politiques et c'est d'eux que la réussite de ces derniers dépendra en définitive.

L'avenir de la grande majorité des États ACP, d'ici à l'an 2000, peut être envisagé avec plus d'optimisme qu'il n'eût été possible il y a deux ans par exemple. La plus vaste partie des ACP, l'Afrique, est devenue la seule région du monde à avoir fait l'objet d'une session spéciale de l'organisation des Nations Unies consacrée à sa « situation économique critique » ; en fait, le document présenté par l'OUA à cette organisation était encourageant et a fait vive impression.

Il existe chez de nombreux États ACP une volonté nouvelle d'améliorer leur sort par des réformes de grande portée et courageuses. Bien des obstacles demeurent et la Communauté, liée à ces pays par l'histoire, par ses relations commerciales et par son assistance, se doit de les aider, dans les années qui vont nous mener à l'an 2000, avec un esprit encore plus imaginatif et d'une manière encore plus efficace que par le passé, notamment en encourageant une forme de développement qui stimule les connaissances, les compétences techniques et les attitudes de toute la population d'un pays.



UNE VUE MEXICAINE SUR LA CEE

Victor L. URQUIDI

Professeur chercheur, El Colegio de México ancien président de l'Association internationale de science économique, 1980-1983

I. — La modicité des relations commerciales mexique-CEE

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, on a réfléchi beaucoup au Mexique sur l'avenir de l'économie mondiale et en particulier sur les relations commerciales et financières du Mexique avec ses différents partenaires commerciaux d'avant-guerre. Le commerce mexicain s'effectuait principalement avec les États-Unis (85 %), deuxièmement avec l'Europe (10 %), et le reste avec l'Amérique latine. Le Mexique était exportateur de produits de base, surtout du pétrole et des minerais, du café, du sucre et d'autres produits agricoles, et importateur de biens d'équipement, de produits intermédiaires ainsi que d'un grand nombre de produits de consommation directe.

En 1945-1946, presque rien n'avait changé, sauf un essai de nouvelle industrialisation — acier, pâte à papier, machinerie, produits chimiques et en début d'assemblage des appareils électrodomestiques. Il existait déjà quelques usines américaines d'assemblage de voitures. Le Mexique avait nationalisé en 1938 l'industrie du pétrole, mais ne comptait pas de capacité d'exportation ni de grandes usines de raffinage. A la suite des ajustements économiques de l'après-guerre, on avait adopté une politique protectionniste pour promouvoir une industrialisation accélérée qui allait être appelée dans les écrits des années 1950-1960 une politique de « substitution aux importations ».

Face au monde extérieur, le Mexique continua à envoyer ses produits d'exportation traditionnels aux États-Unis et attendait la renaissance de l'économie européenne, avec l'aide du plan Marshall, pour vendre certains des mêmes produits à l'Europe. En 1948, l'ensemble de l'Europe absorbait 14 % des exportations mexicaines ; mais dans la période 1950-55, la moyenne a été de 10,6 %. Le Mexique, du fait de sa politique protectionniste destinée à aider l'industrialisation, avait décidé de ne pas se joindre au GATT (1).

Le traité de Rome qui a créé la Communauté économique européenne en 1957, fut perçu au Mexique comme un signe clair de la volonté de l'Europe de poursuivre son développement industriel et agricole, en constituant un élément puissant de l'économie de l'Occident et en tenant compte de sa responsabilité vers les anciennes colonies de l'Afrique et de l'Asie. On n'attendait pas trop de la CEE comme marché pour les produits mexicains, mais on considérait l'industrie européenne comme une nouvelle source de biens d'équipement et de technologie, et on espérait un nouveau flux de capitaux européens vers le Mexique pour profiter des efforts d'industrialisation mexicaine en vue du marché intérieur. Le Mexique n'envisageait pas, à ce moment-là, de devenir un exportateur important de produits manufacturés.

En même temps, du point de vue intellectuel, on regardait le traité de Rome comme un exemple à suivre pour intégrer les marchés. Ceci fut le cas, bien sûr, en Amérique centrale depuis 1952, avec l'aide technique de la CEPAL ; et dans la période 1955-1960, les études préparatoires de la CEPAL, auxquelles participaient des experts mexicains, envisageaient non pas un Marché commun latino-américain, mais une association de libre échange pour promouvoir les échanges intra-latino-américains et former un marché plus large, surtout pour les produits

(1) Le Mexique s'est associé au GATT très récemment, en 1986.

industriels. Le Mexique a signé le traité de Montévidéo de 1960 qui a établi l'ALALC. Cette association a permis au Mexique d'augmenter son commerce avec les autres pays d'Amérique latine, en continuant à chercher la diversification des relations commerciales extérieures qui étaient trop dominées par les États-Unis.

Malheureusement, avec l'Europe, on a obtenu très peu de résultats, sauf pendant la période exceptionnelle des exportations de pétrole aux prix extrêmement hauts déterminés par l'OPEP (à laquelle le Mexique n'appartenait pas) dans la période 1980-1983. L'essor du pétrole au Mexique, en profitant des prix internationaux en croissance depuis 1974, a transformé non seulement l'économie interne du Mexique, mais aussi les chiffres globaux de son commerce extérieur. En 1970, les exportations totales du Mexique étaient de \$ 1,3 milliard, soit moins de 0,5 % du commerce mondial. En 1980, le Mexique exporta \$ 15,1 milliards et en 1984 un maximum de 24,1 milliards, soit 1,4 % de l'exportation mondiale (Tableau 1). Pendant cette période, le pétrole est devenu le produit principal d'exportation du Mexique (environ 60 à 65 % du total). Si on observe la ventilation des exportations mexicaines, on constate l'élargissement des exportations vers l'Europe, de 12,1 % en 1975 à 22,2 % en 1982 et encore 19,4 % en 1984 (Tableau 2).

TABLEAU 1. — Mexique : exportations totales et pourcentage du total mondial 1960-1986 (\$ milliards)

	Exportations mondiales (1)	Exportations mexicaines (2)		%	
		Total (2)	Pétrole (3)	2/1	3/2
1960	114	0.7	—	0.6	—
1970	283	1.3	a/	0.4	a/
1975	795	3.0	0.5	0.4	16.7
1980	1 845	15.1	9.4	0.8	62.2
1981	1 854	19.4	13.3	1.0	68.5
1982	1 710	21.2	15.6	1.2	73.6
1983	1 666	22.3	14.8	1.3	66.4
1984	1 767	24.2	15.0	1.4	62.0
1985	1 783	21.9	13.3	1.2	60.7
1986 p/	1 835	16.0	5.6	1.0	35.0

Sources : IMF International Financial Statistics ; Banco de México, Indicadores económicos ; CIEMEX-Wharton, Perspectivas económicas de México.

a/ Insignifiant.
 p/ Préliminaire.

TABLEAU 2. — Mexique : exportations par région destinataire, 1960-1986 (pourcentages)

	États-Unis	Europe	Asie	Reste
1960	61.4	11.5	7.2	19.9
1970	60.7	8.5	5.6	25.2
1975	61.4	12.1	7.3	19.2
1980	72.7	16.5	9.9	0.9
1981	64.7	19.8	12.6	2.9
1982	53.3	22.2	12.5	12.0
1983	58.1	20.0	11.1	10.8
1984	58.8	19.4	10.8	11.0
1985	61.1	19.1	10.7	9.1
1986 p/	66.7	7.7	9.0	16.6

Sources : Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.
 p/ Préliminaire.

Le pétrole a significé sans doute un produit essentiel pour l'Europe (la CEE originelle et la CEE élargie des Douze). Le Mexique comme fournisseur de pétrole a participé aux besoins européens. Mais il faut analyser les chiffres pour se rendre compte d'une façon plus précise des rapports entre le Mexique et la CEE.

En 1958, la CEE importait de l'Amérique latine un montant de \$ 2,6 milliards, soit 11 % des importations totales extra-CEE. Avec le pétrole et la hausse de son prix, en 1982 l'importation en provenance de l'Amérique latine a été de \$ 17,7 milliards, mais ce chiffre représentait seulement 5,6 % du total. En 1984 on trouve presque la même situation : \$ 18,8 milliards, soit 6,2 % de l'importation totale de la CEE (Tableau 3). On peut observer que le commerce CEE-Amérique latine n'était pas supérieur au commerce CEE-ACP. (Ces chiffres ne comprennent pas l'Espagne et le Portugal).

TABLEAU 3. — CEE : importations par région d'origine, 1958, 1982, 1984

	US \$ milliards			Pourcentages		
	1958	1982	1984	1958	1982	1984
Amérique latine	2.6	17.8	18.8	10.9	5.6	6.2
ACP	2.3	17.4	19.2	9.7	5.5	6.4
EFTA	3.5	57.3	59.4	14.8	18.2	19.7
États-Unis	4.0	52.7	46.8	16.9	16.7	15.5
Japon	0.3	17.6	18.5	1.3	5.6	6.1
Reste	11.0	152.1	138.8	46.4	48.4	46.1
Total extra-EEC	23.7	314.9	301.5	100.0	100.0	100.0

Source : Eurostat, Analysis of EC-Latin American Trade, 1984 et Monthly External Trade Bulletin, 3/85. Cité par SELA, Relaciones económicas América Latina-CEE 1984-85. Papeles del SELA/3. Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1987, tableau 6, p. 29.

La participation mexicaine aux exportations latino-américaines à la CEE n'a pas été la plus forte de la région. Par exemple, en 1982, le Mexique a exporté vers la CEE \$ 2,6 milliards, de même qu'en 1984, c'est-à-dire environ 14 % des importations de la CEE en provenance de l'Amérique latine. Les principaux partenaires commerciaux de la CEE en Amérique latine sont le Brésil et l'Argentine.

Dans le commerce mexicain avec la CEE à Dix jusqu'en 1984, 95 % des exportations mexicaines se dirigeaient vers le Royaume-Uni, la France, l'Italie et la RFA. En 1985, le chiffre comparable était de 92 %, avec la France comme principal débouché. Mais si l'on inclut l'Espagne et le Portugal dans les exportations de 1985, c'est l'Espagne seule qui devient le marché le plus significatif (42 % en 1985, et 40 % en 1986, à cause du pétrole), tandis que les quatre pays mentionnés plus haut achetaient 53 % des exportations mexicaines vers la CEE à Douze en 1985, et 50 % en 1986 (Tableau 4).

Environ 85 % des exportations mexicaines vers la CEE ont consisté en pétrole. Si on exclut ce produit, les exportations du Mexique vers la CEE à Dix n'avaient subi aucun accroissement entre 1979 et 1984 (De Mateo 1986). Cela s'explique par plusieurs facteurs notamment :

a) la surévaluation du peso mexicain entre 1979 et 1981 et la crise financière et économique 1982-1984 ;



TABLEAU 4. — Mexique : exportations vers la CEE, par pays destinataire, 1980-1986 (US\$ milliards)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986 p/
RFA	255	213	249	269	231	293	387
France	566	931	940	832	928	816	408
Royaume-Uni	43	245	944	915	1 019	678	211
Italie	101	103	392	149	304	301	89
Le reste	169	155	93	109	128	60	177
CEE-10	1 134	1 647	2 618	2 274	2 610	2 248	1 272
Espagne						1 700	842
Portugal						77	59
CEE-12						4 025	2 173

Source : Banco Nacional de Comercio Exterior, d'après chiffres officiels.

p/ Préliminaire.

b) le manque de compétitivité des produits industriels mexicains ;

c) la structure protectionniste du marché de la CEE ;

d) l'absence en ce temps-là, au Mexique, d'une politique cohérente de promotion de l'exportation.

Pendant cette période, à côté du pétrole, les exportations mexicaines ont porté sur des minerais (8,9 % du total), des produits agricoles (miel, café, cacao, tabac et coton, 4,2 %), de l'éthylène (0,5 %) et des véhicules et pièces pour véhicules (1,8 %). On pourrait donner aussi une longue liste de produits industriels et agricoles, mais il s'agit de montants presque insignifiants [De Mateo 1986]. En 1975 on a signé un accord entre le conseil de la CEE et le Mexique ; cependant, cet accord ne va pas plus loin que d'établir un cadre général pour promouvoir le commerce, ce qu'on n'a pas réussi à faire.

Il est important de remarquer que la crise économique du Mexique depuis 1982, due en grande partie à la crise de la dette extérieure qui a obligé le Mexique à employer plus de 35 % de ses exportations de produits et de services pour payer les intérêts sur la dette, avec des résultats très négatifs sur l'évolution du PIB, et surtout sur la production industrielle, a empêché effectivement le Mexique de maintenir ses relations commerciales avec la CEE. En 1985 les exportations vers la CEE à Dix sont tombées à 14 % et en 1986, avec l'échec du marché pétrolier, on est arrivé à moins de la moitié de l'exportation atteinte en 1982. Si l'on compare les chiffres de 1986, avec la CEE à Douze, et ceux de 1985, on constate une chute de 46 %. On peut conclure que *le commerce du Mexique avec la CEE est en crise* et que, en tenant compte des efforts mexicains pour stimuler son économie et sortir de la crise financière, *il faudrait renforcer les négociations du Mexique avec la CEE*, et plus largement celles de l'Amérique latine avec la CEE, étant donnée la politique générale de la Communauté vers la région latino-américaine.

II. — Le souhait de relations Mexique-CEE plus intenses

Le Mexique attend beaucoup d'une CEE dynamique et ouverte. Il est utile de présenter quelques considérations sur la CEE au vu de la situation actuelle de l'économie mondiale et de ses perspectives. Du côté positif, on voit la CEE comme une force visant le développement post-industriel de l'Europe, avec de nombreuses innovations

technologiques qui permettront de moderniser les processus industriels et des services. On pourrait attendre de la CEE à Douze une relance partielle de l'économie mondiale, avec le Japon, qui aurait des effets favorables sur les marchés des produits de base et qui aboutirait à une consommation élargie des produits latino-américains, y inclus les mexicains. On attend aussi une modération des tendances protectionnistes et par conséquent des possibilités pour les nouveaux pays industrialisés, comme le Mexique, de fournir aux Européens des produits industrialisés pour lesquels il y a des avantages comparatifs surtout du point de vue des salaires, mais aussi en certains cas dans le domaine technologique. A moyen terme, le manque de main-d'œuvre en Europe, ou son coût trop haut, renforcera la tendance à transformer la division internationale du travail. Ce processus aura des avantages pour le consommateur européen, si en même temps l'Europe de la CEE réussit à restructurer son économie à long terme. La CEE à Douze, qui est déjà une puissance industrielle mondiale, pourrait améliorer ses conditions internes de concurrence et d'efficacité [Maillet 1987], et en fonction de son succès, employer une partie de son pouvoir d'achat élargi en augmentant la consommation de produits industriels latino-américains.

Si cela arrive, le Mexique, et la plupart des pays latino-américains, pourront considérer la CEE comme un partenaire commercial plus fort et comme une alternative réelle au marché des États-Unis. Pour le Mexique, cela serait très important à cause de la dépendance excessive des ventes pétrolières aux États-Unis. En dépit de la proximité du marché américain de produits manufacturés, il est important de continuer à poursuivre la diversification, surtout des marchés pour les produits industriels qui peuvent contribuer à l'emploi beaucoup plus que le pétrole.

La CEE continue à être le seul marché commun qui a réussi, et on espère qu'avec l'application de l'Acte unique, s'approfondira la formation du Marché commun. *L'exemple pour l'Amérique latine* et d'autres régions du Tiers Monde sera très important, parce que les efforts latino-américains d'intégration économique ont échoué, même le marché commun de l'Amérique centrale qui était, à l'origine, plus proche des conceptions européennes de ces mécanismes d'intégration.

On doit considérer aussi la CEE comme une source génératrice d'épargne, c'est-à-dire de fonds d'investissement pour les pays sous-développés. Malgré les hauts coûts de financement de la CEE, la contribution que pourrait faire la Banque européenne d'investissement au renouvellement des transferts financiers pour le développement peut devenir très importante (2). L'expérience des années 1975-1984, avec les gros endettements des pays d'Amérique latine auprès des banques commerciales, dans des conditions assez défavorables, devrait faire réfléchir les membres de la Commission de la CEE sur les moyens d'aider, du point de vue financier et technique, les besoins de développement des pays latino-américains. En même temps, on espère que la CEE interviendra dans les solutions complexes du problème de la dette extérieure latino-américaine. Le cas du Mexique, et certainement aussi celui du Brésil, démontrent l'impossibilité de continuer à transférer à l'extérieur 5 % du PIB, soit 40 % de l'épargne nationale, pour payer les intérêts de la dette ; ces paiements empêchent la croissance et le développement. Si on arrivait à une solution qui permettrait de réduire ces paiements, les pays endettés pourraient employer les devises pour augmenter leurs importations, par exemple de l'Europe, en contribuant de cette façon à l'évolution industrielle et de l'emploi de la CEE.

(2) Au Mexique, l'investissement direct des pays de la CEE ne dépassait pas \$ 2 milliards en 1984.

Du point de vue négatif, on doit constater que le protectionnisme de la CEE est considéré par les pays d'Amérique latine comme un grave obstacle au développement des relations commerciales. On sait très bien, et il est souligné souvent par les hauts fonctionnaires de la Commission de la CEE, que le tarif douanier de la CEE se trouve parmi les plus bas du monde. Le vrai problème est le tarif non-douanier, le protectionnisme déguisé qui tend à sauvegarder le marché intérieur de la Communauté pour les industries « sensibles » ou qui sont en difficultés d'ajustement. A cet égard, la CEE a participé à la tendance des pays industrialisés — les États-Unis, le Japon — d'empêcher la concurrence des produits manufacturés des nouveaux pays industrialisés. Dans le cas de l'Amérique latine, on peut faire une longue liste : acier et ses produits, textiles, produits chimiques, etc. En plus, les conséquences de la politique agricole commune, comme expression du protectionnisme agricole à outrance des pays membres de la CEE, sont assez défavorables pour plusieurs pays latino-américains, surtout pour les exportateurs de blé, huile, viande, produits pour l'alimentation du bétail, etc. Et les exportations de produits agricoles subventionnés par la CEE ont eu l'effet d'affaiblir les prix des marchés internationaux traditionnels. Il est vrai que le café, les bananes, le miel sont bien reçus par la CEE, mais il ne faut pas oublier les taxes de consommation exceptionnellement hautes sur ces produits dans plusieurs pays de la CEE [Von Gleich et al. 1985 ; De Mateo 1986 ; Gula 1987 ; Sela 1987].

On doit ajouter la question des préférences, d'une part l'application du système de préférences généralisées qui a été limité ou extrêmement conditionné pendant les dernières années ; d'autre part les préférences du système ACP de Lomé. On ne va pas discuter le droit de la CEE d'établir un régime spécial pour les pays ACP, mais l'effet sur l'Amérique latine a été négatif.

La récente association de l'Espagne et du Portugal, qui renforce la puissance économique de la CEE et qui doit être considérée en général comme positive, pourrait avoir des conséquences négatives aussi pour l'Amérique latine, à cause de la concurrence qui existait déjà entre produits d'exportation latino-américains et espagnols sur les marchés européens, à cause de l'application par l'Espagne des restrictions non-douanières aux produits latino-américains, enfin à cause de l'arrivée de produits ACP dans les marchés espagnol et portugais [Sela 1987]. L'Espagne a tenu compte de ses relations économiques avec l'Amérique latine et s'est prononcée pour appuyer les intérêts de la région auprès de la CEE, mais on doit rappeler que les intérêts économiques de l'Espagne sont essentiellement européens, et non pas de solidarité économique (on ne discute pas l'aspect culturel) avec l'Amérique latine.

Le point de vue Latino-américain, que je partage [Urquidi 1986], souligne le manque d'intérêt de la CEE pour le développement de l'Amérique latine et pour ses problèmes, en dépit de certaines déclarations récentes des hauts fonctionnaires de la Commission. Selon l'avis de quelques-uns en Europe, surtout dans le cas du Mexique, la notion du rapport étroit qui existe avec les États-Unis éliminerait la nécessité du rapprochement de la CEE avec l'Amérique latine. Pour l'Amérique centrale il y a eu un accord spécial d'appui, mais qui, dans les circonstances actuelles de cette sous-région, ne peut pas dépasser son caractère rhétorique. Avec le Brésil, l'intérêt de la CEE est beaucoup plus fort, du point de vue stratégique, de marché, d'investissements, financier et technologique. Avec l'Argentine, le conflit des Malouines empêche encore une pleine évolution des intérêts communs. On a l'impression que la CEE a établi ses priorités vers les autres régions du Tiers Monde [De Mateo 1986 ; Gula 1987]. En tout

cas, les négociations avec l'Amérique latine n'ont pas réussi, ni à Bruxelles ni vis-à-vis des organisations Latino-américaines comme le Sela. Il est vrai aussi que la représentation latino-américaine à Bruxelles, par l'intermédiaire du Groupe latino-américain (Gula), n'a pas été extraordinaire, ce qui signifie en même temps le manque d'intérêt de la part des gouvernements latino-américains ; cependant, si la CEE n'établit pas une ambiance favorable aux négociations, il sera très difficile pour les Latino-américains de poursuivre une politique positive. Ce qu'on observe souvent, en plus, c'est la divergence qui existe parfois entre la politique de la Communauté et la politique des États membres sur les questions qui affectent les pays latino-américains. Ceci n'est pas toujours suffisamment perçu par les latino-américains eux-mêmes.

Quelles sont les perspectives ? On doit attirer l'attention sur la déclaration de La Haye, du Conseil de l'Europe, en juin 1986, où on a réaffirmé la volonté de renforcer et développer les relations avec l'Amérique latine, aussi bien dans le domaine politique qu'à l'égard des questions économiques et techniques. Les Latino-américains, par l'intermédiaire du Gula à Bruxelles, ont pris des positions positives au mois de janvier 1987 pour approfondir les relations avec la CEE et promouvoir des négociations qui pourraient aboutir à des résultats pratiques. En juin 1986, s'est tenu un important colloque à Strasbourg, au conseil de l'Europe, organisé par l'Institut pour les relations Europe-Amérique latine (IRELA), avec la participation d'un grand nombre de personnalités européennes et latino-américaines [IRELA 1986]. Ce dialogue a été centré sur des questions politiques, au vu des tendances de démocratisation dans plusieurs pays d'Amérique latine, mais on n'a pas dissocié les aspects politiques des aspects économiques, d'endettement, culturels et autres. L'Europe des Douze est sans doute un facteur important d'appui à la démocratie en Amérique latine, et dans ce cadre le conseil et les représentants des États membres de la Communauté ont fait une déclaration d'appui aux conclusions du Conseil de l'Europe à La Haye. Cette déclaration est nettement positive pour l'avenir des relations CEE-Amérique latine. Néanmoins, il y a un long chemin à parcourir. Du côté latino-américain, surtout, on constate l'absence d'un mécanisme de négociation qui soit représentatif et qui ait les ressources et l'appui nécessaire des gouvernements latino-américains. On a la base : le SELA, et on pourrait la renforcer du point de vue technique avec les ressources de la CEPAL.

Il faut reconnaître que l'économie mondiale se transforme rapidement, et que pour l'Amérique latine — en vue des ajustements entre les pays industrialisés — il serait indispensable de se moderniser et en particulier de construire une industrie efficace et concurrente pour s'insérer dans les nouveaux courants commerciaux et technologiques d'une nouvelle économie internationale. Mais pour y participer positivement, il serait sérieux d'aider l'Amérique latine à résoudre ses problèmes d'endettement, pour enlever la restriction financière et permettre à ses économies de sortir de la crise réelle : celle de la chute du PIB et du haut chômage. Avec l'appui de l'extérieur, des pays industrialisés, parmi eux la CEE, on pourrait éviter que les économies latino-américaines se distancient de l'économie mondiale. Cela dépend en grande partie des politiques commerciales, par exemple de la CEE, mais aussi des États-Unis, qui devraient reconnaître les conditions spéciales des pays exportateurs de produits de base et les occasions d'accroître le commerce de produits industriels latino-américains.

L'Europe pourrait aussi entreprendre de nouveaux investissements directs avec une orientation moderne. A cet égard, il serait nécessaire d'éviter l'approche ancienne de s'établir au-dedans des marchés latino-américains sur-



protectionnistes, en adoptant par contre une politique de participation dans les industries latino-américaines qui soient capables d'exporter des produits de haute technologie sur les marchés internationaux. On pourrait envisager des systèmes de participation à la production (*Production Sharing*) qui utiliseraient la sous-traitance comme moyen de base mais qui comporteraient les participations technologique, financière des marchés en Europe et d'ailleurs [Urquidi 1986].

Il faudrait demeurer réaliste. Comme l'a dit Angel Vinãs, « Ce serait une illusion des Latino-américains d'espérer que les Européens entreprennent des actions décisives dans un avenir immédiat afin de transformer les relations interrégionales, du point de vue de la sécurité ou autre. Il n'est pas probable non plus que la zone d'intérêt de l'Alliance (occidentale) aura une extension géographique, surtout vers l'Amérique latine. L'Europe occidentale n'est pas devenue la Troisième colonne du système international, et son influence en Amérique latine n'est pas si forte qu'auparavant... Néanmoins, on est en train de créer de nouvelles possibilités, et dans les années prochaines les pays membres de la Communauté et les membres européens de l'alliance Atlantique auront l'occasion de commencer à établir une politique plus imaginative vers l'Amérique latine » [Vinãs 1987]. L'auteur (que je cite d'un texte publié en anglais) nous avertit qu'on ne peut pas espérer une modification à court terme de la politique économique de la CEE vers l'Amérique latine, y compris les problèmes de la dette et les préférences commerciales, mais il souligne que l'Amérique latine peut espérer « plus d'appui politique... (qu'on obtiendra) de l'amélioration des mécanismes pour le dialogue et la concertation entre l'Europe et l'Amérique latine, lesquels n'ont pas été efficaces jusqu'ici » [Vinãs 1987].

A mon avis, pour achever même des résultats modestes dans le cadre des nouvelles relations qu'on envisage, il faudrait intensifier les relations de connaissances réciproques entre la CEE à Douze et les pays de l'Amérique latine. Je me réfère aux échanges culturels, mais surtout aux échanges académiques, en soulignant l'importance de renforcer les centres d'études latino-américains en Europe et de créer des centres d'études européens en Amérique latine. Il ne suffit pas de renforcer les mécanismes intergouvernementaux, au niveau diplomatique, ni d'avoir des échanges entre journalistes et entre représentants de la vie culturelle, il est indispensable de se connaître mieux au plan des réalités économiques et sociales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- De Mateo, Fernando, 1986 « Mexico y la Comunidad Económica Europea : comercio e inversiones », *Comercio Exterior*, Mexico, Vol. 36, n° 7, pp. 591-602. (Travail rédigé aussi en anglais pour Peter Cosey et Miguel S. Wionczek, eds., *Mexico and the European Community*, La Haye, Nijhoff, 1986).
- GRULA - Groupe latino-américain, Bruxelles, 1987 « Reflexiones sobre las relaciones entre la America Latina y la Comunidad Europea », janvier 1987.
- IRELA, Instituto de Relaciones Europeo-Lationamericanas, 1986 « Democracia y democratización : un diálogo entre Europa y América Latina », Estrasburgo, Francia, 3-5 de junio de 1986. Informe de Conferencia n° 3/1986. Madrid.
- Maillet, Pierre, 1987 « Industrial Adjustment in a Common Market : the Case of the European Community, Some Lessons for an Infant Common Market ». Kuala Lumpur. First ASEAN Economic Congress, March 13-23, 1987.
- SELA-Sistema Económico Latinoamericano, 1987 « Relaciones económicas America Latina-CEE 1984-85 : posibilidades de cambio en un contexto mundial en transformación ». Papeles del SELA/3. Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Urquidi, Victor L., 1986 « Hacia una nueva relación económica entre Europa y América Latina », *Comercio Exterior*, México, vol. 36, n° 7, juillet 1987, pp. 584-590. Document présenté au colloque de Strasbourg (*vide IRELA op. cit.*), texte original en espagnol.
- Viras, Angel, 1987] « European-Latin American Relations in the East-West Conflict : A Spanish Perspective ». IRELA, *Working Paper* n° 7. Madrid.
- Von Gleich *et al.*, 1985 « Europäisch-Lateinamerikanische Wirtschaft-Kooperation — Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz als Partner Latein-amerikas, Köln, Deutscher Instituts-Verlag.

L'ASEAN ET L'EUROPE

Mohammad SADLI ⁽¹⁾

Une réunion de chefs de gouvernement de l'ASEAN est prévue pour cette année à la mi-décembre à Manille. Celle-ci ne constituera que le troisième sommet depuis la création de l'ASEAN il y a vingt ans. L'Association des Nations du Sud-Est asiatique a été créée à Bangkok le 8 août 1967. La Déclaration de Constitution de l'ASEAN a été signée par les ministres des Affaires étrangères des cinq pays membres (fondateurs) et pendant dix ans, ces ministres ont dominé dans l'organisation.

Dans la Déclaration de Bangkok, le premier but de l'association est « d'accélérer la croissance économique, le progrès social et le développement culturel dans les régions... pour créer une communauté pacifique et prospère en Asie du Sud-Est ». La coopération économique était par conséquent un but officiel, mais en fait, la raison de la création de l'association prenait ses racines dans la sécurité et la politique, ce qui ne pouvait être formulé explicitement, pensa-t-on à l'époque. A cette époque, une menace d'exportation d'idéologie et peut-être de révolte était pressentie de la part d'un pays voisin, récemment sorti vainqueur d'une guerre contre une grande puissance. D'autre part, en Indonésie, le nouveau régime voulait convaincre ses voisins qu'il n'avait pas les mêmes tendances agressives que son prédécesseur, beaucoup plus révolutionnaire.

En raison de l'isolement colonial qu'ils avaient connu, les pays de l'ASEAN n'entretenaient pas de liens étroits entre eux. Donc la période consacrée « à faire connaissance » était de toute première importance. Les relations intra-ASEAN étaient considérées comme des relations internationales, et donc les ministres des Affaires étrangères prirent la tête du mouvement. Dans le domaine économique, il n'y avait, là non plus, guère de complémentarités entre les économies nationales. Ces pays produisaient des produits de première nécessité exportés vers les pays métropolitains, et ils constituaient plus ou moins des marchés captifs pour les industries de ces derniers.

Des relations commerciales de grande ampleur n'existaient qu'entre trois pays : entre la Malaisie et Singapour et entre l'Indonésie et Singapour, mais la nature de celles-ci était l'entreposage. Quelle pouvait bien être l'ampleur des relations commerciales entre la Thaïlande et l'Indonésie, par exemple ? Certainement pas plus importante que la part du commerce des produits manufacturés aujourd'hui. Lorsque la Malaisie manquait de riz, elle en importait une partie de Thaïlande, mais la plus grande part venait du Programme PL40 des États-Unis en raison de ses conditions de paiement plus souples. La Thaïlande aurait pu importer du pétrole d'Indonésie mais le pétrole du Moyen-Orient était meilleur marché. L'infrastructure du commerce intra-ASEAN était également sous-développée, sauf avec Singapour. Pour l'Indonésie, par exemple, les frais d'expédition sont moins élevés avec le Japon qu'avec Bangkok ou Manille.

L'ASEAN ne peut pas encore reproduire les modèles européens

La déclaration de Bali et l'idée d'un « commerce préférentiel »

Au cours du premier sommet de l'ASEAN à Bali, le 24 février 1976, les fondations d'une coopération économique

(1) L'auteur de cet article est professeur d'économie à l'université d'Indonésie. Il est vice-président du Groupe des Quatorze de la Chambre de commerce et d'industrie de l'ASEAN. Il préside également le Conseil de recherche et d'analyse économique de la Chambre indonésienne de commerce et d'industrie.

Traduction française par Dominique Auvray. Les sous-titres ont été ajoutés par la rédaction.



ont été posées dans la « Déclaration d'Accord de l'ASEAN ». Voici les termes de l'article :

1. Les États membres coopéreront dans le domaine commercial afin de promouvoir le développement et la croissance de nouvelles productions et commerces et d'améliorer les structures commerciales des États nationaux et des pays de l'ASEAN conduisant à un développement plus ample et de sauvegarder et d'augmenter leurs profits et réserves de change.

2. Les États membres progresseront vers l'établissement d'arrangements commerciaux préférentiels, défini comme un objectif à long terme, sur une base jugée opportune à tout moment lors de rounds de négociations et soumis à l'accord unanime des États membres.

3. L'accroissement du commerce entre les États membres sera facilité par une coopération concernant les produits de base, en particulier la nourriture, l'énergie et par une coopération dans les projets industriels de l'ASEAN.

4. Les États membres accéléreront leurs efforts communs pour améliorer l'accès aux marchés en dehors de l'ASEAN pour les matières premières et les produits finis en cherchant à éliminer toutes les barrières douanières dans ces domaines, en développant un nouvel emploi pour ces produits et en adoptant des approches et des actions communes dans leurs relations avec des groupements régionaux et des puissances économiques industrielles.

5. De tels efforts devront également conduire à une coopération dans le domaine de la technologie et des méthodes de production pour augmenter la production et améliorer la qualité des produits d'exportation, de même que pour développer de nouveaux produits d'exportation dans un but de diversification des exportations.

En ce qui concerne la coopération industrielle, la Déclaration prévoit :

1. Les États membres coopéreront pour créer des usines industrielles de l'ASEAN sur une grande échelle, en particulier pour faire face aux besoins en commodités essentielles.

2. Priorité devra être donnée aux projets utilisant les matériaux disponibles dans les États membres, contribuant à l'augmentation de la production alimentaire, augmentant les profits de change ou maintenant les devises et créant des emplois.

Les principes de la coopération économique de l'ASEAN, tels qu'ils sont définis dans le texte de l'accord ASEAN (de Bali) reposent sur l'idée d'un « commerce préférentiel », et non sur celle d'un marché commun ou d'une zone de libre échange. Cette idée provient d'une étude solide, réalisée auparavant sous les auspices de l'UNDP et appelée couramment le « Rapport Kensu ». Les pays de l'ASEAN, encore très concernés par leurs efforts de développement national et individuel, n'étaient pas prêts à s'engager au-delà de ce projet.

Les pays de l'ASEAN représentent une variété de pays en développement, à revenu moyen, et encore engagés dans le processus d'industrialisation et de modernisation de leurs économies. L'Indonésie se situe au bas de l'échelle des pays à revenu moyen, la Malaisie au milieu et Singapour au sommet. A l'exception de Singapour et de Brunei, les pays de l'ASEAN ont suivi la voie d'industrialisation par substitution d'importations accompagnée de protections contre les importations concurrentielles. Au cours de la période de forte croissance des années 1970, ces marchés intérieurs

fournissaient encore de larges débouchés et ne justifiaient pas la mise en œuvre d'une autre stratégie d'industrialisation. Lorsque la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande ont essayé progressivement d'exporter certains de leurs produits à haute intensité de main-d'œuvre, ils ne recherchaient pas des marchés dans le voisinage. Les marchés qui les attiraient étaient les États-Unis et l'Europe.

La coopération économique de l'ASEAN peut être différenciée de ce qu'on appelle couramment « partage du marché » et « mise en commun des ressources ». Le partage du marché entre les pays membres était une proposition sensée car les gains commerciaux auraient pu ne pas être répartis de façon quasi égale à court et moyen terme. « La mise en commun des ressources » semble plus séduisante car elle comporte la promesse de bénéfices pour tout le monde. Une forme de « mise en commun des ressources » est de « se liquer contre les pays tiers », c'est-à-dire la mise en commun des influences économiques et politiques dans les négociations commerciales.

L'Indonésie est le plus grand pays (170 millions d'habitants) mais a le revenu par tête (530 \$US par an) et le taux d'industrialisation (12 % du PIB) les plus bas. Elle considère son marché intérieur, avec son potentiel important, comme l'atout essentiel de son industrialisation et n'est, par conséquent, guère encline à « en faire cadeau » à ses voisins dans le cadre d'un marché commun ou d'une zone de libre échange. Dans la mesure où ses tarifs douaniers sont parmi les plus élevés dans l'association, il lui importe que les biens provenant de l'extérieur circulent dans les pays avec peu ou pas de murs douaniers. La position de l'Indonésie peut sembler évidente, mais en fait les autres grands pays de l'ASEAN sont tout aussi protectionnistes lorsqu'ils participent aux négociations PTA (Preferential Trading Arrangement). Cette tendance peut se retrouver dans la longueur de la liste d'exclusion que quatre pays membres ont instituée dans le projet PTA. D'autre part, si un pays à haut tarif douanier accorde une certaine marge préférentielle, alors le montant de sa concession sera plus grand que pour un pays avec un taux bas de tarifs. Un pays libre échangiste avec des taux zéro n'a rien à donner. C'est pourquoi il n'y a pas de parité dans le montant des concessions entre les pays de l'ASEAN. C'est l'un des obstacles sur la voie vers une mise en œuvre énergique du projet PTA.

La modicité des réalisations pendant dix ans

Dix ans après la déclaration de Bali, peu de commerce supplémentaire a lieu entre les pays de l'ASEAN dans le cadre du projet PTA. Cependant, il est tout de même possible de noter un accroissement important du commerce intra-ASEAN, dont une partie trouve son origine dans des politiques gouvernementales préférentielles. Par exemple, certaines années, les mouvements de pétrole brut et de produits pétroliers depuis l'Indonésie à destination des Philippines et de la Thaïlande sont plus élevés, et l'Indonésie effectue parfois un effort plus substantiel pour acheter du riz en provenance de la Thaïlande, mais de tels flux ne constituent pas des transactions privées découlant des impulsions du marché, mais sont réalisées par des entreprises paraétatiques dirigées par des gouvernements.

De plus, la coopération industrielle n'a donné le jour qu'à peu de projets. Parmi les grands projets industriels dans le secteur public, mentionnés dans l'accord de l'ASEAN, seuls deux projets de production d'engrais à base de gaz naturel ont été mis en service, le premier en

Indonésie et le second en Malaisie. Le gouvernement japonais a débloqué un crédit de 1 milliard \$US pour de tels projets, mais le total de la somme n'a pu être entièrement consommé. Les problèmes se sont posés pour l'accès aux marchés de l'ASEAN. De plus, les deux usines de production d'engrais ne rapportent pas, car les prix des engrais à base d'urée sont maintenus à un niveau bas dans les pays de l'ASEAN, étant donné que le marché international est souvent inondé par des offres meilleur marché en provenance des grands pays pétroliers où le gaz ne coûte pour ainsi dire rien. Le prix du gaz pour l'usine d'engrais de l'ASEAN en Indonésie est également très inférieur à ce que ce pays pourrait obtenir en exportant du gaz naturel liquéfié.

Les deux années passées, un nouveau projet de coopération industrielle a été lancé, à savoir le projet Joint Venture Industrielle de l'ASEAN (AIJV). Ce projet concerne le secteur privé. Il est basé sur le PTA, et donc les productions du projet AIJV peuvent entrer dans les pays participants avec une plus grande marge préférentielle que pour le commerce normal. La marge préférentielle pour l'AIJV pourrait être au maximum de 75 %. Une AIJV pourrait être lancée par deux pays (participants) et d'autres pays de l'ASEAN pourraient les rejoindre plus tard. Des partenaires étrangers (à l'extérieur de l'ASEAN) pourraient s'y joindre mais leur part ne pourra pas excéder 49 %. Cependant l'un d'eux pourrait devenir le plus grand participant.

Malgré les points attrayants, il n'y a actuellement que neuf AIJV, à divers stades de réalisation ; il faut néanmoins garder à l'esprit le fait que ce projet est encore très récent. Les obstacles à la mise en œuvre sont d'ordre bureaucratique et « politique ». Bien que les projets AIJV concernent le secteur privé, les gouvernements doivent tout de même donner leurs accords car ce sont eux qui décident de la marge préférentielle et d'autres avantages. Par conséquent, un projet industriel doit être approuvé par la totalité des pays partie prenante, tandis que tous les pays membres doivent décider s'ils y participent ou non. Un autre processus de longue durée concerne la détermination de l'emplacement choisi parmi les pays participants. Les partenaires du secteur privé peuvent très bien n'éprouver aucune difficulté à choisir le meilleur pays pour réaliser le projet, mais les sensibilités politiques des gouvernements (qui doivent donner leur accord) peuvent faire échouer le projet. Il serait certainement très difficile de se mettre d'accord sur un premier paquet ne contenant que peu de projets, surtout si l'évaluation était effectuée au cas par cas, c'est-à-dire le premier arrivé, le premier servi. Un pays ne peut pas se rendre compte du gain qu'il en retirera, s'il n'est pas choisi comme lieu du projet. Le système ne peut fonctionner que si la répartition géographique d'un nombre suffisamment grand de projets satisfait chaque pays.

Le second sommet de l'ASEAN, qui a eu lieu à Kuala Lumpur un an après celui de Bali, n'eut guère plus de signification dans le domaine économique. Par la suite, il n'y eut plus de sommets et par conséquent le prochain sommet engendre beaucoup d'espoirs. Le sentiment général est que la coopération de l'ASEAN dans les domaines politique, social et culturel a été satisfaisante, mais la coopération économique ne suscite guère d'éloges. Ceci explique le consensus sur la nécessité, au sommet de Manille, d'effectuer un sérieux effort pour accroître la coopération économique. C'est pourquoi toutes les réunions préparatoires entre les hauts fonctionnaires et les ministres essaient de formuler « de nouvelles initiatives » pour « accroître la coopération économique ».

Entre temps, trois chefs de gouvernements ont néanmoins fait, à l'initiative du président Suharto (Indonésie) lors de sa visite à Kuala Lumpur et à Singapour, une déclaration commune excluant toute idée de « marché commun » ou de « zone de libre échange » selon le modèle européen. Les Premiers ministres de Malaisie et de Singapour ont certainement pris cette décision politique afin de « sauver » le sommet. Si l'Indonésie n'apprécie pas l'idée de se lancer dans une intégration économique régionale aménagée, alors il ne faut pas la forcer à le faire. La formule « six moins x » ne devrait pas être appliquée dans le cas de décisions politiques importantes ; elle est plus adaptée à des décisions liées à des projets particuliers.

Tout le monde apprécie l'harmonie et la coopération politique dans l'ASEAN, et apprécie l'ASEAN, tel qu'il est actuellement. Au cours de ses vingt années d'existence, l'ASEAN n'a pas connu de conflits sérieux entre les États membres. La réclamation philippine concernant le territoire malaisien (Sabah) a peut-être fait avorter les sommets prévus après Kuala Lumpur, mais la maîtrise de cette question épineuse doit sans doute beaucoup à l'existence de l'ASEAN. Les dirigeants des pays de l'ASEAN considèrent que, quel que soit le progrès à réaliser dans le domaine économique, chaque pays doit se sentir en accord avec celui-ci.

Les décisions prises à Singapour en juillet 1987

Dans la mesure où l'idée de marché commun ou de zone de libre échange est éliminée pour des raisons politiques, alors les seules « nouvelles initiatives pour accroître la coopération économique de l'ASEAN » doivent concerner l'amélioration du système PTA et des règles pour les projets AIJV. Voilà ce que les ministres de l'Économie de l'ASEAN ont décidé lors de leur 19^e réunion les 9/11 juillet 1987, à Singapour. Les ministres sont sans doute allés aussi loin que possible politiquement. Selon un proverbe, « l'ASEAN ne peut aller qu'aussi loin que l'Indonésie a la volonté ou la possibilité d'aller ». A la lumière de ceci, on peut penser que l'Indonésie a fait des concessions inattendues lors de la réunion de Singapour. Ceci a été rendu possible du fait de sa bonne performance à l'exportation suite à la restructuration et à la déréglementation industrielles engagées en 1983 et à la dévaluation de 1986.

Voici les décisions prises lors de la réunion ministérielle de Singapour :

a) Le projet de Joint Venture Industrielle de l'ASEAN (AIJV) devra subir les améliorations suivantes :

i) la marge de préférence (mop) passera de 75 % à 90 % ;

ii) le plafond concernant les actions extra-ASEAN dans les projets AIJV atteindra 60 % pour les demandes soumises avant le 31 septembre 1990 ;

iii) la période pendant laquelle un pays non participant pourra se joindre sera de huit ans au maximum. Cependant, une fois les quatre premières années écoulées, un pays non participant pourra bénéficier, à tout moment, de la marge de préférence accordée par les pays participants aussitôt qu'il appliquera lui-même cette même marge de préférence. Si un pays non participant ne souhaite pas accorder une telle marge de préférence, alors la durée de la période pour se joindre devra être prolongée au-delà des quatre premières années et aussi longtemps que le pays non participant maintiendra cette position, sans excéder la durée maximale de huit ans ;

iv) COIME préparera une liste des productions AIJV,



approuvée au préalable, et toute entité AIJV valable, qui produit de tels produits, sera automatiquement considérée comme un projet AIJV ;

v) les productions AIJV recevront une accréditation locale dans tous les pays participants.

b) Un accord de garantie des investissements ASEAN (ASEAN Investment Guarantee Agreement) pour la promotion et la protection des investissements intra-ASEAN sera établi.

c) L'ASEAN se fixe comme objectif à long terme de parvenir à faire entrer une part importante du total et de la valeur des produits commerciaux dans le cadre de l'Arrangement Commercial Préférentiel (PTA). Les étapes les plus urgentes et pratiques seraient pour l'ASEAN d'améliorer le PTA et de mettre en œuvre, au cours des cinq prochaines années, les mesures suivantes :

i) abaissement des listes d'exclusion des pays membres à 10 % maximum de la totalité des produits commercialisés et achèvement d'une meilleure harmonisation des listes d'exclusion. Les produits demeurant sur les listes d'exclusion ne devront pas représenter plus de 50 % de la valeur du commerce intra-ASEAN ;

ii) application d'une marge préférentielle de 25 % minimum sur les nouveaux produits introduits progressivement dans le PTA. Les pays membres devront préparer un programme d'introduction progressive de produits dans le PTA avant le sommet ;

iii) baisse de la marge préférentielle à 50 % pour les articles déjà concernés par le PTA ;

iv) réduction des exigences de l'ASEAN concernant les règles d'origine de 50 à 35 % sur cinq ans, ceci au cas par cas, à la suite de quoi un examen sera effectué afin de permettre de revenir aux exigences de départ de l'ASEAN ;

v) application immédiate de l'arrêt des NTB (barrières non tarifaires) et négociation de la baisse forcée des prix.

La réunion des ministres de l'Économie de l'ASEAN (AEM) à Singapour a également eu pour résultat des résolutions dans le domaine des produits de base, du tourisme, des assurances, des transports et des communications, ce qui pourrait aussi entraîner des développements d'importance, qui ne seront pas examinés ici.

Le domaine de la plus grande importance pour la coopération économique de l'ASEAN est celui du commerce, et peut-être que l'AEM a pris des décisions de première importance, et espérons-le, de caractère irréversible.

Fin octobre 1987, une autre réunion AEM aura lieu à Singapour, la dernière avant le sommet. Selon toute vraisemblance, les décisions prises en juillet resteront valables et seront retravaillées en détail. Le travail concernant la liste des AIJV, soumise à accord préalable, et le premier examen des listes réduites d'exclusion pour le PTA des divers pays membres sera à l'ordre du jour. Il y a de fortes chances pour que les résolutions formulées à Singapour constituent la base des décisions prises lors de ce sommet. Le sommet ne durera que deux jours, ne laissera certainement pas assez de temps aux participants pour entrer dans des discussions approfondies. Il est fort probable qu'ils approuveront les recommandations de l'AEM.

L'efficacité et l'énergie avec lesquelles les nouveaux projets de PTA et d'AIJV seront mis en œuvre seront examinées dans les cinq années à venir. Pour le projet AIJV et ses listes, soumises à accord préalable, il y a un

élément « d'automatisme » et de « transparence » dans les nouvelles règles, qui sera très encourageant pour le secteur privé. Pour la réduction des listes d'exclusion du PTA et l'assouplissement des règles d'origine, il s'agira plutôt d'une approche « au cas par cas » avec ses propres pièges.

La résolution concernant « l'application immédiate de l'arrêt des NTB et la négociation de la baisse forcée des prix » est d'importance et semble trop belle pour être vraie. Mais elle est liée aux engagements pris par l'ASEAN dans les négociations actuelles du GATT. L'esprit du GATT pourrait bien avoir inspiré les ministres de l'Économie de l'ASEAN.

Pour tous les pays de l'ASEAN, le commerce global est et sera beaucoup plus important que toute expansion du commerce régional grâce au système préférentiel. C'est pourquoi la libéralisation du commerce régional de l'ASEAN est au mieux un tremplin vers la libéralisation globale. Les tarifs douaniers des pays de l'ASEAN devraient diminuer progressivement ainsi que les NTB. L'ASEAN devrait rester une entité régionale ouverte avec une plus grande importance accordée au commerce mondial, et la coopération régionale économique ne devrait pas entraîner une industrialisation, tournée vers l'intérieur, et accompagnée d'une attitude très protectionniste vis-à-vis du reste du monde. C'est pourquoi une marge préférentielle de 50 % sur les articles concernés par le PTA peut s'avérer suffisante, car une marge plus élevée pourrait amener une déviation du commerce, si les tarifs douaniers n'étaient pas progressivement abaissés et les NTB réduits.

Les raisons de la modestie des décisions

Les économistes européens ont demandé à l'ASEAN, par exemple lors du Congrès organisé par le Groupe des Quatorze à Kuala Lumpur en mars 1987 (2), « Pourquoi ne pas suivre la voie du Marché commun ou de la Zone de libre échange européenne ? », c'est-à-dire créer le libre échange entre les pays membres, que ce soit avec une unité (exemple du Marché commun) ou une diversité (exemple de l'EFTA) des tarifs douaniers extérieurs. L'histoire de la coopération commerciale régionale, par absence d'intégration, a été bien morne dans les pays en voie de développement et il y a des chances pour qu'il en soit de même pour l'ASEAN. Les économistes européens, présents à la Conférence, étaient très inquiets, concernant les déviations et distorsions commerciales possibles à cause des systèmes préférentiels et d'un repli sur soi-même de l'ASEAN. Il se peut qu'ils aient raison en théorie, mais que faire si les dirigeants de l'ASEAN ne sont pas encore prêts à « se jeter » dans l'eau froide de l'intégration ? Les économistes de l'ASEAN, d'autre part, se plaisent à attirer l'attention sur le fait que l'ASEAN n'a pas connu la situation de l'Europe d'avant-guerre avec son protectionnisme et ses guerres commerciales, n'a pas fait l'expérience traumatisante de deux guerres mondiales, n'a pas connu la nécessité de travailler en commun de façon étroite pour harmoniser les politiques économiques pendant l'ère de la réhabilitation d'après-guerre dans le

(2) NDLR : à la demande de l'ASEAN, la Commission de la CEE a chargé l'Institut européen d'administration publique (Maastricht) de constituer une petite équipe de spécialistes européens qui ont, en mars 1987, à Kuala Lumpur, intensément discuté avec leurs collègues asiatiques des enseignements que ceux-ci pourraient tirer de l'expérience européenne. Les textes des rapports de base ont été publiés dans le volume paru fin septembre : *ASEAN at the crossroads*, ed by Noordin Sopiee, Chew Lay See et Lim Siang Jin Institute of Strategic and International Studies, Malaysia, ISBN 967-947-045-8.

cadre du Plan Marshall. Les pays de l'ASEAN ont également des niveaux d'industrialisation différents et des marchés d'ampleur différente. L'intégration économique fait partie d'un processus politique avec ses propres forces et pressions, dont les exigences économiques ne constituent qu'une partie. Comme il a été écrit plus haut, si un pays comme l'Indonésie n'apprécie pas l'idée de faire partie d'un marché commun ou d'une zone de libre échange dans l'ASEAN dans un avenir proche, alors de tels sentiments politiques fixeront la limite de ce qui est actuellement concevable. Dans les cinq à dix années à venir, cependant, si l'Indonésie poursuit sa transformation industrielle (de la substitution des importations à l'orientation vers les exportations) et si les exportations industrielles concrètes augmentent positivement, l'humeur pourrait évoluer.

Les ministres de l'Économie, présents à Singapour, semblent avoir pris deux décisions importantes qui pourraient bien ne pas être totalement logiques. Concernant le PTA, ils étaient peu disposés à accorder une marge préférentielle de plus de 50 %. Par contre, pour les AIJV, ils ont accepté un libre échange presque total, c'est-à-dire une marge préférentielle de 90 %.

Les projets d'AIJV pourraient être de nouveaux projets ou des entreprises anciennes converties en AIJV si ces dernières répondent aux conditions requises pour une AIJV. Il nous reste encore à voir dans quelle mesure chaque pays se conduit de façon libérale ou audacieuse dans l'établissement des listes soumises à accord préalable. Pour l'instant, il n'est fait mention ni de l'orientation ni de la couverture. En Indonésie, l'idée est de présenter comme de potentielles AIJV des industries en amont et intermédiaires, ayant besoin d'un marché plus important que le marché intérieur pour atteindre des économies d'échelle. Si, en voyant les choses de façon optimiste, se développent au cours des cinq à dix prochaines années, des centaines de AIJV de ce type, elles pourraient donner une nouvelle dimension à l'industrialisation régionale de l'ASEAN.

Le Groupe des Quatorze, créé par la Chambre de commerce et d'industrie de l'ASEAN pour étudier et formuler des recommandations au sommet sur l'intégration et la coopération économique dans l'ASEAN, a adopté une approche différente pour la libéralisation du commerce. Il a recommandé la suppression des listes d'exclusion (mais sans fixer de délai pour y parvenir) et si d'autres industries dans chaque pays sont menacées par un afflux d'importations en provenance de pays voisins et leur « portant préjudice », ce pays peut appliquer les mesures de protection prévues dans l'accord PTA, par exemple, des quotas douaniers. Dans la mise en œuvre du système PTA, les pays de l'ASEAN ont eu tendance à être trop prudents et n'ont pas voulu courir le risque de provoquer des conflits commerciaux en inscrivant un grand nombre d'articles sur les listes « sensibles ».

Les pays de l'ASEAN souhaitent une intensification des relations avec l'Europe

Enfin, venons-en aux relations économiques avec la Communauté européenne. L'Europe occupe une place

aussi importante que les États-Unis en tant que marché pour les exportations de l'ASEAN et certainement plus importante que le Japon. Il n'y a que pour le pétrole et le gaz naturel que le Japon occupe une place bien plus dominante, mais ceci en raison des distances. D'autre part, l'ASEAN connaît le dynamisme du commerce et des investissements européens, soutenu par le financement des exportations. Par conséquent, l'Europe est un partenaire économique et commercial de grande importance pour l'ASEAN, une alternative intéressante aux États-Unis et au Japon. Le Japon a enlevé bon nombre des marchés traditionnellement détenus par l'Europe dans l'Asie du Sud-Est, par exemple dans l'automobile, l'électronique, la machinerie lourde, etc. Mais, en raison de l'appréciation du yen, certains produits européens sont à nouveau compétitifs. L'ASEAN représente également un espace intéressant pour des projets de développement et le développement d'autres systèmes, nécessitant de l'outillage et du matériel ainsi que des services de conseil et d'ingénierie. Généralement de tels projets nécessitent un financement à long terme, qui pourrait provenir de banques multilatérales ou nationales.

Les pays de l'ASEAN aiment coopérer entre eux pour agir de façon réciproque avec les tiers, de façon à améliorer leur pouvoir de marchandage. L'une des résolutions prises par l'AEM à Singapour en juillet dernier en est l'exemple : « Concernant le dialogue entre l'ASEAN et la Communauté européenne, les ministres ont fait remarquer qu'aucune décision n'avait été prise au récent sommet de la CEE sur la proposition de taxation sur les huiles végétales. Comme cette taxation constitue une violation de la Déclaration ministérielle de Punta Del Este et est préjudiciable aux pays exportateurs d'huiles végétales, les ministres ont décidé qu'une délégation ministérielle de l'ASEAN, conduite par la Malaisie, devrait faire une démarche énergique auprès de la CEE pour faire disparaître cette proposition ».

La Communauté européenne est l'un des six « partenaires de l'ASEAN avec lesquels un vrai dialogue est possible », les autres étant les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces six partenaires participent à la Conférence annuelle post-ministérielle (PMC) avec les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN. Un tel dialogue comprend la discussion des problèmes politiques. Dans les discussions économiques, le commerce et la coopération pour le développement constituent le cœur des débats. Il pourrait y avoir des réunions régulières des ministres de l'Économie et aussi des hauts fonctionnaires des pays partie prenante au dialogue. Au niveau du secteur privé, il y a des réunions régulières du ASEAN-EC Business Council, qui ont lieu en Europe ou dans l'ASEAN. Cependant, c'est un problème d'établir un dialogue productif entre les chambres de commerce de deux entités regroupant des pays, l'Europe d'un côté et l'ASEAN de l'autre. Bien qu'il existe une Chambre de commerce et d'industrie de l'ASEAN, les intérêts régionaux et commerciaux propres à l'ASEAN sont difficiles à définir et les intérêts nationaux dominant encore. L'Europe ne peut donc pas encore trouver en face d'elle une entité ASEAN, aussi bien en termes de marchés qu'en termes d'organisation. Les contacts et les réunions bilatérales continuent donc à être les plus importantes.



LES RELATIONS EURO-ARABES : À LA RECHERCHE D'UN NOUVEL ÉQUILIBRE

Valérie HIRSCH

« Une nouvelle constellation politique est à imaginer, compte tenu de la diversité interne de la Communauté et aussi de la diversité externe que représentent les nombreux pays qui veulent s'associer, d'une manière ou d'une autre, au projet politique et économique des Douze » a dit Jacques Delors à l'issue de sa visite au Maroc, du 7 au 12 octobre. Après la Turquie, le royaume Chérifien est en effet venu frapper, le 20 juillet, à la porte de la Communauté européenne. Si l'adhésion d'un pays non européen est juridiquement impossible, la demande du Maroc est venue relancer le débat sur la nécessité de donner un réel contenu politique aux relations entre l'Europe et ses proches voisins du monde arabe.

La question n'est pas nouvelle. Dès l'origine, les pays arabes ont cherché à placer leur coopération avec la Communauté sur le terrain politique. Le « dialogue euro-arabe », avec sa « Commission générale » et ses nombreux groupes de travail, a été créé en 1975, en même temps que des accords commerciaux et des protocoles financiers étaient signés avec les huit pays du pourtour méditerranéen (Maghreb, Égypte, Jordanie, Israël, Syrie, Liban). Mais ce parallélisme entre la coopération politique et économique a vite succombé devant la réalité d'une Europe incapable d'une politique étrangère commune et surtout, de jouer ce rôle de « troisième force » au Moyen-Orient, souhaité par les pays arabes. L'histoire du dialogue euro-arabe n'a été ainsi qu'une suite de blocages et de reprises avortées : après trois réunions, la Ligue arabe l'a suspendu, en mars 1979, suite à la signature de l'accord de Camp David et une nouvelle tentative pour le renouer, en 1983, a échoué. Si ce dialogue a tout de même permis une concertation assez dynamique dans le domaine de l'énergie, la partie arabe a délibérément bloqué toute discussion sur les investissements dans l'espoir d'obtenir une position politique de l'Europe plus favorable à ses thèses.

L'impact de l'élargissement

Les pays méditerranéens ont vu à la fois avec crainte et espoir l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE. D'un côté, l'élargissement, en recentrant la Communauté vers la Méditerranée, devait la rendre plus sensible à la situation en Afrique du Nord. De l'autre, l'Espagne, véritable géant agricole, risquait d'évincer les pays tiers méditerranéens du marché européen, qui est leur principal débouché. Ainsi, un Tunisien sur cinq vit des revenus de l'huile d'olive exportée vers la CEE. Les agrumes, le vin et les autres produits menacés par l'élargissement comptent pour la moitié des exportations agricoles de Chypre vers la Communauté et 16 % de celles du Maroc et d'Israël.

Pour tous ces pays, l'élargissement devait être l'occasion de remettre les compteurs à zéro d'autant plus que la coopération commerciale, au cours des dix dernières années, n'avait pas été à la hauteur de leur espérance. Alors que les accords signés à la fin de 1971 accordaient à ces pays, une entrée libre pour leurs produits industriels, la CEE a réintroduit, dès 1977, une limitation sur leurs ventes de textiles qui s'étaient considérablement développées en Turquie, au Maroc et en Tunisie. De même, les obstacles aux importations de produits agricoles bénéficiant de réductions tarifaires, se sont multipliés, à telle enseigne que, depuis 1976, les ventes des pays méditerranéens se sont réduites pour tous les produits essentiels, à part les céréales. Seule l'Espagne, grâce au dynamisme de ses centres de commercialisation, a pu surmonter les barrières de l'Europe des Dix : une fois intégré dans la CEE, un tel concurrent risquait bien d'être fatal aux pays tiers.

Des négociations difficiles

Après avoir longtemps tergiversé, les Douze ont fini par admettre qu'il fallait maintenir les flux commerciaux. Si les négociations ont été difficiles — l'Italie et la Grèce, appuyées par l'Espagne et le Portugal, ont cherché à limiter au maximum les concessions faites par la CEE — des accords ont pu être conclus avec tous les pays concernés, sauf le Maroc. Les doléances de Rabat sont nombreuses. En premier lieu, les Douze ont refusé d'accorder un traitement privilégié aux pays les plus touchés par l'élargissement (Chypre, Israël, Maroc et Tunisie). Ensuite, si la CEE a accepté de diminuer les droits de douane et le prix minimum d'entrée pour sept produits agricoles « stratégiques », elle a limité ses concessions à la moyenne annuelle des exportations de chaque pays entre 1980 et 1984, période marquée notamment au Maroc, par une sécheresse. Enfin, l'Europe n'aurait pas assez tenu compte des efforts de reconversion de ses partenaires vers d'autres produits agricoles. Si toutes ces objections sont partagées par l'ensemble des pays méditerranéens, seul le Maroc dispose d'un atout majeur dans la négociation : l'expiration, en juillet dernier, de l'accord de pêche entre Rabat et Madrid qui permet à quelques 900 bateaux espagnols de pêcher au large des côtes chérifiennes. La CEE, dont la flotte a augmenté de 70 % en tonnage avec l'adhésion de l'Espagne alors que ses ressources halieutiques n'ont, elles, crû que d'un cinquième, doit absolument assurer l'accès de ses navires à des eaux tiers. Les négociations avec Rabat devraient aboutir à un accord d'ici la fin de l'année mais il semble fort improbable que le Maroc obtienne des concessions supplémentaires en échange du renouvellement de cet accord de pêche.

Relancer le dialogue politique ?

Dans ce contexte, la demande d'adhésion à la CEE présentée par le roi Hassan II doit être interprétée comme une manifestation de la déception des pays arabes. La situation économique de plus en plus difficile et la montée de l'intégrisme dans cette région stratégique pour l'Europe devraient amener celle-ci à repenser ses accords d'association, comme l'y invite Jacques Delors. Récemment, le ministre belge des Relations extérieures, Léo Tindemans, a ainsi proposé de lancer « un plan de développement maghrébin ». Mais quand on sait les difficultés

qu'a dû vaincre la Commission pour faire accepter, notamment par la Grande-Bretagne et l'Allemagne, une augmentation de quelque 60 % de l'aide financière de la CEE aux pays arabes de 1987 à 1991 (324 millions d'ÉCU), on voit mal comment ce projet pourrait être accepté par les Douze. Plus pragmatique, la Commission met l'accent sur un renforcement de la coopération économique dans le domaine du commerce, de l'industrie et de la recherche scientifique. Récemment, elle a ainsi organisé, à Tunis, une semaine de rencontre avec des PME européennes. Si cette nouvelle approche est bien acceptée même par l'Algérie, il reste que les Douze devront trouver une réponse originale pour manifester leur volonté de renforcer leur présence dans la région méditerranéenne. Cette réponse devra sans doute passer par une relance de la coopération politique : n'est-ce pas le premier souci du Maroc, très isolé depuis qu'il a quitté l'Organisation de l'Unité Africaine ?

Golfe : les Douze divisés

Les relations de la CEE avec les pays du golfe (Arabie Saoudite, Bahrein, Oman, Qatar et les Émirats arabes unis) risquent toutefois d'éclipser, au cours des prochains mois, la question méditerranéenne. L'enjeu est en effet beaucoup plus important : ces pays menacent de prendre des mesures protectionnistes contre les produits manufacturés importés de la Communauté si celle-ci n'accepte pas la création d'une zone de libre échange. Le golfe veut en effet assurer son débouché en Europe pour son importante industrie pétrochimique, au moment où les États-Unis envisagent de prendre des mesures protectionnistes dans ce secteur. Mais pour les raffineurs des Douze et une majorité d'États membres, un accord de libre-échange total est difficilement acceptable. En guise de compromis, les ministres européens ont proposé, le 23 novembre, de négocier un accord sur les bases suivantes : les Douze s'engageront à n'imposer aucune taxe discriminatoire sur les produits importés du Golfe mais ils pourront prendre des mesures pour que l'accord ne porte pas atteinte à l'industrie de raffinage et à la pétrochimie communautaire. De leur côté, les pays du Golfe pourront protéger leurs industries naissantes (dont la pétrochimie) contre la concurrence européenne. Si ces derniers acceptent ces conditions, l'Europe aura évité une confrontation ouverte avec le bloc arabe médéré qu'elle a tout intérêt à conforter.



QUELLES RECETTES BUDGÉTAIRES POUR L'EUROPE ? NOUVELLE APPROCHE DU RÔLE DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'INTÉGRATION MONÉTAIRE

Philippe JOURET

*Diplômé en sciences économiques
et diplômé en études européennes de l'université
libre de Bruxelles*

Introduction

A l'aube du débat sur la réforme et l'accroissement des recettes communautaires, il est utile de s'interroger sur la contribution que peuvent apporter les finances communautaires à la construction européenne et tout particulièrement dans le domaine de la redistribution interrégionale. Cette question prendrait encore plus d'ampleur s'il s'agissait d'appliquer le projet d'Union européenne (1984) du Parlement européen dont la mise en œuvre entraînerait à terme un accroissement des dépenses européennes.

Il est également reconnu que la fiscalité communautaire pourrait favoriser l'objectif de l'intégration monétaire, mais ainsi que nous aurons l'occasion de le préciser et contrairement aux idées habituellement admises, ces deux objectifs ne sont pas identiques.

Actuellement, l'absence de progressivité de la fiscalité communautaire est l'objet de nombreuses critiques.

En effet, les principales ressources actuelles de la Communauté (droits de douane, prélèvements agricoles, T.V.A. pour un montant de 1,4 % de l'assiette commune) ne sont pas appropriées pour développer la redistribution de richesse entre les États membres et cette situation freine la réalisation de la « cohésion économique et sociale ».

Il faut ajouter que l'orientation des dépenses — et principalement les dépenses agricoles pour le soutien des produits du Nord — est sujette aux mêmes reproches.

La redistribution régionale

L'importance des finances publiques pour assurer la cohésion d'une Union économique et l'inadaptation des finances communautaires pour répondre à ces objectifs ont été mises en évidence par le rapport Mac Dougall (1977). En analysant plusieurs pays et notamment des fédérations, le rapport Mac Dougall tente de dégager les enseignements fondamentaux pour la construction européenne.

En fait, il est possible de distinguer deux aspects principaux. Tout d'abord le rapport contient une étude du fédéralisme fiscal et à partir de là, détermine des critères de répartition des tâches futures entre les autorités européennes et les autorités nationales.

L'autre aspect nous concerne plus directement dans le cadre de cet article, à savoir l'étude de l'impact redistributif des finances publiques.

Une région comparativement plus pauvre paiera moins d'impôts et de cotisations sociales et recevra plus que d'autres régions sous forme d'allocations sociales ou d'aides diverses, alors que la fourniture des services publics est *a priori* susceptible d'être identique.

D'après le rapport Mac Dougall, la fiscalité et les dépenses publiques réduisent les inégalités régionales d'environ 40 %, bien que les transferts — positifs ou négatifs —

de revenu ne dépassent généralement pas 3 % à 10 % du revenu régional, même si dans certaines circonstances, elles peuvent s'élever jusqu'à 30 % du revenu régional.

Comme l'écart moyen entre le niveau de revenu des régions des États considérés dans l'étude est analogue aux écarts de revenu entre les États de l'Europe des Neuf, le rapport conclut qu'il peut être possible de transposer ces résultats à la Communauté : les finances publiques représentent un instrument fondamental de la redistribution interrégionale.

Dans un État unitaire, ces mécanismes « indolores » et automatiques jouent pleinement. Par contre, dans une fédération, ils sont moindres mais ils sont compensés par d'autres procédés tels que des transferts globaux ou spécifiques (c'est-à-dire pour une action déterminée) du gouvernement fédéral vers le pouvoir régional ou une politique de péréquation budgétaire visant avec une intensité variable à égaliser le revenu, par tête d'habitant, du pouvoir régional.

Au niveau européen, par analogie, les politiques de transferts et de péréquation budgétaires s'imposeraient.

En effet, même si l'impôt attribué à la Communauté ou à l'Union devenait plus redistributif (1), son impact resterait relativement faible tant que les finances de l'Union n'atteindraient pas un pourcentage plus élevé du PNB, surtout que les transferts sociaux, agents prioritaires de la redistribution sociale et régionale, continueraient à être des prérogatives nationales.

Le Parlement européen a parfaitement compris cette problématique et ce souci apparaît trois fois dans son projet de traité. Tout d'abord, l'article 45, paragraphe 2, prévoit que « les politiques structurelle et conjoncturelle de l'Union sont élaborées et mises en œuvre de façon à permettre, parallèlement à l'expansion équilibrée de l'ensemble de l'Union, l'élimination progressive des déséquilibres qui existent entre ses différentes zones et régions ». Ensuite, l'article 58 donne une base juridique à la politique régionale européenne — qui devra exister parallèlement aux politiques nationales — et détermine les modalités de son application. Ces deux premiers objectifs ont d'ailleurs été globalement repris par l'Acte unique européen. L'article 130 B de l'Acte unique spécifie que l'ensemble des politiques structurelles communautaires et la coordination des politiques économiques des États membres devront notamment tenir compte des déséquilibres régionaux. L'article 130 C décrit plus spécialement le fonctionnement du Fonds européen de développement régional.

Enfin, de manière beaucoup plus originale, l'article 73 du traité d'Union stipule qu'un « système de péréquation financière est introduit afin d'atténuer les déséquilibres économiques excessifs entre les régions. Une loi organique fixe les modalités d'application de ce système (2) ».

Si la volonté du Parlement d'instaurer un mécanisme développé de solidarité interrégionale dispose d'une base économique sérieuse, elle reste un geste politique. Or,

(1) D'ailleurs, le projet de traité prévoit dans son article 71 §1 que les recettes de l'Union seront identiques à celles des Communautés jusqu'à l'adoption ultérieure d'une loi organique (art. 71 §2) permettant d'apporter des modifications à la structure et à la nature des recettes ou d'en créer de nouvelles.

(2) Remarquons, toutefois, que le traité mentionne les Régions et non les États membres.

l'adoption de plusieurs articles traitant des transferts interrégionaux pourrait se heurter à l'opposition de certains États bien que l'article 73 laisse le soin à une loi organique d'organiser la péréquation et que son principe risquerait d'être édulcoré.

L'intégration monétaire

Plus particulièrement, il est nécessaire de mettre en exergue une conséquence de la redistribution fiscale sur l'intégration monétaire. Cet aspect est abordé brièvement par le rapport Mac Dougall et est présent en filigrane dans le traité d'Union. Une étude plus approfondie s'impose puisque ce même traité d'Union prévoit à l'article 52, paragraphe 2, que « l'Union exerce une compétence concurrente en vue de réaliser progressivement l'Union monétaire complète ». Il est donc clair que les finances de l'Union devront entre autres tenter de poursuivre cet objectif. La question est déjà d'actualité puisque depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique (article 102 A), le traité de Rome comprend, en des termes plus modestes, une référence à l'Union économique et monétaire.

Le débat sur l'Union économique et monétaire a trouvé sa consécration dans le rapport Werner (1970). Toutefois, ce Rapport, qui entendait réaliser l'Union monétaire en dix ans, a négligé de nombreuses difficultés et notamment celle du financement des balances régionales (balances nationales dans le cas de la CEE). Dans une Union monétaire, les États « souverains » seraient plus que jamais incapables de corriger les déséquilibres de l'économie nationale. En effet, ils ne disposeraient plus des instruments douaniers, ni de la possibilité de modifier les parités, ni de la conduite de la politique monétaire. Par ailleurs, leur autonomie en matière de politique des revenus et des prix serait particulièrement limitée.

Comme les taux d'inflation seraient quasi identiques, une politique différentielle des revenus ne serait possible que dans la mesure où elle ne se heurterait pas à des conflits sociaux et où la mobilité des travailleurs serait réduite. Une politique différentielle serait également impossible pour les prix en gros car l'arbitrage serait automatique dès que la différence dépasserait les coûts de transport. Quant à la politique budgétaire, elle pourrait être utile au niveau des politiques structurelles ou des incitants fiscaux, mais relativement peu efficace dans une optique conjoncturelle pour la plupart des États. En effet, dans le cadre d'une Union économique et d'un grand marché unique, l'importance de la propension marginale à importer réduirait fortement le multiplicateur des dépenses publiques nationales. Non seulement, la possibilité de mener un ajustement délibéré serait réduite à la portion congrue mais l'ajustement automatique (3) par les prix et le change serait par définition inexistant. Dans ces conditions, le déséquilibre de la balance des paiements (= balance des biens et services) ne pourra être corrigé que par des variations de revenus à moins que le déséquilibre ne soit financé.

Au sein d'une Union monétaire, les mouvements de fonds privés devraient être plus considérables puisque le

(3) Même si les théories sont sujettes à de nombreuses hypothèses qui limitent leur portée, elles n'en décrivent pas moins une tendance.



risque de change a disparu. C'est ainsi que l'émission de titres par les entreprises ou par les pouvoirs publics d'un État membre d'une Union monétaire devrait provoquer une entrée de fonds dans l'État concerné par arbitrage immédiat sur les taux d'intérêt — sauf si ces titres sont l'objet d'une méfiance particulière de la part du marché —. Par contre, l'autorité nationale a évidemment perdu la faculté de provoquer des différentiels d'intérêt afin d'attirer des capitaux. Comme le souligne le rapport Mac Dougall, à côté des fonds privés, la fiscalité et les dépenses publiques assurent une part importante du financement des balances « régionales ».

On a souvent conclu que l'Union monétaire ne pourrait se réaliser sans un important transfert de compétences budgétaires au niveau européen afin de permettre le financement et d'éviter les modifications du revenu « régional ».

Cette conclusion résultant d'une lecture *ex-post* des balances des paiements surestime les difficultés et oublie la dynamique du système. En effet, il est primordial de distinguer une région en déséquilibre structurel (sous-développement relatif ou déclin relatif) d'une région en déséquilibre conjoncturel.

Dans une région en déséquilibre structurel, le transfert fiscal net accroît le revenu disponible. Or, comme le déséquilibre est structurel, une bonne partie de la demande nouvelle ne trouvera vraisemblablement pas une offre correspondante en qualité et en quantité suffisantes dans la région et il faudra recourir aux importations. Le transfert fiscal ne corrige donc pas les déséquilibres et provoque une substitution au sein des postes de la balance des paiements : *le surplus dégagé par les transferts induit un déficit de la balance commerciale*. En l'absence d'une fiscalité unique, le revenu disponible aurait été moindre et le déficit commercial plus faible. Par le fait même, le financement nécessaire aurait été plus limité et la région pourrait trouver son équilibre à un niveau de revenu inférieur. L'expression de cette dynamique n'est malheureusement pas assez explicite dans le rapport Mac Dougall lorsqu'il analyse des exemples de balances régionales. Il n'est donc pas impérieusement nécessaire de disposer d'une fiscalité unique importante pour réaliser l'Union monétaire dans le cas des déséquilibres structurels. Par contre, le développement de la politique régionale communautaire serait plus approprié pour tenter de corriger les déséquilibres.

Lorsque nous abordons les déséquilibres *conjoncturels*, le problème reste entier. Une région en déficit conjoncturel bénéficie d'un flux fiscal net positif par comparaison aux régions en excédent. Or, puisque le déficit est conjoncturel, il est légitime de supposer que les capacités régionales de production peuvent répondre à l'accroissement de la demande. Le flux fiscal offre le double avantage de corriger les déséquilibres conjoncturels — et donc d'éviter les chutes du revenu — et de faire converger les cycles. Dans ce cadre, des prérogatives budgétaires au niveau européen et un système de péréquation budgétaire peuvent être de première importance, à condition d'insister sur leur rôle conjoncturel : ce n'est pas l'ampleur des moyens qui prime mais leur variabilité conjoncturelle.

Il n'y a donc pas une stricte identité dans le rôle des finances publiques pour réaliser l'objectif de redistribution et l'objectif de l'Union monétaire. Même si le rapport Mac Dougall mentionne l'impact des déséquilibres conjoncturels pour la réalisation de l'Union monétaire, la confusion peut naître à cause de la place tout-à-fait prépondérante laissée aux déséquilibres structurels et de l'interprétation *ex-post* des balances de paiements.

Conclusion

Les lois organiques sur les recettes de l'Union (art. 71 § 2) et sur la péréquation budgétaire (art. 73) devront donc prendre en considération l'objectif de la réalisation de l'Union monétaire à côté de celui de la redistribution. Dans le premier cas, c'est l'impact conjoncturel qui mérite une attention particulière dans le cadre plus général d'une politique permettant l'instauration de la redistribution. Dans le second cas, comme nous l'avons vu, une redistribution par le seul canal de la fiscalité ne s'impose pas nécessairement comme la solution idéale puisqu'elle permet d'accroître ou de maintenir le niveau de vie sans corriger les déséquilibres fondamentaux.

En fait, le choix de la pondération respective entre une politique régionale active, les transferts spécifiques, la péréquation budgétaire et un impôt progressif de l'Union dépend des conceptions sur l'organisation de l'économie — « libéralisme ou intervention publique » — et sur la répartition des pouvoirs entre l'autorité européenne, nationale et régionale dans le domaine du développement régional.

Dans un avenir plus proche et de manière plus concrète, la question pourrait se poser lors d'une éventuelle réforme du financement de la Communauté et des politiques structurelles. Il est évident que dans les conditions actuelles des finances communautaires — tant par leur faiblesse relative que par leur nature — l'instauration d'un impôt progressif est certainement positive et correspond aux objectifs de redistribution interrégionaux mais aussi à l'objectif de l'Union monétaire. Néanmoins, le rôle d'un impôt redistributif permettant également de corriger les variations conjoncturelles des régions et des États pourrait être pris en considération à condition que d'éventuelles variations du produit de cet impôt au niveau global de la Communauté puissent être corrigées afin d'annuler tout effet négatif éventuel sur les recettes communautaires. Cette correction est faisable sans nuire à la réalisation de l'objectif recherché puisqu'à ce stade, le but ne serait pas de mener une politique de stabilisation conjoncturelle au niveau communautaire mais d'atténuer les variations conjoncturelles entre les États.

BIBLIOGRAPHIE

Il existe une bibliographie importante en la matière. Plutôt que d'opérer un choix arbitraire, je me contenterai de citer les trois documents de référence qui ont été à la base de cet article.

1. CAPOTORTI, Fr., HILF, M., JACOBS, Fr. JACQUE, J.-P.
Le Traité d'Union européenne, commentaire du projet adopté par le Parlement européen, le 14 février 1984. Collection « Etudes européennes », Edition de l'Université libre de Bruxelles, 1985, Bruxelles.
2. MAC DOUGALL, Commission des CE, rapport Mac Dougall, *Rapport du Groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne*, vol. I et II, Office de publication officielle des CE, Luxembourg, 1977.
3. WERNER, Rapport au Conseil et à la Commission concernant la réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté in *Bulletin des CE*, n° 7, juillet 1970, annexe.

LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES MARCHANDISES DANS LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET LA LOI ALLEMANDE SUR LA PURETÉ DE LA BIÈRE

Fausto CAPELLI

Professeur de droit des Communautés européennes,
à l'Université de Parme.
Avocat au barreau de Milan

L'important arrêt rendu le 12 mars 1987 par la Cour de justice CEE de Luxembourg (affaire n. 178/84) dans la question controversée concernant la compatibilité, avec l'art. 30 du traité, de la loi allemande sur la pureté de la bière, a fourni un nouvel apport pour la compréhension de l'orientation jurisprudentielle suivie jusqu'à présent par la Cour ; par ailleurs cet arrêt ne permet pas encore de résoudre, d'une manière définitive, les problèmes liés à la qualification, à la définition et à l'identification des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives, eu égard aux articles 30 et 34 du traité CEE.

En effet, bien que la Cour de justice ait prononcé un grand nombre d'arrêts en matière de liberté de circulation des marchandises dans le marché commun, en général, et sur l'interprétation des articles 30-36 du traité CEE, en particulier, la notion de mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives n'est pas encore à l'heure actuelle tout à fait claire et bien définie.

Dans la première partie de cet article nous entendons apporter une nouvelle contribution doctrinale à la solution du problème en utilisant une méthode d'approche ordonnée et systématique à la matière qui nous intéresse.

Dans la partie finale du présent exposé nous nous référons explicitement à l'arrêt récemment rendu relatif à la loi allemande sur la pureté de la bière, cité au début, et nous procéderons, par la suite, aux évaluations conclusives.

1. — Le pouvoir des États membres d'adopter à l'intérieur de leur territoire des dispositions de nature commerciale destinées à avoir une incidence même sur le commerce des produits importés (ou exportés)

D'après une thèse soutenue, aux débuts, par une partie des auteurs européens spécialisés en la matière, l'efficacité directe des articles 30 et 34 du traité CEE aurait empêché les États membres, après la fin de la période transitoire (31.12.1969), d'adopter ou d'appliquer des dispositions internes pouvant en quelque sorte avoir une incidence sur les importations de biens des autres pays de la Communauté (ou sur les exportations vers ces pays).

L'arrêt sur le « Cassis de Dijon » (1) a semblé donner plus de crédibilité à cette thèse, comme certains auteurs ont essayé de soutenir, influencés plutôt par la *Communication* bien connue de la Commission CEE (2) que par la motivation de l'arrêt de la Cour (3).

(1) N. 120/78, *Recueil*, 1979, p. 649.

(2) JOCE n. C 256 du 3.10.1980.

(3) V. en ce sens plus particulièrement MATTERA-RICIGLIANO, *La sentenza Cassis de Dijon : un nuovo indirizzo programmatico per la realizzazione definitiva del mercato comune*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi internazionali*, 1981, p. 273 ; MEIER, *Anmerkung zum Obstessig - Urteil*, *Europarecht*, 1981, p. 44 ; GORMLEY, « Cassis de Dijon and the Communication from the Commission », *European Law Review* 1981, p. 454.



Une pareille thèse, ce qui est bien compréhensible, aurait comporté, en guise de règle générale, la constatation de l'illégitimité de toute réglementation nationale ayant une quelconque incidence sur les importations en provenance des autres pays du Marché commun, de sorte que cette même réglementation n'aurait pu être appliquée à l'intérieur des pays qui l'auraient adoptée que d'une manière exceptionnelle et avec des limitations bien précises.

En d'autres termes, d'après cette thèse, le droit communautaire finissait par introduire, après la fin de la période transitoire, une prohibition générale pour les États membres d'adopter (ou de maintenir en vigueur) des dispositions internes destinées « directement ou indirectement, en fait ou en puissance » à provoquer des restrictions au commerce intracommunautaire (4).

Cette interprétation trop pressée de l'arrêt *Cassis de Dijon* qui, par ailleurs, à d'autres points de vue, a provoqué pas mal de malentendus, comme nous avons déjà eu l'occasion de souligner (5), a été tout de suite corrigée par la Cour de justice dans sa jurisprudence successive. En particulier dans l'arrêt *Danks Supermarked/Imerco* (6) la Cour, au point n. 15, s'exprime de la sorte :

« En vue de répondre à cette question, il y a lieu de faire remarquer, à titre préliminaire, que le droit communautaire n'a pas, en principe, pour effet d'empêcher l'application, dans un État membre, aux marchandises importées d'autres États membres, des règles de commercialisation en vigueur dans l'État d'importation. Il en résulte que la commercialisation de marchandises importées peut être interdite lorsque les conditions dans lesquelles leur mise en vente est réalisée constituent une infraction aux usages commerciaux considérés comme réguliers et loyaux dans l'État membre d'importation ».

Suite à cette affirmation, qui par ailleurs a été confirmée dans d'autres arrêts de la Cour (7) la thèse rapportée ci-dessus s'en est trouvée entièrement modifiée.

La conclusion sur ce point spécifique, est qu'en l'absence d'une discipline commune adoptée au niveau communautaire, les États membres restent, *en règle générale*, libres de discipliner à travers des dispositions nationales le commerce des biens circulant à l'intérieur de leur territoire, même si ces dispositions finissent par avoir une incidence sur l'importation de marchandises en provenance des autres pays de la Communauté (ou sur l'exportation de marchandises nationales vers ces pays). L'illégitimité éventuelle de ces dispositions, à la lumière des articles 30 et 34, devra être constatée, *par voie d'exception*, en se référant aux règles de droit qui seront examinées ci-dessous.

(4) V. arrêt *Dassonville*, n. 8/74, *Recueil*, 1974, p. 837.

(5) V. CAPELLI, Les malentendus provoqués par l'arrêt *Cassis de Dijon*, *Revue du marché commun*, 1981, p. 421.

(6) N. 58/80, *Recueil*, 1981, p. 181.

(7) V. par exemple arrêt *Danis*, nn. 16-20/79, *Recueil*, 1979, p. 3327, point n. 7 et arrêt *Gilli*, n. 788/79, *Recueil*, 1980, p. 2071, point n. 21 ainsi que le plus récent arrêt *Miro B.V.* (n. 182/84 du 25 novembre 1985, point n. 10).

2. — Limitations au pouvoir des États membres de discipliner le commerce des produits sur leur propre territoire

a. Interdiction de discriminations formelles

Le pouvoir des États membres de discipliner librement le commerce des produits sur leur propre territoire se trouve tout d'abord limité par la nécessité d'observer la parité de traitement entre les produits nationaux et les produits communautaires. Cela comporte l'interdiction, pour les États membres, d'introduire des discriminations seulement à l'égard des produits (ou des producteurs) communautaires. Le principe de non-discrimination, ce qui est bien connu, est un principe fondamental (plusieurs dispositions contenues dans le traité CEE s'y inspirent) auquel on ne peut déroger si ce n'est dans les cas expressément prévus.

Il s'ensuit que dans les cas où la réglementation nationale adoptée par un État membre pour discipliner le commerce des produits sur son propre territoire comporterait une discrimination *formelle* seulement à l'égard du produit importé (ou exporté), une telle réglementation devrait être considérée comme contrastant avec l'art. 30 (ou respectivement, avec l'art 34) du traité CEE, et donc illégitime. La seule exception à cette prohibition peut être admise au cas où le produit importé (ou exporté) se trouve dans une situation particulière, telle que le traitement discriminatoire soit justifié eu égard aux dispositions expressément prévues par l'art. 36 du traité CEE qui permettent une telle dérogation. Par exemple, si le produit à importer était infesté par des parasites susceptibles de se développer sur le territoire national et de contaminer le produit interne, il est évident que l'État membre intéressé pourrait légitimement adopter des dispositions « discriminatoires » à l'égard du seul produit à importer, en interdisant son importation en vertu de motifs d'ordre sanitaire considérés sûrement justifiés par l'art. 36 du traité CEE. Des argumentations en ce sens peuvent être tirées de l'arrêt prononcé par la Cour dans une des affaires *Denkavit* (8).

La même situation se produit en ce qui concerne les exportations. Si un État membre voulait empêcher les exportations d'objets d'art pour sauvegarder le patrimoine artistique national, il pourrait sans doute le faire en vertu de l'art. 36 du traité CEE, comme l'a reconnu la Cour dans l'affaire *Commission/Italie* (9).

La seule limitation aux pouvoirs des États dans les situations imaginées ci-dessus peut être seulement celle qui est établie dans la dernière partie de l'art. 36 du traité, d'après laquelle les interdictions et les restrictions à la libre circulation des marchandises : « ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ».

Il s'ensuit que, si les mesures discriminatoires allant dans le sens que nous avons décrit ci-dessus étaient édictées

(8) N. 251/78, *Recueil*, 1979, p. 3369.

(9) N. 7/68, *Recueil*, 1968, p. 562.

expressément pour cacher des objectifs (protectionnistes) n'ayant pas droit d'être protégés d'après les dispositions de l'art. 36, elles ne pourraient pas être considérées légitimes sur la base du droit communautaire.

La Cour a eu l'occasion, dans plusieurs arrêts, de considérer illégitimes en vertu de l'art. 30, différentes mesures nationales jugées discriminatoires à l'égard des produits importés. Dans l'arrêt *Commission/République fédérale allemande* (10) la Cour a, par exemple, considéré contraire à l'art. 30 une mesure nationale allemande qui imposait, seulement pour les produits importés, l'obligation de fabrication de produits à base de viande dans les pays où avait lieu l'abattage des animaux.

De même dans l'affaire appelée *Souvenirs d'Irlande* (11) la Cour a considéré illégitime une disposition irlandaise qui imposait seulement pour les produits importés (*Souvenirs*) l'obligation d'indiquer le pays d'origine ou la qualification « foreign ». En dernier lieu dans l'arrêt rendu dans l'affaire appelée *Lait UHT* (12), la Cour a considéré, dans un passage déterminé de cet arrêt où il est question de l'importation de lait UHT dans l'Irlande du Nord que : « La législation en cause implique une interdiction complète d'importation en vue d'une mise à la consommation et, par là même, constitue une restriction au commerce prohibée par l'art. 30 du traité. Il n'était ni établi, ni même allégué qu'une telle réglementation avait été édictée dans un souci de protection de la santé publique. Dès lors, elle ne saurait être justifiée au regard de l'article 36 du traité ».

De l'arrêt susmentionné ressortent des éléments utiles en vue de confirmer la thèse soutenue ci-dessus. Les discriminations formelles, c'est-à-dire celles que l'on reconnaît immédiatement dans le texte de la disposition nationale qui restreint la libre circulation des marchandises, parce qu'elles s'adressent expressément et seulement aux produits importés (ou exportés) de telle sorte qu'elles faussent la parité de traitement entre les produits (et les producteurs) nationaux et communautaires, sont sans aucun doute *illégitimes* en vertu de l'art. 30 (et/ou 34) lorsque les raisons, permettant une dérogation, prévues par la première partie de l'art. 36, *ne subsistent pas* (protection de la moralité publique, de la santé, de l'ordre public, du patrimoine artistique, de la propriété industrielle, etc...). Par rapport à ces *discriminations formelles* la jurisprudence communautaire se trouve donc sur la même longueur d'onde que la directive n. 70/50 de la Commission, qui est bien connue (13), et qui a été adoptée sur la base de l'art. 33 paragraphe 7 du traité CEE.

D'après l'art. 2 paragraphes 1 et 2 de cette directive :

« Sont visées par la présente directive, les mesures, autres que celles applicables indistinctement aux produits nationaux et-aux produits importés, qui font obstacle à des importations qui pourraient avoir lieu en leur absence, y compris celles qui rendent les importations plus difficiles ou onéreuses que l'écoulement de la production nationale.

« Sont notamment visées les mesures qui subordon-

nent l'importation ou l'écoulement, à tout stade de commercialisation, des produits importés, à une condition — autre qu'une formalité — requise pour les seuls produits importés ou à une condition différente et plus difficile à satisfaire que celle requise pour les produits nationaux. Sont, de même, notamment visées les mesures qui favorisent les produits nationaux ou leur accordent une préférence, autre qu'une aide, assortie ou non de conditions ».

Pour en terminer sur ce point, force est donc de reconnaître que par rapport aux *discriminations formelles*, il y a concordance entre les règles du traité, la jurisprudence de la Cour et les normes communautaires dérivées.

b. Interdiction de discriminations substantielles

Cette concordance de vue subsiste également en ce qui concerne les *discriminations substantielles*, bien que la Cour de justice ait le mérite d'avoir cerné et frappé avec précision cette catégorie de discriminations en construisant ses propres motivations juridiques autant sur les dispositions du traité CEE que sur les dispositions communautaires dérivées contenues dans la directive n. 70/50 CEE citée ci-dessus.

Les *discriminations substantielles* sont ces discriminations subreptices qui ne sont pas immédiatement perceptibles dans le texte de la disposition nationale qui restreint la libre circulation des marchandises.

Cette difficulté de perception dérive habituellement du fait que la disposition nationale considérée s'adresse en règle générale aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits communautaires, et en discipline « apparemment » le commerce selon les mêmes règles et selon les mêmes principes.

En d'autres mots il ne ressort pas immédiatement et clairement du texte de la disposition nationale que l'effet restrictif (défendu par l'art. 30 ou par l'art. 34) ne touche que les produits importés (ou exportés), comme il arrive au contraire dans le cas des *discriminations formelles*, puisque dans le texte de cette disposition tous les produits sont « apparemment » traités de la même manière et selon les mêmes critères.

C'est pour cette raison que dans l'article cité ci-dessus « *Les malentendus provoqués par l'arrêt Cassis de Dijon* » nous nous sommes permis de qualifier ces dispositions comme « apparemment neutres ou indifférentes » justement pour indiquer que le traitement qu'elles établissent est « apparemment non-discriminatoire ».

En réalité, comme la jurisprudence de la Cour a eu la possibilité d'expliquer, même les *discriminations substantielles* doivent être considérées défendues, eu égard à l'art. 30 du traité, dans les cas où les raisons qui permettent des dérogations, comme il est prévu par l'art. 36, ne subsistent pas. Encore faudrait-il que ces raisons soient valablement et objectivement constatées et prouvées, de la même manière que pour les *discriminations formelles* dont nous avons parlé ci-dessus. Parmi les arrêts de la Cour qui ont trouvé et sanctionné ces *discriminations substantielles*, nous pouvons en mentionner deux relatifs aux « dénominations de qualité » (d'autres arrêts qui se sont occupés de problèmes différents pourraient être également mentionnés à partir de l'arrêt bien connu *Dassonville*, cité ci-dessus).

Le plus important parmi ces arrêts est, à notre avis, celui qui a été prononcé par la Cour dans l'affaire *Commission/République fédérale d'Allemagne* (14) relatif aux

(10) N. 153/78, *Recueil*, 1979, p. 2555.

(11) *Commission/Irlande*, n. 113/80, *Recueil*, 1981, p. 1625.

(12) *Commission/Royaume-Uni*, n. 124/81, *Recueil*, 1983, p. 240.

(13) JOCE L 13 du 19.1.1970.

(14) N. 12/74, *Recueil*, 1975, p. 198.



dénominations « SEKT », « Weinbrand » et « Praedikatssekt », réservées par la législation allemande à des produits ayant des caractéristiques déterminées.

La discipline sanctionnée s'appliquait apparemment sans distinction aussi bien aux produits nationaux qu'aux produits importés.

Cette discipline était donc neutre, mais simplement en apparence, du fait qu'elle ne provoquait des effets restrictifs qu'à l'égard des produits importés, auxquels elle portait préjudice. Son individualisation et sa qualification ne pouvaient donc avoir lieu si ce n'est à travers l'analyse de ses effets et ces derniers ont été attentivement évalués dans l'arrêt de la Cour. L'arrêt précise en effet :

« Attendu que les dispositions du traité établissant la libre circulation des marchandises, notamment celles de l'art. 30, interdisent, entre États membres, les restrictions quantitatives à l'importation et toute mesure d'effet équivalent ; qu'aux termes de l'article 2, paragraphe 3 s), de la directive 70/50/CEE de la Commission, sont à considérer comme des mesures interdites au sens des articles 30 et suivants du traité, celles qui « réservent aux seuls produits nationaux des dénominations ne constituant pas des appellations d'origine ou des indications de provenance ; qu'en réservant ces dénominations à la production nationale et en astreignant les produits des autres États membres à des dénominations inconnues ou moins appréciées par le consommateur, la législation vinicole est de nature à favoriser l'écoulement sur le marché allemand de la production nationale au détriment des produits des autres États membres ; que ladite législation vinicole comporte donc des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, au sens des dispositions précitées »...

Il y a lieu de remarquer la référence spécifique à la directive n. 70/50 et en particulier à l'art. 2 n. 3 lettre (S) relatif à la défense de réserver « aux seuls produits nationaux des dénominations ne constituant pas des appellations d'origine ou des indications de provenance ».

Après avoir exclu, même en ce cas, la possibilité d'avoir recours aux exceptions prévues par l'art. 36 du traité, afin de justifier l'utilisation des dénominations « SEKT » et « Weinbrand » en faveur uniquement des produits nationaux, il a été déclaré que la discipline allemande était en contraste avec l'art. 30 du traité.

La Cour est arrivée à des conclusions somme toute égales dans l'arrêt *Eggers/Ville de Brême* (15). Même dans cet arrêt la Cour a constaté le contraste entre la discipline allemande, la directive n. 70/50 et l'art. 30 du traité. Ainsi décide en effet la Cour :

« Constituent des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'art. 30 du traité, non justifiée par l'article 36 de celui-ci, les mesures d'un État membre subordonnant, pour un produit national, l'usage d'une dénomination de qualité, fût-elle facultative — ne constituant ni une appellation d'origine, ni une indication de provenance au sens de l'article 2, paragraphe 3, lettre s), de la directive de la Commission 70/50 du 22 décembre 1969 —, à la condition qu'une ou plusieurs phases du processus de production, antérieures à celles du stade de la production du produit fini, aient été accomplies sur le territoire national ».

Pour en terminer sur ce point, il nous semble que l'on peut clairement déduire de la jurisprudence susmentionnée que même les discriminations *substantielles*, bien qu'elles ne soient pas contenues dans des dispositions manifestement (et donc formellement) applicables aux seuls produits importés (ou exportés), doivent être considérées illégitimes en vertu de l'art. 30 et/ou 34), à moins qu'elles ne soient justifiées en raison de l'art. 36 du traité CEE.

Après avoir terminé l'étude des dispositions nationales comportant des *discriminations formelles* et/ou des *discriminations substantielles* qui pourraient uniquement et exclusivement être justifiées en vertu des motifs de dérogation prévus par l'art. 36 du traité CEE, nous devons à présent nous pencher, dans le prochain paragraphe, sur les dispositions nationales ainsi dénommées « *indirectement applicables* », dont l'application, comme il est bien connu, a fait naître des problèmes d'interprétation complexes.

3. — Limitations établies aux pouvoirs des États membres d'adopter des dispositions internes « indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés (ou exportés) dans le but de discipliner le commerce des produits sur leur territoire »

A la différence des dispositions nationales contenant, comme nous avons vu, des *discriminations formelles* et/ou *substantielles*, dans le sens que nous avons étudié ci-dessus, les dispositions « *indistinctement applicables* » ne comportent pas, par définition, des discriminations à l'égard des produits importés (ou exportés), dans la mesure où elles produisent les mêmes effets restrictifs *formellement* et *substantiellement* aussi bien à l'égard des produits nationaux qu'à l'égard des produits importés (ou exportés).

Or, pour vérifier l'incompatibilité éventuelle de ces dispositions avec l'art. 30 du traité, il faut procéder à une analyse beaucoup plus approfondie de leurs effets. Il faut effectuer, en d'autres mots, une analyse qui tienne compte attentivement des motivations économiques et politiques qui ont justifié leur adoption, ainsi que des implications économiques, politiques, juridiques et sociales liées à leur application.

Il s'ensuit que les motifs susceptibles de justifier la légitimité de telles dispositions ne pourront pas être *uniquement* et *exclusivement* ceux qui sont prévus par la première partie de l'art. 36 strictement entendus et interprétés, comme cela se passe pour les dispositions qui contiennent les discriminations formelles et substantielles que nous avons examinées ci-dessus.

Bien au contraire, s'agissant de dispositions qui soumettent aux mêmes restrictions aussi bien les produits nationaux que les produits importés (ou exportés) en limitant dans la même mesure les droits et les pouvoirs des sujets nationaux et des sujets communautaires, il est évident que leur légitimité devra être justifiée sur la base de paramètres plus larges que ceux qui sont fixés par l'art. 36, qui requièrent une application stricte et rigoureuse juste-

(15) N. 13/78, *Recueil*, 1978, p. 1956.

ment parce qu'il s'agit des seuls paramètres qui peuvent être invoqués pour justifier les dispositions discriminatoires, au sens formel ou substantiel, comme nous l'avons vu ci-dessus.

En d'autres termes, à l'égard d'une disposition interne comportant des discriminations formelles et/ou substantielles il faut admettre l'existence d'une présomption d'illégitimité en raison de l'art. 30, et donc seuls les motifs de dérogation prévus par l'art. 36 (strictement interprétés) pourraient justifier une évaluation différente du point de vue juridique. Par contre, si l'on tombe sur une disposition interne qui ne comporte aucune discrimination à l'égard des produits nationaux et importés (ou exportés) et qui produit formellement et substantiellement les mêmes effets à l'égard des sujets nationaux et communautaires, la présomption d'illégitimité de cette disposition ne joue pas, étant donné que les États membres, comme nous l'avons souligné au début de la partie plus strictement juridique de cet exposé, sont en règle générale libres de discipliner le commerce des produits sur leur propre territoire, même s'ils finissent, en faisant ainsi, par influencer la circulation des biens importés (ou exportés).

Or, si une disposition nationale qui restreint sans aucun doute la libre circulation des marchandises d'une manière générale, sans être pour cela discriminatoire, doit être considérée en voie de présomption et de principe comme pleinement légitime, il s'ensuit, comme nous l'avons déjà précisé, que cette légitimité devra être justifiée et démontrée sur la base de paramètres plus larges et moins rigoureux que ceux qui sont établis par l'art. 36, justement parce que ces derniers peuvent être éventuellement invoqués pour justifier seulement les dispositions nationales comportant des discriminations formelles et/ou substantielles dans le sens que nous avons vu ci-dessus.

Un examen attentif de la jurisprudence de la Cour de justice relève cette approche différente que nous avons suggérée, même si dans ses arrêts la Cour n'opère pas une rigoureuse distinction dans le sens décrit ci-dessus (exception faite pour l'arrêt rendu dans l'affaire *Schutzverband gegen Unwesen* (16) dans lequel la Cour reconnaît, au point n 11 :

« S'il est vrai que la Cour a déclaré itérativement depuis son arrêt du 20 février 1979 (*Rewe*, affaire 120/78, *Recueil* 1979, p. 649) que notamment la protection des consommateurs pouvait justifier des obstacles à la libre circulation des marchandises résultant de disparités des réglementations nationales, le caractère discriminatoire de la réglementation en cause exclut cependant l'application de ce critère qui ne concerne que les dispositions des législations régissant d'une manière uniforme la commercialisation des produits nationaux et des produits importés. En conséquence, dans l'espèce présente, la justification fondée sur la protection des consommateurs ne peut être admise dans le cadre de l'article 30, alors que la même protection n'est pas assurée en ce qui concerne la production nationale ».

Et donc, lorsque la Cour, dans les nombreux arrêts prononcés en matière d'application de l'art. 30, se réfère aux « exigences impératives », en y insérant « la protection des consommateurs et la loyauté dans les rapports commerciaux », elle élargit volontairement les paramètres de

références qui permettent de justifier la légitimité d'une disposition nationale restreignant la libre circulation des marchandises, attendu que les dits paramètres ne correspondent pas à ceux qui sont expressément prévus par l'art. 36 du traité CEE.

Cela signifie que la Cour de justice a parfaitement compris qu'elle ne pouvait pas appliquer les mêmes paramètres de référence, d'une part, à l'égard d'une disposition nationale discriminatoire et, d'autre part, à l'égard d'une disposition qui au contraire ne produit pas des effets discriminatoires, mais qui se limite à assujettir des produits (et des producteurs) nationaux aux mêmes restrictions appliquées aux produits (et aux producteurs) communautaires.

De là les références dans la jurisprudence de la Cour, à partir de l'arrêt *Cassis de Dijon*, à des argumentations et à des critères qu'il n'est guère possible de retrouver, au même niveau d'intensité et d'ampleur, dans la jurisprudence précédente. De là, également, les difficultés d'interprétation qui sont dérivées de cette jurisprudence.

Ainsi parmi les différents cas d'espèce sur lesquels la Cour s'est penchée l'on peut retrouver différents arguments et critères qui ont été utilisés pour démontrer l'incompatibilité de la disposition nationale avec l'art. 30 du traité, tels que, par exemple, le fait que la règle de droit ne soit pas raisonnable ; la disproportion entre les moyens utilisés et les buts poursuivis ; la rigidité excessive des règles applicables ; l'inutilité du préjudice porté au produit importé ; le résultat protectionniste provoqué par la règle nationale devant être appliquée ; l'avantage économique indirect en faveur de la production nationale.

Au contraire, là où l'analyse, pourtant approfondie, effectuée par la Cour, n'a pas permis d'utiliser d'une manière profitable, dans les différents procès, les argumentations et les critères susmentionnés, la Cour a édicté des arrêts qui ont pleinement reconnu la légitimité des dispositions nationales restreignant la libre circulation des marchandises. Ci-dessous nous fournirons, d'une manière succincte, les références nécessaires aux arrêts susmentionnés.

a. Arrêts ayant déclaré incompatibles avec l'art. 30 du traité des dispositions nationales restreignant la libre circulation des marchandises

Le premier arrêt qui peut être pris en considération à cet égard est justement celui du *Cassis de Dijon* cité plusieurs fois. La disposition interne allemande considérée dans l'affaire relative, imposait une teneur alcoolique minimum de 25° pour les liqueurs à base de fruits, aussi bien nationaux qu'importés. La règle n'était donc pas discriminatoire ni d'un point de vue formel ni d'un point de vue substantiel, puisque tous les produits, aussi bien nationaux que communautaires, étaient traités de la même manière. Le fait est qu'une règle pareille n'était pas raisonnable et proportionnée ; il est en effet difficile de comprendre le sens d'une disposition fixant une limite minimum pour les produits alcooliques en laissant libres et sans contrôle les produits ayant un taux alcoolique supérieur.

Au contraire la fixation d'une teneur en alcool maximum aurait pu avoir un sens, sur la base d'argumentations de caractère sanitaire. La Cour a donc à juste titre considéré cette disposition incompatible avec l'art. 30 du traité, en reconnaissant l'impossibilité de la justifier d'une manière valable.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Fietje* (17) la Cour a considéré incompatible avec l'art. 30, parce que ne répondant

(16) N. 59/82, *Recueil*, 1983, p. 1227.

(17) N. 27/80, *Recueil*, 1980, p. 3839.



pas à des critères de proportionnalité, une disposition interne hollandaise qui imposait aussi pour les produits alcooliques importés d'utiliser sur l'étiquette la qualification « likeur », même si le produit importé était revêtu d'une étiquette originale comportant une mention ayant une signification tout à fait équivalente.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Robertson* (18) la Cour, eu égard à des produits désinfectants, a considéré incompatible avec l'art. 30 une disposition hollandaise qui imposait à l'importateur de fournir aux autorités hollandaises des certificats d'analyse délivrés en Hollande, même si de pareilles analyses avaient déjà été effectuées dans d'autres États membres, et si les certificats relatifs pouvaient être mis à la disposition des autorités hollandaises. En ce cas la disposition hollandaise paraissait excessivement rigide et provoquait un préjudice inutile pour le produit importé.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Commission/France* (19) la Cour a considéré incompatible avec l'art. 30 une disposition française en matière de publicité des produits alcooliques qui, même en concernant tous les produits (nationaux et communautaires) réservait des conditions plus favorables pour les produits typiques fabriqués en France par rapport aux produits normalement importés.

Dans l'arrêt rendu en l'affaire *Gilli* (20) la Cour a considéré incompatible avec l'art. 30 une disposition italienne interdisant la mise en commerce de vinaigre fabriqué autrement qu'avec du vin.

D'après la Cour une disposition pareille produisait un effet protectionniste en faveur de la matière première utilisée (vin) disponible en grandes quantités sur le marché italien. L'examen de la jurisprudence peut s'arrêter là, même si différents autres arrêts pouvaient être cités pour confirmer l'orientation de la jurisprudence dont nous avons parlé ci-dessus.

Des arrêts que nous avons rapportés ci-dessus d'une manière succincte on peut clairement tirer cet enseignement : même les dispositions nationales qui formellement et substantiellement ne sont pas discriminatoires peuvent être déclarées incompatibles avec l'art. 30 du traité, à moins qu'elles ne se justifient sur la base d'exigences impératives (« motifs d'intérêt général ») dans le sens adopté par la jurisprudence de la Cour. Au contraire, la preuve de l'inexistence de ces exigences impératives est donnée par la présence, dans le contexte juridico-économique que nous examinons, d'un certain nombre de circonstances particulières, liées à l'application des dispositions incriminées, et qui rendent ces dispositions parfois disproportionnées, parfois, inutilement préjudiciables, parfois directement ou indirectement protectionnistes, etc., comme nous l'avons vu ci-dessus.

Une confirmation — *a contrario* — de la justesse de la thèse soutenue ci-dessus, provient des arrêts qui ont reconnu la légitimité, à l'égard de l'art. 30, des dispositions nationales incriminées, même si elles produisent des effets restrictifs sur le commerce des produits considérés dans les différentes affaires. Ces arrêts seront examinés dans le prochain paragraphe.

(18) N. 220/81, *Recueil*, 1982, p. 2349.

(19) N. 152/78, *Recueil*, 1980, p. 229.

(20) N. 788/78, *Recueil*, 1980, p. 2071.

b. Arrêts ayant considéré légitimes, à l'égard de l'art. 30 du traité, des dispositions nationales comportant des restrictions à la libre circulation des marchandises

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Blesgen* (21) la Cour a considéré compatible avec l'art. 30 du traité une disposition belge interdisant la possession et la vente (en vue de la consommation sur place) de produits à base d'alcool de plus de 22 degrés : la Cour a en effet considéré cette disposition applicable sans distinction à tous les produits (nationaux et importés) et ne comportant aucune discrimination de quelque genre que ce soit.

Dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Commission/Italie* (22) la Cour a considéré légitime, eu égard aux dispositions communautaires en matière de libre circulation des marchandises, une disposition interne qui imposait aux revendeurs italiens de cigarettes, de pratiquer la même marge de bénéfice pour la vente au public aussi bien des cigarettes nationales que des cigarettes importées. Le fait que la disposition italienne s'applique dans un contexte juridico-économique conditionné par l'existence d'un monopole de la production favorisant le produit national (le monopole, justement, de la production des cigarettes en Italie) et par l'interdiction de faire la publicité des cigarettes, aurait dû porter la Cour à invoquer un des arguments mentionnés dans le paragraphe précédent, pour déclarer l'illégitimité de la disposition examinée (par exemple : rigidité excessive de la disposition ; préjudice inutile pour les produits importés ; facilitation indirecte pour la production nationale ; effets protectionnistes provoqués par la disposition, etc.).

La Cour, par contre, n'a pas voulu donner de l'importance à ces argumentations, et a simplement constaté que l'application d'une marge de bénéfice uniforme ne comportait aucune discrimination à l'égard des produits (ou des producteurs) communautaires. D'où la déclaration de légitimité de la disposition.

Mais l'arrêt qui exprime le mieux l'orientation jurisprudentielle susmentionnée est celui qui a été rendu dans l'affaire *Groenveld* (23). En l'espèce il s'agissait de l'interdiction, imposée par une disposition hollandaise, de posséder et d'utiliser de la viande de cheval pour la production de saucisses et autres produits similaires, au niveau industriel, sur le territoire hollandais.

L'avocat général *Capotorti*, en reprenant les mêmes argumentations développées avec succès dans l'affaire n. 120/78 (*Cassis de Dijon*), a considéré la disposition incriminée comme une mesure d'effet équivalent (24). La Cour a été au contraire d'un tout autre avis, justement parce qu'elle n'a retrouvé dans cette disposition aucun caractère protectionniste ou discriminatoire.

Ainsi s'exprime en effet la Cour aux paragraphes nn. 6 et 7 de l'arrêt (25) :

« L'article 34 du traité CEE dispose que « les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États mem-

(21) N. 75/81, *Recueil*, 1982, p. 1211.

(22) N. 78/82, *Recueil*, 1983, p. 1955.

(23) N. 15/79, *Recueil*, 1979, p. 3409.

(24) V. les conclusions, *Recueil*, 1979, p. 3417.

(25) *Recueil*, 1979, p. 3415.

bres ». Cette disposition vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé, au détriment de la production ou du commerce d'autres États membres. Tel n'est pas le cas d'une prohibition comme celle de l'espèce qui s'applique objectivement à la production de marchandises d'un certain type sans faire une distinction selon que celles-ci sont destinées au marché national ou à l'exportation ».

On voit donc que même si la disposition incriminée provoquait des restrictions aux exportations, elle ne pouvait être considérée comme une mesure d'effet équivalent, puisqu'elle s'appliquait de la même manière et avec les mêmes effets aux viandes destinées à la consommation interne. Il est à remarquer que la Cour, dans cet arrêt, contrairement à l'avocat général Capotorti, ne mentionne absolument pas l'art. 36.

En ce qui concerne la portée de l'art. 36 il faut reconnaître que la Cour ne donne pas beaucoup d'importance aux justifications fournies par l'État membre intéressé pour expliquer la restriction incriminée.

La Cour, en l'espèce, accepte en somme comme justification de la disposition restrictive, la sauvegarde de la « réputation de la production nationale de charcuterie sur certains marchés d'exportation, à l'intérieur de la Communauté et dans des pays tiers, où existent des obstacles d'ordre psychologique ou réglementaire à l'égard de la consommation de viande chevaline » (26). Cela signifie, donc, que la Cour ne donne pas tellement d'importance à la question de savoir si la justification officielle fournie par l'État peut être rangée parmi celles qui sont admises par la première partie de l'art. 36 (or, en l'espèce, la justification fournie par l'art. 36 n'y rentrait sûrement pas, comme l'a clairement démontré Capotorti dans ses conclusions) ; la Cour s'interroge plutôt sur la question de savoir si l'État poursuit des objectifs protectionnistes ou discriminatoires (ce qui, en l'espèce, était à exclure). Cet arrêt constitue donc une confirmation valable de la thèse que nous soutenons, puisqu'il établit une limitation à la portée de la jurisprudence précédente.

Mais l'arrêt que nous venons d'examiner a une importance remarquable même parce qu'il redonne de plus justes proportions à une partie de la jurisprudence précédente à laquelle, à notre avis, la doctrine a donné trop de poids. Il s'agit de la jurisprudence qui se rattache à l'arrêt *Van Haaster* (27). Dans cette affaire il fallait établir si une disposition nationale hollandaise, qui limitait en Hollande la culture des jacinthes, pouvait être considérée comme une mesure d'effet équivalent à l'exportation eu égard au règlement communautaire qui disciplinait l'organisation commune de marché du produit considéré.

Or, tout comme dans l'affaire relative à l'utilisation de la viande de cheval examinée ci-dessus, même dans l'affaire *Van Haaster* l'État hollandais ne poursuivait aucun objectif protectionniste (ne serait-ce que parce que les jacinthes sont normalement exportées de Hollande et non pas importées), et ne produisait aucun effet discrimina-

toire, puisque la limitation de la production déterminait les mêmes conséquences sur le marché national.

Malgré cela la Cour a considéré en substance la disposition nationale, limitant la production interne, comme une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation. Cette décision a été accueillie avec satisfaction par une partie de la doctrine (28) qui a vu dans la solution adoptée par la Cour une confirmation de la thèse d'après laquelle :

« le but du traité étant de libérer le commerce intracommunautaire des entraves étatiques, il n'est d'aucun intérêt de savoir si une mesure affecte également la production nationale ; ce qui compte, c'est que les importations ou les exportations sont rendues plus difficiles » (29).

Un tel raisonnement ne tient pas compte du fait que les dispositions nationales provoquant des obstacles de nature commerciale à l'intérieur de la Communauté, peuvent être défendues également en raison du fait qu'elles s'opposent à des règles communautaires autres que celles sur la libre circulation des marchandises, par exemple en matière de concurrence ou en matière agricole.

Dans l'affaire *Van Haaster* la Cour a eu recours aux règles communautaires sur la libre circulation des marchandises pour déclarer illégitime une disposition nationale qui n'aurait pas dû être adoptée en raison du fait que le secteur dans lequel elle devait être appliquée avait été soumis à une organisation commune de marché destinée à être gérée, avec des compétences exclusives, par les institutions communautaires.

C'est effectivement ce que la Cour a reconnu quelques mois après dans l'arrêt *Galli* (30). Il s'agissait donc d'un problème de limitation des compétences des États à légiférer en matière agricole, et non d'un problème de restrictions au commerce intracommunautaire (31). Ce même raisonnement est valable à propos de l'arrêt rendu dans l'affaire n. 94/79 (*Vriend*) (32).

Pour en revenir maintenant à l'arrêt *Groenveld*, que cet arrêt limite la jurisprudence précédente, c'est l'avocat général Capotorti qui le reconnaît dans ses propres conclusions présentées pour l'affaire *Oebel* (33). Vers la fin du paragraphe 3 de ces conclusions Capotorti reconnaît en effet que :

« après l'arrêt *Groenveld*, la jurisprudence de la Cour en matière de mesures d'effets équivalant à des restrictions quantitatives n'est plus entièrement uniforme ».

Toujours d'après Capotorti (quelques paragraphes avant ces mêmes conclusions) :

« Le principal élément de nouveauté introduit par cet arrêt réside dans le fait d'avoir requis, comme condition d'applicabilité de l'article 34, l'existence d'un effet spécifique sur les courants d'exportation — et donc d'un élé-

(26) *Recueil*, 1979, p. 3416, par. n. 8.

(27) Affaire n. 190/73 *Recueil*, 1974, p. 1123.

(28) V. WAELBROECK, *Les réglementations nationales des prix et le droit communautaire*, Bruxelles, 1985.

(29) V. WAELBROECK, *op. cit.*, p. 28.

(30) *Recueil*, 1975, p. 47.

(31) Pour une solution allant dans ce dernier sens, dans un cas analogue à l'affaire *Van Haaster*, v. l'arrêt rendu dans l'affaire n. 111/76 (*Van den Hazel*) *Recueil*, 1977, p. 901.

(32) *Recueil*, 1980, p. 327.

(33) N. 155/80, *Recueil*, 1981, p. 1993.



ment discriminatoire entre commerce intérieur et commerce d'exportation — alors que la Cour s'était précédemment limité à la condition de l'effet restrictif sur les échanges, abstraction faite du caractère discriminatoire des mesures adoptées ».

C'est là au contraire, d'après nous, comme nous l'avons clairement souligné ci-dessus, l'élément fondamental dont la présence apparaît indispensable pour la qualification d'une disposition applicable sans distinction comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.

En effet la Cour, n'ayant pas l'obligation de se référer aux seuls motifs de dérogation établis par la première partie de l'art. 36 pour justifier la disposition incriminée, étant donné que cette disposition ne comportait aucune discrimination ni formelle ni substantielle à l'égard des produits considérés (comme nous avons essayé d'expliquer dans les paragraphes précédents) a jugé pouvoir affirmer la légitimité de la disposition même : en l'espèce ne pouvait être invoqué aucun des arguments ou critères auxquels la Cour se réfère habituellement pour évaluer la légitimité d'une disposition nationale non discriminatoire (par exemple : disproportion de la disposition ; rigidité excessive ; préjudice inutile pour le produit importé ; résultats protectionnistes, etc.). Une confirmation textuelle de cette orientation vient, nous le répétons, de la jurisprudence elle-même de la Cour de justice et en particulier, de l'arrêt rendu dans l'affaire *Schutzverband gegen Unwesen* que nous avons examiné ci-dessus (v. pour les références la note 16). La doctrine la plus attentive s'exprime dans un sens analogue (34).

Les arrêts les plus récents que nous pouvons citer, même s'ils ne peuvent pas tous confirmer avec précision la thèse soutenue ci-dessus, ont été rendus dans les affaires suivantes :

aa) Le 11 juillet 1985 dans les affaires réunies nn. 60 et 61/84 (*Société Cinéthèque* et autres) non encore publié.

bb) Le 10 décembre 1985 dans l'affaire n. 247/84 (*Motte*) inédite.

cc) Le 18 février 1986 dans l'affaire n. 35/84 — *Commission des Communautés européennes c/République italienne* (« Contrôles sanitaires effectués sur les importations de fromages caillés »).

dd) Le 11 mars 1986 dans l'affaire n. 121/85 *Conegate Ltd. c/H. M. Customs & Excise* (« Restrictions aux importations-motifs de moralité publique »).

ee) Le 13 mars 1986 dans l'affaire n. 54/85 — *Ministère public c/X. Mirepoix* (« Règles nationales qui interdisent l'utilisation d'un produit antiparasitaire »).

ff) Le 6 mai 1986 dans l'affaire n. 304/84 — *Ministère public c/C. Müller et d'autres* (« Libre circulation des marchandises — restrictions justifiées par des raisons liées à la protection de la santé »).

(34) V. MARENCO, *Pour une interprétation traditionnelle de la notion de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative*, Cahiers de droit européen, 1984, p. 303. V. aussi les conclusions de l'avocat général MISCHO présentées le 24/9/1986 dans les affaires jointes nn. 80/85 et 159/85, mentionnées dans le texte de cet article, dans lesquelles il déclare partager l'avis de l'avocat général REISCHL (cf. conclusions dans l'affaire *Blesgen*, n. 75/81, *Recueil*, 1982, p. 1238) d'après lequel : « Seules doivent relever du domaine d'application de l'art. 30, les mesures nationales, qui sont susceptibles d'entraver les échanges commerciaux entre États membres en défavorisant, lors de la commercialisation, les produits importés par rapport aux produits nationaux ».

gg) Le 27 mai 1986 dans les affaires réunies nn. 87 et 88/85 — *Laboratoires Legia et Cophalux c/Ministre de la Santé (Luxembourg)* (« Conditions pour l'importation et la mise en vente des produits pharmaceutiques »).

hh) Le 12 juin 1986 dans l'affaire n. 50/85 — *B. Schloh c/Sprl Auto Contrôle Technique* (« Interprétation des articles 30 et 13 du traité modalité relative à l'admission et à l'immatriculation des véhicules importés »).

ii) Le 10 juillet 1986 dans l'affaire n. 95/84 *R. Boriello c/Darras et Tostain* (« Prix fixe des livres »).

ll) Le 8 octobre 1986 dans l'affaire n. 143/85 *SA Nicolas Corman c/Office belge de l'économie et de l'agriculture (OBEA)* (« Beurre concentré d'intervention — emballage »).

mm) Le 23 octobre 1986 dans l'affaire n. 355/85 — *Driancourt (Ministère public) c/Cognat (Centre Leclerc)* (« Prix fixe des livres »).

nn) Le 13 novembre 1986 dans les affaires réunies nn. 80 et 159/85 — *NederLandse Bakkerij Stichting et d'autres c/Edah BV* (« Mesures d'effet équivalent — prix du pain »).

oo) Le 25 novembre 1986 dans l'affaire n. 148/85 — *Direction générale des impôts c/M. L. Forest et SA Minorités Forest* (« Réglementations nationales en matière de moulins à grain »).

pp) Le 4 décembre 1986 dans l'affaire n. 179/85 — *Commission/Allemagne* (« Pétilant de raisin »).

qq) Le 18 février 1987 dans l'affaire n. 98/86 — *Mathot* (« Étiquetage du beurre »).

rr) Le 9 avril 1987 dans l'affaire n. 402/85 — *Basset* (« Gestion droit d'auteur »).

c. Les enseignements que l'on peut tirer de l'arrêt relatif à la loi allemande sur la pureté de la bière — évaluations conclusives

Passons maintenant à l'examen de l'arrêt sur la bière allemande.

En ce qui concerne la situation de fait et de droit que l'arrêt a dû prendre en considération, notre opinion est que cette situation est en partie différente par rapport à celles sur lesquelles la Cour de justice a eu jusqu'à présent l'occasion de se prononcer.

Comme il ressort clairement des points 12 à 23 de l'arrêt lui-même, l'effet restrictif sur les importations de bière en Allemagne en provenance d'autres pays de la Communauté était provoqué par l'application conjointe de différentes normes allemandes ayant, considérées séparément, des objectifs différents.

En particulier l'application conjointe de telles dispositions, comportait : (a) l'interdiction d'importer en Allemagne de la bière fabriquée dans d'autres pays de la Communauté selon des procédés différents de ceux prévus par la « règle de pureté » allemande (« malt d'orge, houblon, levure et eau ») ; (b) la possibilité pour l'État allemand, d'invoquer des raisons de protection de la santé publique pour s'opposer à l'importation de la bière en provenance des autres pays de la Communauté, étant donné que seul le respect de la « règle de pureté » permettait d'éviter l'utilisation d'additifs chimiques que les autres procédés de fabrication rendaient, par contre, nécessaires.

On peut donc constater que le premier aspect concerne des problèmes de dénomination et de qualification du pro-

duit (dans le sens que, sur le territoire de la République fédérale allemande, on ne peut mettre en vente, avec le nom « bière », que le produit qui répond aux conditions de la « règle de pureté » indiquée ci-dessus).

Le deuxième aspect, comme nous avons précisé ci-dessus, concerne par contre la protection de la santé publique.

Dans son arrêt, la Cour de justice reconnaît que ces deux aspects sont liés l'un à l'autre : par ailleurs cette corrélation est indéniable compte tenu de l'effet restrictif provoqué par l'application conjointe des règles de droit que nous avons mentionnées ci-dessus.

Bien qu'elle reconnaisse cette corrélation, la Cour de justice a préféré traiter séparément les deux aspects (points 24 à 37 pour le premier et points 38 à 54 pour le second), en recherchant la solution des problèmes connexes à l'un et à l'autre aspect, sur la base de la jurisprudence traditionnelle que nous avons analysée dans la première partie du présent article.

d. Problèmes liés à la dénomination du produit

Nous savons qu'en Allemagne de l'Ouest la dénomination générique « bière » doit être réservée d'une manière exclusive (avec une seule exception, souligne la Cour) au produit fabriqué d'après la « règle de pureté ».

Or, étant donné que le gouvernement allemand, comme nous l'avons précisé, n'a rien pu faire d'autre que de lier l'aspect de la dénomination à celui de la protection de la santé publique, la Cour de justice n'a eu aucune difficulté, tout en traitant séparément les deux aspects, à réfuter d'une manière substantielle les thèses défensives de l'État allemand, en tirant des arguments favorables de sa propre jurisprudence antérieure.

Par conséquent, tout en admettant, comme d'habitude, qu'en l'absence d'une réglementation harmonisée dans le domaine alimentaire, chaque État membre reste libre de discipliner par des règles nationales la fabrication et la mise en vente d'un produit sur son propre territoire, la Cour affirme que les obstacles éventuels à la libre circulation des marchandises, provoqués par de telles règles, ne peuvent être considérés compatibles avec les dispositions de la Communauté (art. 30 et 34) qu'en présence des conditions indiquées dans sa jurisprudence.

Or, dans le cas d'espèce, d'après la Cour, la demande de l'État allemand ne pourrait être accueillie pour trois séries de raisons, les deux premières ayant un caractère général et la troisième un caractère plus spécifique.

En ce qui concerne le premier motif de caractère général (v. le point n. 28 de l'arrêt examiné), la Cour se réfère en particulier à son propre arrêt rendu dans l'affaire *Rau* (35) en confirmant que la règle nationale, pour être compatible avec la réglementation communautaire, doit être de toute manière « proportionnée à l'objet visé ».

D'après l'arrêt *Rau*, en effet, repris intégralement par la Cour : « Si un État membre dispose d'un choix entre différentes mesures aptes à atteindre le même but, il lui incombe de choisir le moyen qui apporte le moins d'obstacles à la liberté des échanges ».

En ce qui concerne le deuxième motif, ayant lui aussi un caractère général, la Cour s'oppose aux demandes de l'État allemand en citant d'une manière textuelle (cfr. point 32) l'arrêt rendu dans l'affaire *Commission/Royaume-Uni* (36) d'après lequel il faut éviter que la législation interne d'un État membre : « serve à cristalliser des habitudes de consommations données et à stabiliser un avantage acquis par les industries nationales qui s'attachent à les satisfaire ».

La Cour considère donc, comme on peut constater, même par rapport à la législation allemande sur la bière, qu'une réglementation fondée sur des méthodes exclusives de fabrication de produits alimentaires pourrait empêcher l'évolution des goûts des consommateurs à l'intérieur du marché commun : évolution qui peut sans aucun doute être considérée comme un facteur important de l'intégration européenne.

Le dernier motif, qui est aussi le motif le plus spécifique, et le plus important du point de vue juridique, concerne l'imposition de l'obligation d'utiliser une étiquette adéquate dans le but d'éviter toute confusion possible parmi les consommateurs.

Même en ce qui concerne ce motif, la Cour (cfr. point 35) cite mot à mot un arrêt qu'elle a précédemment rendu, précisément dans l'affaire *Commission/Italie* (37), dans lequel on reconnaît que le système d'étiquetage adéquat : « permettrait au consommateur de fixer son choix en toute connaissance de cause et assurerait la transparence des transactions commerciales et des offres au public ».

Ce motif qui, comme il est bien connu, apparaît strictement lié à celui plus général du respect du principe de proportionnalité, revient avec fréquence dans la jurisprudence de la Cour. Il n'y a donc pas lieu d'y insister d'une manière particulière.

e. Problèmes liés à la protection de la santé publique

Quant à la stratégie de défense que l'État allemand a dû suivre d'une manière obligatoire, dans le cas d'espèce, compte tenu de la législation en vigueur en Allemagne en matière de bière que nous avons vue ci-dessus, s'il est vrai, d'une part, qu'elle a permis de faire valoir par devant la Cour un argument de poids, parmi ceux qui sont prévus par l'art. 36 du traité (« protection de la santé »), d'autre part elle n'a pas permis de rendre acceptable aucun des motifs portés pour étayer la thèse soutenue.

Étant donné que la législation allemande interdisait en substance, comme nous l'avons vu, l'importation de bière contenant toute sorte d'additifs (cfr. point 47) il s'ensuivait que cette législation finissait par donner à l'État allemand un pouvoir discrétionnaire absolu en matière d'additifs.

Un tel résultat, comme il est bien connu, est nettement contraire à la jurisprudence rendue jusqu'ici par la Cour en matière d'additifs.

En effet il a été facile pour la Cour de démontrer, en se référant aux arrêts fondamentaux rendus, respective-

(35) N. 261/81, *Recueil*, 1982, p. 3961.

(36) N. 170/78, *Recueil*, 1980, p. 417.

(37) N. 193/80, *Recueil*, 1981, p. 3019.



ment, dans les affaires *Sandoz* (38), *Motte* (39) et *Mueller* (40), qu'un tel résultat rendait peu fondée la demande de l'État allemand (point 49), étant donné que différents additifs utilisés par les producteurs de bière de la Communauté étaient admis par l'État allemand lui-même pour la production de presque toutes les autres boissons fabriquées et mises en vente en Allemagne.

D'après la Cour, le fait d'accueillir la demande de l'État allemand finirait par vider de toute importance les résultats des recherches scientifiques effectués par des organismes internationaux tels que le Codex Alimentarius de la FAO et l'Organisation mondiale de la santé.

En dernier lieu, d'après la Cour (cfr. point 45) la législation allemande finirait par exclure l'application du principe que l'on peut tirer de l'arrêt *Mueller* (précité) en vertu duquel il faut en tout cas reconnaître aux producteurs le droit d'avoir accès à des procédures rapides et efficaces, dans le but d'obtenir l'autorisation d'utiliser un additif déterminé sur le territoire de l'État membre concerné.

Avant d'en terminer, sur ce point, cela vaut la peine de rappeler que l'État allemand a soutenu que sa propre loi était légitime, eu égard aux additifs, en essayant de démontrer que la quantité de bière consommée en Allemagne était largement supérieure à celle consommée dans

d'autres pays (cfr. point 48) et qu'il y avait donc un plus grand risque pour la santé des consommateurs allemands. La Cour n'a donné aucun poids à cet argument.

f. Conclusions

On peut tirer de ce qui précède la conclusion que l'arrêt sur la bière allemande est resté dans la trace de la jurisprudence précédemment prononcée par la Cour de justice, que nous avons analysée ci-dessus (41).

L'orientation de la Cour n'a nullement été influencée par le fait que le nouveau cas d'espèce demandait certaines retouches dans la motivation de la décision.

Comme nous l'avons rappelé ci-dessus, au début de la présente étude, l'arrêt en question laisse toutefois encore la discussion ouverte sur certains problèmes fondamentaux relatifs à cette matière : l'on espère que ces problèmes puissent être très prochainement résolus.

(41) Voir les commentaires suivants :

1. L. FUNK-BRENTANO, Du cassis de Dijon à la bière, ou de la difficulté de créer un espace européen sans frontière, *Semaine juridique*, Éd. Entreprise, 1987, n° 15 (16237), pp. 147-150.
2. Ch. MOENCH, Reinheitsgebot fuer Bier, *Neue Juristische Wochenschrift*, 1987, pp. 1109 ss.
3. K.-J. RUETSCH, Freier Warenverkehr und Reinheitsgebot fuer Bier, *Betriebsberater*, 1987, p. 856.
4. J.-C. MASCLÉ, note à l'arrêt N, 178/84, dans revue trimestrielle de *Droit européen*, 1987, p. 357.

(38) N. 174/82, *Recueil*, 1983, p.2445.

(39) N. 247/84, du 10 décembre 1985, non encore publié.

(40) N. 304/84, du 6 mai 1986, non encore publié.

QU'EST-CE QUE LA COMITOLOGIE ? *

William NICOLL

Secrétariat général du Conseil des Communautés
européennes

Le texte de juillet 1987 reprend trois procédures (dont deux comportent chacune deux variantes), sans pour autant que celles-ci respectent les trois fonctions indiquées ci-dessus.

Pour le cas où le comité, instauré dans un acte de base en vertu de l'article 145 se prononce *en faveur* des mesures que la Commission est tenue à lui soumettre pour avis, aucun problème ne surgit : la Commission procède à la prise de ces mesures. Mais considérons la signification de la nouvelle décision dans le cas où le comité n'est pas d'accord avec la Commission.

Le cas le plus simple est qu'il s'agit d'un domaine où le Conseil a établi un Comité consultatif (1^{re} procédure). Dans un tel cas, l'obligation de la Commission est de tenir « le plus grand compte possible de l'avis ».

Passons à la deuxième procédure qu'on ne saurait assimiler exactement à la procédure classique des comités de gestion de marchés agricoles même si de nombreux points sont communs. Le comité, à la majorité qualifiée, émet un avis qui n'est pas conforme au projet de mesures soumis par la Commission. Les mesures sont communiquées au Conseil. La Commission (première variante) peut, (seconde variante) doit différer l'application des mesures d'une période (première variante) d'un mois, (seconde variante) de 3 mois au plus et le Conseil peut à la majorité qualifiée prendre une décision différente dans le même délai. Au terme du délai, la Commission reprend sa liberté d'agir, faute pour le Conseil d'avoir pris une décision différente. A noter que le Conseil peut modifier le projet de mesures à la majorité qualifiée, ce projet n'étant pas une proposition de la Commission dans le sens du Traité CEE.

Selon enfin la troisième procédure — qui rappelle celle utilisée dans le passé pour les comités de réglementation sans toutefois évoquer ceux-ci — la faculté de l'invocation du Conseil est plus large, puisqu'elle s'exerce non seulement en cas d'avis négatif mais en cas d'absence d'avis. Dans de tels cas, la Commission doit soumettre au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre et doit différer l'application des mesures pour laisser au Conseil le temps nécessaire (pas plus de trois mois) pour statuer à la majorité qualifiée sur la proposition soumise par la Commission. Mais là encore deux variantes. Selon la première au terme des trois mois, la Commission reprend sa liberté d'arrêter son projet initial. Selon la seconde variante, le dernier mot reviendrait au Conseil qui, outre le fait qu'il a pu statuer à la majorité qualifiée sur le projet de la Commission peut aussi à la majorité simple s'opposer à l'adoption du projet de la Commission et ainsi bloquer l'initiative de celle-ci.

La décision du 13 juillet concerne aussi la mise en œuvre de mesures de sauvegarde, mais ces procédures n'impliquent pas l'existence d'un comité.

Le 5 octobre 1987, le Parlement européen, rappelant l'hostilité qui était la sienne à l'égard des comités qui sont plus que consultatifs, a introduit auprès de la Cour de justice un recours en annulation de la décision du Conseil du 13 juillet, invoquant l'article 173 du traité CEE.

Le 13 juillet, le Conseil a adopté une décision en matière de comitologie (1).

Dans la nouvelle décision, le Conseil précise la nature et la fonction des comités qu'il peut instaurer lorsqu'il délègue des compétences à la Commission en vertu du nouvel article 145 du Traité CEE (article 10 de l'Acte unique). La décision du Conseil n'est pas rétroactive.

Rappelons que trois grandes « familles » de comité « qui assistent la Commission », ont été élaborées au cours des années :

- Comité consultatif ;
- Comité de gestion ;
- Comité de réglementation.

(*) Mise à jour de l'article paru dans cette *Revue* n° 306, avril 1987, page 185. Les opinions exprimées ne sauraient engager que l'auteur.

(1) La décision du Conseil est publiée au JO n° L 197/33 du 18.7.87 : décision du Conseil fixant les modalités de l'exercice de compétences d'exécution conférées à la Commission (87/313/CEE).

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

I. — Nominations

Cour des Comptes

Lors de sa session des 19/20 octobre 1987, le Conseil a nommé membres de la *Cour des Comptes* pour la période du 18 octobre 1987 au 17 octobre 1993 inclus :

nouvelle nomination : M. Fernand Hebette (B) ;
reconduction du mandat : MM. Aldo Angioi (I) ;
Carlos Manuel Botelho Moreno (P) ;
Keld Brixtofte (DK) ;
Richie Ryan (IRL) ;
Josep Subirats Pinana (Es).

Comité du Fonds social européen

Lors de sa session des 19/20 octobre 1987, sur proposition du gouvernement français, le Conseil a nommé M. Jean-Louis Durand-Drouhin membre titulaire du *Conseil du Fonds social européen* en remplacement de M. Didier Bureau, membre titulaire démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 décembre 1987.

Comité scientifique et technique

Lors de sa session des 19/20 octobre 1987, sur proposition du gouvernement espagnol, le Conseil a nommé MM. Luis Julian Del Val Hernandez, Eduardo Gonzalez Gomez et Manuel Montes Ponce de Leon membres du *Comité scientifique et technique* jusqu'au 31 mars 1988.

Comité consultatif pour la formation des vétérinaires

Lors de sa session des 19/20 octobre 1987, sur proposition du gouvernement français, le Conseil a nommé M. Philippe Delaby, membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des vétérinaires* en remplacement de M. Pierre Rancien pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 15 décembre 1989.

Comité économique et social

Lors de sa session du 9 novembre 1987, le Conseil a nommé sur proposition du gouvernement danois, M. P. Shade-Poulsen membre du *Comité économique et social* en remplacement de M. H.-C. Springbord, membre démissionnaire, pour la durée du mandat de celui-ci restant à courir, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

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

Lors de sa session du 9 novembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement du Royaume-Uni, M. Edward Hannington membre du *Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom* pour la durée du mandat de ce comité restant à courir, soit jusqu'au 28 mars 1989.

Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers

Lors de sa session du 9 novembre 1987, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement belge, Mme Annie Santucci membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation dans le domaine des soins infirmiers*, en remplacement de Mme Liliane Motte pour la durée du mandat de celle-ci restant à courir, soit jusqu'au 11 mai 1989.

II. — Activités communautaires

FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

La Commission vient d'adopter (octobre 1987) une quarantaine de programmes de développement régional. Cette décision reflète sa volonté de donner priorité à l'approche-programme tel que ceci est prévu pour la mise en œuvre de l'Acte unique européen.

Il s'agit notamment des programmes communautaires STAR (télécommunications) et VALOREN (Valorisation du potentiel énergétique endogène) qui concerne la Grèce, l'Espagne, la France (Corse et DOM), l'Irlande, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni (Irlande du Nord).

L'enveloppe du programme STAR s'élève à 778 MECU, celle du programme VALOREN à 398 MECU pour une période de cinq ans.

En outre, la Commission a adopté un certain nombre de programmes sous l'ancienne section hors-quota du FEDER. Ces programmes sont lancés à l'initiative de la Commission dans le but de créer des emplois de remplacement dans des régions particulièrement touchées par la crise de certains secteurs industriels. Il s'agit notamment de 11 programmes en Italie (Umbria-Perugia, Marche-Pesaro, Lombardio-Como, Veneto-Treviso, Toscana-Arezzo, Toscana (Pistoia, Puglia-Bari, Sicilia-Enna, Puglia-Lecce, Sicilia-Palermo, Piemonte-Vercelli), un en Allemagne (Ahaus/Steinfurt) et un en France (Gard) visant à créer de nouvelles activités économiques dans des zones affectées par la restructuration de l'industrie du textile et de l'habillement, deux programmes (France : Var — La Ciotat — Bouches-du-Rhône ; Allemagne : Bremen/Bremerhaven) pour compenser les pertes d'emplois dans la construction navale, trois programmes (Danemark ; Allemagne : Cuxhaven et Bremerhaven) pour réagir au déclin de la pêche et un dernier en Italie visant à adapter le programme « Energie Mezzogiorno » en cours depuis 1981. Par ailleurs, il convient de mentionner six programmes nationaux d'intérêt communautaire, mis en œuvre par les États membres, dont trois en France (Lozère, Charente-Maritime et Ile de la Réunion), un en Espagne (Asturias) qui constitue le premier pour ce pays et deux en Belgique (Limbourg et Westhoek).

Par ailleurs, la Commission a approuvé la cinquième tranche FEDER attribuée à des projets individuels d'investissement industriel et à des infrastructures. Ces concours concernent l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni.

Son montant global s'élève à 590, 02 MECU.

Ces interventions permettront la création de 362 emplois et le maintien de 302.

Parmi les projets ayant fait l'objet d'un concours, il y a lieu de citer à titre d'exemple (1) :

Allemagne : élargissement d'une usine de boissons non alcooliques et construction d'une unité de production pour la fabrication industrielle d'éléments céramiques destinés à être utilisés dans les catalyseurs de gaz d'échappement. La plupart des investissements productifs se situent en Rhénanie-Palatinat. Parmi les projets d'infrastructures, figure l'élargissement des installations de cure à Birnbach (Bavière).

Espagne : les projets d'infrastructure comprennent notamment la construction d'une nouvelle ligne rapide de chemin de fer entre Madrid et Cordoba afin de faciliter l'accès à l'Andalousie. Elle améliorera également les liaisons entre l'Espagne et le Portugal. En outre, il convient de mentionner plusieurs barrages en Andalousie et Estrémadure ainsi que des travaux routiers dans différentes provinces.

(1) Les listes par pays de tous les projets ayant fait l'objet d'un concours sont disponibles au service du porte-parole de la Commission.

France : il s'agit surtout de travaux routiers. On peut citer le contournement autoroutier de Saint-Chamond (région Rhône-Alpes), la déviation de la RN 9 à Millau (Midi-Pyrénées), l'aménagement de la liaison Nancy-Épinal (Lorraine) et la construction d'un viaduc pour la RN 9 à Violette (Auvergne).

En outre, le FEDER contribuera à la construction et à l'équipement d'un établissement d'enseignement technologique innovant dans le domaine des métiers de la communication pour 1 100 élèves à Jaunay-Clan (Poitou-Charentes).

Italie : tout d'abord, il convient de signaler plusieurs grands projets pour l'approvisionnement en eau de la région de Naples. Parmi ceux-ci, figurent une nouvelle galerie de Clardelli à Pannarano ou encore l'aménagement et la régulation des eaux de ruissellement des collines au nord et nord-est de Naples. Dans la même région, on prévoit également le doublement de la Via Ottaviano. Enfin, un concours est prévu pour la construction d'une nouvelle aérogare à l'aéroport de Bari Palese (Pouilles).

Pays-Bas : il s'agit de la construction du tunnel de Grouw dans l'axe de la route nationale 32 entre Leeuwarden et Staphorst (région Noorden).

Portugal : à côté de deux projets dans le domaine des chemins de fer (atelier de réparation à Custolas — Norte et gare de marchandises à São Mamede de Infesta — Norte), on peut citer la modernisation des aéroports de Porto et de Faro (Algarve). Le dernier permettra l'atterrissage d'avions gros porteurs et sa capacité sera doublée. En outre, des concours sont prévus pour l'élargissement de l'école supérieure d'agriculture de Bragança (Norte), de nouveaux bâtiments pour l'université d'Aveiro (Centre) et la construction d'une centrale hydro-électrique à Calheta (Madeira).

Royaume-Uni : en Angleterre, figurent parmi les projets retenus le centre de fret de l'aéroport de Manchester et, dans la même région, la reconstruction de la gare de Bolton et des nouvelles installations ferroviaires et l'extension du terminal de conteneurs à Ellesmere Port. En Ecosse, sont prévus l'aménagement de la route nationale A 71 entre Irvine et Killmarnock et la construction d'un navire transbordeur pour la liaison Oban, Mull et Colonsay ; au Pays de Galles, une bretelle du périphérique de Cardiff et en Irlande du Nord la conversion de la centrale électrique de Kilroot, près de Belfast, en une installation bivalente fonctionnant non seulement au pétrole mais également au combustible solide.

ÉGALITÉ DE TRAITEMENT HOMMES-FEMMES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE

La Commission européenne vient d'adopter (octobre 1987) une proposition de directive du Conseil qui viendra compléter les deux autres directives en vigueur dans le domaine de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes à la Sécurité sociale en traitant des aspects qui n'avaient pas été couverts par les deux directives antérieures.

Le Conseil a adopté une première directive en décembre 1978 qui vise uniquement les régimes légaux de Sécurité sociale. Même limitée à ces régimes légaux (à l'exclusion des régimes professionnels) le champ d'application de la directive comporte encore de nombreuses exceptions. Sont ainsi formellement exclues les prestations de survivants et les prestations familiales tandis que des possibilités d'exclusions facultatives sont reconnues aux États membres en ce qui concerne certaines inégalités de traitement limitativement définies, la plus connue étant l'inégalité de l'âge de la retraite.

Le Conseil a ensuite adopté une deuxième directive en juillet 1986 concernant l'égalité de traitement dans les régimes professionnels de Sécurité sociale qui, de son côté, laisse subsister provisoirement quelques inégalités, calquées en partie sur celles de la première directive et qui ne peuvent pas subsister plus longtemps que les exceptions correspondantes de la première directive de 1978.

La troisième directive que vient d'adopter la Commission tend, conformément au programme d'action communautaire 1986-1990 sur l'égalité des chances pour les femmes, à couvrir l'ensemble des problèmes non réglés par les deux directives précédentes et à achever ainsi la réalisation de l'égalité de traitement dans ce domaine.



Si le champ d'application matériel de la nouvelle proposition s'étend donc aux prestations précédemment exclues et aux exceptions provisoirement autorisées par les directives précédentes, le champ d'application personnel est étendu, en raison de la nature des prestations que la directive doit couvrir (prestations familiales, prestations de survivants), et donc s'applique à l'ensemble de la population active, y compris les personnes dont l'activité est interrompue, aux membres de la famille, aux survivants et aux autres personnes à charge.

D'autre part, les règles à appliquer en vue d'éliminer les discriminations existantes sont formulées de façon plus détaillées.

Ces règles s'inspirent du triple souci de :

1. assurer l'actualisation du principe de l'égalité de traitement dans le respect des choix nationaux quant aux moyens à mettre en œuvre, chaque fois que différentes solutions peuvent légitimement être envisagées ;

2. garantir que les mesures à prendre ne lèsent pas les personnes concernées, soit directement, soit indirectement, en excluant des solutions égalitaires qui se révéleraient dommageables pour celles-ci et en ménageant les transitions nécessaires ;

3. promouvoir l'individualisation des droits comme alternative à l'extension des droits dérivés, dans la mesure où cette individualisation, ne faisant pas dépendre la protection de l'existence de relations juridiques entre conjoints, ne la soumet pas non plus aux aléas que ces relations peuvent connaître et apparaît dès lors plus satisfaisante.

Avec cette nouvelle directive le programme d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de Sécurité sociale se trouvera achevé. Annoncé par la directive 76/207/CEE relative à l'égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail, il vient compléter un dispositif juridique qui donne son plein effet à un principe général de droit communautaire et qui, au-delà de l'article 119 du traité, tend à couvrir tout le domaine du droit social.

FINANCEMENT DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Une réunion de concertation entre le Conseil et une délégation du Parlement européen, et avec la participation de la Commission, s'est tenue le 19 octobre 1987 au sujet du règlement instituant des règles particulières relatives au financement de la politique agricole commune.

A l'issue de cette concertation, la déclaration commune suivante a été adoptée :

« Les deux branches de l'autorité budgétaire considèrent important de parvenir à un accord politique au sujet du présent règlement provisoire, en vue d'assurer le financement des dépenses agricoles pour 1987.

Le Conseil et la Commission confirment leur intention qu'une décision concernant une solution permanente et détaillée sera prise dans le contexte des décisions sur le financement futur de la Communauté, et cela avant le 31 octobre 1988, en prenant en considération la nécessité d'améliorer la gestion du budget y compris le contrôle des dépenses.

Sans préjuger d'un arrangement définitif, il sera fait en sorte que les budgets de 1988 et des années à venir n'aient pas à supporter la charge de plus de douze mois de dépenses ».

DISPOSITIF EN CAS DE NIVEAUX ANORMAUX DE RADIOACTIVITÉ OU D'ACCIDENTS NUCLÉAIRES

1. Système communautaire d'échange rapide d'informations

Lors de sa session des 19/20 octobre 1987, le Conseil a dégagé une orientation commune sur le contenu d'un système communautaire d'échange rapide d'informations en cas de niveaux anormaux de radioactivité ou d'accident nucléaire.

Ce système prévoit, pour l'essentiel, la notification et la fourniture d'informations dans tous les cas où un État membre décide de prendre des mesures de portée générale en vue de protéger la population en cas d'urgence radiologique découlant :

- d'un accident survenu sur son territoire dans les installations ou dans le cadre d'activités énumérées dans l'orientation commune sur le système, entraînant ou risquant d'entraîner une importante émission de matières radioactives ;

- de la détection, soit sur son propre territoire, soit en dehors de celui-ci, de taux anormaux de radioactivité susceptibles de porter atteinte à la santé publique de cet État membre ;

- ou encore d'accidents autres que ceux visés ci-dessus entraînant ou risquant d'entraîner une importante émission de matières radioactives, dans les installations ou dans le cadre d'activités toujours énumérées dans l'orientation commune ;

- enfin, d'autres accidents entraînant ou risquant d'entraîner une importante émission de matières radioactives.

L'État membre procède à la notification immédiate — des mesures qu'il décide de prendre — auprès de la Commission ainsi qu'auprès des autres États membres que ces mêmes mesures affectent ou risquent d'affecter. Cette notification s'accompagne de l'indication des raisons pour lesquelles ces mesures ont été prises.

2. Convention AIEA sur la notification rapide d'un accident nucléaire

Le Conseil a constaté également un accord de fond quant à la conclusion par la Communauté de la convention AIEA du 26 septembre 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire. Il procédera à l'adoption formelle de sa décision en la matière lorsqu'il aura statué définitivement sur le système communautaire d'échange rapide d'informations.

UN NOUVEAU VISAGE POUR LE CENTRE COMMUN DE RECHERCHE : AUTONOMIE PLUS GRANDE ET PRIORITÉS NOUVELLES AXÉES SUR L'AVENIR TECHNOLOGIQUE DE L'EUROPE

Neuf instituts scientifiques dotés d'un label d'excellence européen, ouverts de manière croissante à des clients extérieurs et bénéficiant en outre d'une grande autonomie pour tenir compte de la nouvelle donne technologique mondiale et pour répondre davantage aux soucis légitimes de l'opinion publique face aux accidents industriels néfastes pour l'homme et pour son environnement : voilà les idées maîtresses qui ont inspiré (octobre 1987) la Commission européenne pour remodeler l'activité du Centre commun de recherche.

Dès 1988, les actions des équipes de recherche se déploieront selon les quatre axes suivants :

- exécution de programmes spécifiques pluriannuels fixés par le programme-cadre de la recherche de la Communauté ;

- soutien de travaux scientifiques et techniques au bénéfice des différents services de la Commission européenne ;

- contrats de recherche ou de services avec des partenaires extérieurs publics et privés ;

- activités de recherche préparatoire, pour explorer des domaines nouveaux de recherche et soutenir la stratégie technologique de l'Europe.

Les programmes spécifiques

Pour ces programmes, l'activité sera concentrée sur trois grands thèmes :

1. contribuer à la réalisation du grand marché intérieur ;
2. renforcer la sûreté, prévenir et traiter les accidents ;
3. surveiller et protéger l'environnement.

Il s'agira pour la recherche européenne de tenir compte d'une réalité nouvelle : la création d'un marché européen à l'horizon de 1992. Un des accents particuliers sera la protection du consommateur dans une telle dimension : nouvelles normes et standards, contrôle de qualité, nouvelles règles en matière de sûreté. Cet effort doit renforcer de façon significative également la compétitivité de l'industrie européenne vis-à-vis de ses concurrents extérieurs.

Faire accepter les nouvelles technologies par le public implique aux yeux de la Commission une action de recherche poussée afin de disposer de produits plus sûrs, d'un environnement mieux protégé et réhabilité : les accidents de Tchernobyl, de Seveso, de Bophal et plus récemment de Bâle sont autant de défis pour les chercheurs européens.

Soutien aux autres services de la Commission

L'idée nouvelle est de faire de la recherche technologique en quelque sorte un fil conducteur des différentes activités des départements de la Commission européenne. Il s'agira de développer l'action engagée au cours des années précédentes.

L'on citera à titre d'exemple l'opération de télédétection menée pour le compte de la direction générale de l'Agriculture afin de disposer notamment d'un véritable cadastre agricole européen et des moyens rapides pour estimer le rendement potentiel des terres agricoles en Europe.

D'autres activités de télédétection seront menées ou renforcées au bénéfice de pays tiers, notamment pour la zone du Sahel et pour l'exploitation des zones de pêche dans les régions côtières du nord-ouest de l'Afrique, projets qui intéressent à la fois les responsables de la pêche et de la politique de développement au sein de la Commission européenne. L'économie d'énergie, les énergies nouvelles, la protection contre les radiations atomiques, la lutte contre la pollution atmosphérique, la qualité de l'eau et la gestion des déchets industriels seront d'autres thèmes de recherche à développer.

Services fournis à des tiers

Il s'agit d'une innovation fondamentale. La Commission européenne veut développer de façon spectaculaire le recours à des financements extérieurs sur la base de contrats conclus avec un ou plusieurs pays de la Communauté et/ou avec des partenaires industriels. Ces activités iront en s'accroissant : à la fin de la période 1988-1991, elles atteindront environ 15 % de l'ensemble des activités du centre et atteindront le double à l'horizon de l'an 2000.

Un tel effort de diversification à la fois des ressources financières et des activités est sans précédent en Europe : en effet, aucun centre de recherche national n'a atteint ce degré d'ouverture vers l'extérieur.

La recherche préparatoire

Dans ce contexte aussi, la Commission veut innover. Il s'agira d'explorer des domaines inconnus, d'adapter les travaux et les équipes de recherche dans des directions nouvelles. Un accent particulier sera mis également sur la « vitalité scientifique » des instituts en les ouvrant pour des durées limitées, en particulier à des jeunes scientifiques de qualité soucieux de disposer d'une certaine liberté dans leur travail scientifique.

Le triangle informatique-télécommunication-électronique

Toutes ces activités de recherche exigent un recours de plus en plus grand aux technologies de l'information, aux télécommunications et à l'électronique. Il est essentiel, estime la Commission européenne, que les compétences du Centre commun dans ces domaines soient développées afin d'assurer aux travaux de recherche un caractère moderne et efficace.

En matière de télécommunication en particulier, la Commission propose d'installer à Ispra, l'Institut européen de Normalisation fondé sous l'égide de la CEPT.

La prospective technologique au service de la compétitivité industrielle

Depuis le lancement de programmes stratégiques de recherche européens tels que Esprit, Brite et Race ainsi que la naissance d'Eurêka, l'enjeu pour la Communauté est la création d'un véritable espace européen de la technologie. Dans ce contexte, la prospection, l'évaluation et l'analyse stratégique en matière de développements scientifiques et technologiques joueront un rôle essentiel.

La Commission propose la création à Ispra d'un Institut de prospective technologique qui sera chargé d'études stratégiques à la fois à la demande de l'industrie, des services de la Commission ou d'organismes nationaux, publics et privés.

Cet effort est axé sur l'objectif de la compétitivité de l'industrie européenne.

TRADUCTION D'OEUVRES DE LA CULTURE EUROPÉENNE

Résolution du Conseil et des ministres responsables des Affaires culturelles, réunis le 9 novembre 1987, au sein du Conseil

Sur la promotion de la traduction d'œuvres importantes de la culture européenne

Le Conseil et les ministres responsables des Affaires culturelles, réunis au sein du Conseil,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne,

vu les paragraphes de la déclaration solennelle sur l'Union européenne (Stuttgart, le 19 juin 1983) concernant, d'une part, une meilleure information sur la culture européenne et, d'autre part, la diffusion accrue d'ouvrages d'écrivains des États membres, tant au sein de la Communauté qu'à l'extérieur,

vu les résolutions de l'Assemblée du 18 janvier 1979 et du 18 novembre 1983 traitant de la traduction littéraire,

tenant compte de la communication de la Commission au Conseil du 27 novembre 1985 sur la dimension européenne du livre et prenant acte de la création par la Commission d'un comité consultatif du livre,

compte tenu également du travail accompli dans ce domaine par certains États membres, ainsi que par l'UNESCO et le Conseil de l'Europe,

ayant présent à l'esprit la possibilité pour la Fondation européenne, une fois créée, de participer à cette activité,

en vue d'inciter les éditeurs à publier des traductions d'œuvres littéraires européennes et de faire en sorte que la qualité de ces traductions soit la meilleure possible,

considérant par ailleurs que la promotion de la traduction contribue à l'élimination des obstacles à la libre circulation des livres et à l'amélioration des conditions d'emploi des traducteurs, dans le cadre des dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne,

RECONNAISSENT l'intérêt de promouvoir la traduction en d'autres langues européennes d'œuvres importantes de la culture européenne, y compris d'œuvres représentatives de la littérature européenne contemporaine, en accordant la priorité aux traductions à partir de langues moins répandues en Europe ;

DÉCIDENT de lancer un projet-pilote approprié pour favoriser la traduction, en tenant compte de l'action existante des États membres en ce qui concerne la traduction à partir de certaines langues, et d'encourager la plus grande diffusion des ouvrages ainsi traduits ;

SONT CONVENUS de la création de prix annuels pour encourager la traduction européenne ;

SONT CONVENUS d'encourager la recherche de la meilleure qualité possible dans la traduction et reconnaissent le rôle essentiel que peut jouer à cet égard une bonne formation du traducteur ;



INVITENT la Commission à examiner la manière dont elle contribuera à la réalisation des mesures sus-mentionnées.

III. — Relations extérieures

ÉVALUATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT

Le Conseil, lors de sa session du 9 novembre 1987 a approuvé des principes directeurs destinés à améliorer le travail d'évaluation dans la Communauté, ainsi que la coopération dans ce domaine entre la Commission et les États membres :

« 1. A plusieurs reprises, et tout récemment encore le 21 mai 1987, le Conseil « Développement » a souligné l'importance qu'il attache à l'exercice que constitue l'évaluation de la coopération au développement. Pour améliorer à l'avenir la qualité de l'aide, il estime essentiel de tirer les leçons des erreurs commises et des succès remportés dans le passé et de tirer profit de l'expérience acquise pendant les vingt ou trente dernières années de mise en œuvre des politiques d'aide au développement.

Lors de sa dernière session, le Conseil a souligné qu'il était indispensable que l'aide au développement bénéficie du soutien de l'opinion publique. La diffusion des résultats obtenus par l'évaluation des activités de développement, qui devrait se faire en respectant la nécessité de sauvegarder le caractère confidentiel de ces informations, est un moyen important de sensibiliser davantage l'opinion publique.

La nécessité d'une évaluation est reconnue par la troisième convention de Lomé, dont les articles 193 et 224 prévoient des procédures d'évaluation. Le Conseil estime que les activités de l'aide communautaire au développement devraient faire l'objet d'une évaluation quel qu'en soit le domaine. Pour évaluer d'autres domaines ou secteurs de la coopération communautaire au développement, on devrait s'inspirer des leçons pratiques que l'on aura pu tirer dans tel ou tel secteur géographique ou opérationnel. La Commission et les États membres pourraient également, le cas échéant, tirer parti des résultats obtenus et des rapports établis par d'autres institutions.

2. Les États membres et la Commission sont convenus, dans l'ensemble, de se communiquer sur demande toutes les études d'évaluation effectuées ainsi que les programmes d'action futurs.

Le Conseil a constaté avec satisfaction que les services de la Commission et les administrations des États membres qui sont chargés de cette évaluation ont engagé un dialogue. Il estime qu'une coopération plus étroite dans ce domaine entre les États membres et la Commission serait profitable à tous. Dans certains cas, il pourrait être utile que la Commission et un ou plusieurs États membres procèdent à des évaluations communes.

3. Pour pouvoir s'acquitter efficacement de leur tâche et garantir qu'il soit systématiquement tenu compte de l'expérience acquise dans les programmes et projets futurs, les services chargés de l'évaluation dans les États membres et à la Commission devraient disposer de moyens matériels et d'un personnel suffisants, en rapport avec l'importance relative des programmes d'aide de la Communauté et des États membres.

4. Le problème principal que pose l'évaluation est d'assurer que ses résultats soient répercutés de manière adéquate au stade opérationnel. L'évaluation et le suivi devraient donc être incorporés explicitement et systématiquement dans tous les programmes et projets, depuis les premiers stades de leur préparation et de leur planification jusqu'à la phase finale où les projets sont terminés. Durant tout le cycle du programme ou du projet, les documents qui s'y rapportent devraient faire état des enseignements tirés de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de programmes ou de projets similaires ou lors d'une phase antérieure de la même activité et préciser la manière dont ces enseignements ont été exploités. Des efforts

devraient être faits pour modifier ou réorienter les activités au cours de leur mise en œuvre lorsque le suivi montre qu'une telle modification est nécessaire.

5. Il importe d'examiner systématiquement, au stade de la définition du projet, de l'étude de faisabilité, de l'instruction et du financement, du suivi et de l'évaluation, la question de savoir si, une fois terminé, le programme ou le projet a des chances de continuer à porter ses fruits. Pour que tel soit le cas, il importe de voir si ce programme ou ce projet répond à un besoin véritable, contribue de manière positive au développement général du bénéficiaire, parvient à atteindre des groupes-cibles et de déterminer son impact sur l'environnement. Les États membres et la Commission devraient parvenir à une vision commune des principaux éléments qui conditionnent les chances de survie d'un projet, en tenant dûment compte des travaux actuellement effectués dans le cadre de l'OCDE.

6. Le Conseil recommande de réexaminer l'application des procédures d'évaluation actuelles pour déterminer dans quelle mesure des améliorations pourraient être apportées dans le cadre des conventions, accords de coopération et autres instruments en matière de développement qui seraient conclus à l'avenir.

7. Le Conseil souligne que des représentants des pays bénéficiaires et, si possible, des groupes-cibles devraient être associés à tous les stades de l'exercice d'évaluation pour assurer un maximum d'efficacité.

8. Il est essentiel que les services de la Commission et des États membres chargés de l'évaluation se réunissent en vue de mettre en œuvre les présents principes directeurs et de progresser dans les travaux d'évaluation. A cet effet, la Commission est invitée à lui présenter chaque année un rapport concis faisant le point sur l'état d'avancement des travaux et comportant un programme de travail pour l'année suivante. Ce rapport devrait également indiquer les progrès accomplis dans le domaine de la coopération intracommunautaire, conformément aux présents principes directeurs.

9. Vu l'intérêt qu'il porte à cette question, le Conseil exprime le souhait de faire régulièrement le bilan des progrès réalisés en matière d'évaluation des activités de développement ».

ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT

Le Conseil, ayant procédé à un échange de vues sur la nécessité d'intégrer la dimension « environnement » dans les politiques de développement de la Communauté et des États membres, a adopté la résolution suivante lors de sa session du 9 novembre 1987 :

« 1. A plusieurs reprises, le Conseil a réaffirmé la nécessité d'intégrer la dimension « environnement » dans la politique de développement de la Communauté.

Le Conseil note que l'Acte unique européen prévoit que les exigences en matière de protection de l'environnement seront une composante de toutes les politiques communautaires, que la politique communautaire en matière d'environnement revêt de plus en plus un caractère préventif et que le quatrième programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1987-1992) souligne l'importance d'une participation de la Communauté et de ses États membres à la coopération avec les pays en développement dans le domaine de l'environnement. Le Conseil prend acte en outre des recommandations adoptées en 1985 et en 1986 par le Conseil de l'OCDE concernant l'appréciation des projets et des programmes de développement sous l'angle de l'environnement. Le rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement souligne l'importance des problèmes d'environnement pour la mise en œuvre de politiques de développement qui ne soient pas vouées à l'échec.

Le Conseil accueille favorablement, d'une manière générale, le rapport qui a été présenté par la Commission sur l'intégration des aspects environnementaux dans la politique de la Communauté en matière de développement et qui démontre que la Communauté a pris des

mesures énergiques en vue d'atteindre les objectifs fixés dans de précédentes résolutions du Conseil sur ce point en 1984 et 1986.

Le Conseil a pris acte avec intérêt des recommandations de la réunion d'experts tenue récemment par la Commission et demande que de telles réunions soient régulièrement organisées.

2. Un objectif majeur de l'aide au développement est que tous les programmes et projets s'inscrivent dans le cadre d'un développement durable d'un point de vue tant économique qu'environnemental et y apportent leur contribution. Les aspects environnementaux devraient dès lors être pris en considération dans tous les secteurs d'activité relevant de toutes les politiques de développement de la Communauté et des États membres.

Les projets visant à rétablir, à protéger et à améliorer la base écologique du développement doivent avoir une durée suffisamment longue pour qu'il soit possible de tenir compte de la complexité des situations et pour laisser une trace durable. Les donateurs devraient dès lors prendre un engagement à long terme dans des régions spécifiques et accorder une souplesse suffisante au personnel local responsable de la mise en œuvre des projets pour lui permettre de s'adapter aux changements de situation.

3. Pour relever ce défi que constitue l'intégration des aspects environnementaux dans la politique de développement, il faudrait prendre des mesures englobant notamment :

- le soutien des efforts accomplis par les pays en développement pour élaborer et mettre en œuvre une stratégie générale pour l'intégration de la dimension « environnement » dans la planification globale de leur politique ;

- la compatibilité des programmes et des projets avec cette stratégie nationale et avec une utilisation durable des ressources naturelles ;

- l'élaboration de lignes directrices spécifiques par secteur concernant la manière de tenir compte de ces objectifs dans les principaux secteurs de l'aide ;

- la création, dans les administrations des pays donateurs, d'une cellule de contact en matière d'environnement, qui serait principalement chargée de susciter une meilleure prise de conscience et d'améliorer les capacités techniques des unités administratives opérationnelles pour les questions d'environnement.

4. Le Conseil souligne l'importance d'une coordination des opérations d'aide assurant une complémentarité et un impact plus importants de ces opérations dans toutes les régions. Les opérations cofinancées par plusieurs États membres ainsi que par les États membres et la Commission devraient être encouragées.

Le Conseil reconnaît cependant que les projets d'aide au développement financés par la Communauté et ses États membres, quelle que soit leur envergure, ne suffiront pas pour résoudre les importants problèmes des pays en développement en matière d'environnement. Il souligne dès lors que la prise de conscience et le soutien des autorités, de la population et des entreprises locales revêtent une importance fondamentale.

Le Conseil reconnaît l'importance de la création d'une infrastructure institutionnelle et la nécessité d'aider les partenaires en développement à améliorer leur capacité administrative et leur savoir-faire technique dans ce domaine. Il conviendrait d'encourager la décentralisation de la prise en décision pour que les habitudes et les pratiques locales puissent contribuer à un développement durable.

5. Il conviendrait donc d'encourager les opérations cofinancées avec des ONG exerçant leur activité dans ce domaine. Le Conseil prend acte avec intérêt de l'initiative prise par la Commission d'inviter des ONG européennes ou de pays en développement à assumer la responsabilité de la mise en œuvre de certains projets et programmes financés par la Communauté.

6. Le Conseil estime qu'une réflexion plus approfondie sur les aspects environnementaux de la politique de développement est par-

ticulièrement indiquée, 1987 ayant été déclarée « Année européenne de l'environnement ».

Le Conseil invite la Commission et les États membres à poursuivre leurs efforts en vue de la mise en œuvre du plan d'action européen en matière de lutte contre la désertification adopté par le Conseil en avril 1986 et à élargir sa portée et son champ d'application de sorte que les aspects environnementaux soient pris en considération dans tous les secteurs et activités relevant de toutes les politiques de développement de la Communauté et des États membres ».

FEMMES DANS LE DÉVELOPPEMENT

Le Conseil, ayant procédé, lors de sa session du 9 novembre 1987, à un échange de vues sur ce sujet, a adopté les conclusions suivantes :

« 1. Dans le passé, le Conseil a souligné à plusieurs reprises l'importance qu'il attache au thème « Femmes et développement ». Dans ses conclusions d'avril 1986, le Conseil est convenu que la priorité devait être accordée à la mise en œuvre des « Stratégies prospectives d'action pour la promotion de la femme d'ici à l'an 2000 », l'accent étant surtout placé sur la participation des femmes dans des secteurs tels que l'agriculture et la production des denrées alimentaires. Le Conseil a pris acte avec intérêt du rapport de la Commission sur l'état de la mise en œuvre de la politique communautaire en ce qui concerne les femmes et le développement et il accueille favorablement les conclusions et les recommandations de la réunion que des fonctionnaires des États membres responsables du dossier « Femmes et développement » et les services de la Commission ont tenue à Bruxelles les 17 et 18 septembre 1987. Il invite la Commission à organiser régulièrement de telles réunions pour procéder à des échanges de vues sur l'expérience acquise et la mise en œuvre des conclusions ci-après.

2. Les faits montrent à l'évidence que le thème « Femmes et développement » concerne tous les processus de développement. Les programmes et les projets qui intègrent ce thème ont toutes les chances d'être plus efficaces. Le Conseil souligne donc la nécessité de l'intégrer complètement dans tous les accords de coopération qui seront conclus entre la Communauté et ses partenaires en matière de développement (pays ACP, latino-américains, asiatiques et méditerranéens).

Le Conseil prend acte de l'intention de la Commission de procéder à une évaluation thématique d'un certain nombre des principaux programmes et projets de développement mis en œuvre dans différents pays et secteurs en rapport avec l'implication des femmes. Les résultats de cette évaluation pourraient être utilisés lors de l'élaboration de nouvelles conventions, de nouveaux accords de coopération et programmes indicatifs ainsi que de nouvelles propositions de financement. Ils pourraient également servir de documentation utile pour la formation du personnel.

3. Le Conseil est conscient du fait qu'en dépit de l'attention plus soutenue qui a été accordée à cette question au cours des dernières années, il reste encore beaucoup à faire pour mettre en place des mécanismes opérationnels permettant d'assurer l'intégration des femmes dans toutes les phases du déroulement des programmes et des projets.

Le Conseil note donc avec satisfaction qu'un certain nombre de mesures sont prises par la Communauté et les États membres pour intégrer le thème « Femmes et développement » dans l'ensemble des politiques de développement. En particulier, un programme d'action sera élaboré sur la base des stratégies prospectives d'action, comprenant notamment des mesures pratiques en vue d'assurer que la politique de développement de la Communauté en ce qui concerne les femmes et le développement soit correctement mise en œuvre par toutes les principales unités administratives (y compris, le cas échéant, des lignes directrices spécifiques par secteur) et des mesures de formation sur la manière dont ce thème doit être incorporé dans les principaux secteurs de l'aide et dans les dossiers sur les caractéristiques du pays ou de la région définissant des orientations de principe pour l'aide en faveur des femmes des pays en développement.



Il conviendrait de tenir compte du rapport « De Nairobi à l'an 2000 » établi par le CAD de l'OCDE et de l'expérience des États membres qui ont déjà élaboré de tels programmes d'action.

4. Au cours de toutes les phases du déroulement des programmes et des projets, il conviendrait d'attacher une importance particulière à la situation socio-économique des femmes et au rôle qui est le leur. Des documents tels que les propositions de financement, les rapports sur la mise en œuvre et sur l'évaluation devraient inclure des informations spécifiques sur l'incidence escomptée du projet sur les femmes et sur l'intégration des femmes dans les activités couvertes par le programme ou le projet.

Comme les activités dans le domaine « Femmes et développement » doivent faire partie intégrante de tous les programmes et projets, il convient de prévoir les fonds nécessaires dans les propositions de financement. Il est primordial de répertorier les besoins et les *desiderata* des femmes de l'endroit et toutes les propositions appropriées devraient comporter une consultation au stade de la définition.

Des efforts particuliers devraient également être faits pour aider nos partenaires en matière de développement à associer les femmes de l'endroit à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes et des projets. Des experts en la matière devraient également participer à toutes les étapes du déroulement des programmes et des projets, et des efforts devraient être faits pour renforcer la présence d'experts féminins locaux dans les pays en développement.

La Commission devrait coopérer étroitement avec les ONG ; elle devrait accorder une attention particulière au cofinancement de projets permettant d'accroître la sensibilisation au thème « Femmes et développement » et associer ces organisations à la mise en œuvre de programmes et de projets communautaires, avec la participation de la population locale.

5. La Commission et les États membres devraient disposer, dans leurs administrations responsables des questions de développement, de suffisamment de personnel qualifié et de moyens matériels pour assurer l'intégration totale des femmes dans tous les programmes et projets appropriés.

6. Le Conseil « Développement » invite la Commission à lui présenter, pour sa première session de 1989, un rapport sur l'état de la mise en œuvre de ces conclusions, comportant notamment les grandes lignes d'un programme d'action. Ce rapport devrait prendre en considération, entre autres, les résultats des réunions et des échanges de vues mentionnés au paragraphe 1 ».

PROGRAMME COMMUNAUTAIRE SPÉCIAL EN FAVEUR DE CERTAINS PAYS PAUVRES LOURDEMENT ENDETTÉS D'AFRIQUE AU SUD DU SAHARA

Lors de sa session du 9 novembre 1987, le Conseil « approuve l'intention de la Commission de mettre en œuvre un programme communautaire spécial en faveur de certains pays pauvres et lourdement endettés d'Afrique au sud du Sahara, tel qu'elle l'a exposé dans sa communication au Conseil.

1. En ce qui concerne l'éligibilité des pays à l'aide communautaire au titre de ce programme, le Conseil et la Commission estiment qu'il conviendrait d'appliquer les critères ci-après ; il devrait s'agir de pays :

- pauvres, c'est-à-dire de pays pouvant bénéficier des ressources de l'Association internationale de développement ;
- dont la charge de la dette compromet sérieusement les capacités d'importation ;
- qui se sont engagés à déployer des efforts significatifs pour procéder à un ajustement économique et ont pris des mesures à cette fin.

Les pays qui se sont engagés à mettre en œuvre un programme d'ajustement approuvé par le FMI ou par la Banque mondiale auraient clairement démontré qu'ils déploient les efforts requis. Toutefois, vu le caractère communautaire particulier de ce programme, une aide

pourrait être accordée aux pays qui actuellement n'ont pas de programme officiellement approuvé par le FMI ou la Banque mondiale, à condition que leur politique macro-économique ou leurs ajustements sectoriels soient considérés comme valables et que l'aide fournie soit directement liée aux mesures qu'ils prennent en fonction de ces ajustements. L'aide communautaire, sous la forme de programmes généraux et sectoriels d'importations, ne doit pas aller à l'encontre des conditions précitées et elle devrait être programmée et mise en œuvre en étroite coopération avec la Banque mondiale et le FMI.

2. Sur la base de la présente approbation par le Conseil, la Commission est invitée à prendre contact avec d'autres bailleurs de fonds en vue de préparer un rapport sur les affectations globales au titre du programme à soumettre au Comité de programmation avant la présentation de propositions spécifiques au Comité du FED.

3. Le Conseil se félicite de l'intention des États membres et de la Commission de faire des démarches pour procéder à des consultations et mener une action concertée entre eux et avec les partenaires de l'OCDE en vue de la conférence des pays donateurs qui doit se tenir les 3 et 4 décembre et de réunions futures similaires consacrées aux mesures à prendre en faveur des pays pauvres et lourdement endettés d'Afrique au sud du Sahara.

4. En ce qui concerne les aspects financiers, le Conseil :

— se félicite de l'intention de la Commission de porter, pendant la mise en œuvre de la troisième convention ACP-CEE et en accord avec chaque pays concerné, la proportion des aides à versement rapide en faveur des pays bénéficiaires au titre du programme spécial à environ 20 % de l'aide programmable ;

— estime qu'il est nécessaire d'affecter un montant supplémentaire de 100 millions d'ECU à la mise en œuvre du programme communautaire particulier, ce montant étant financé :

- à concurrence de 40 millions d'ECU par les reliquats des conventions ACP-CEE antérieures ;
- et à concurrence de 60 millions d'ECU par le recyclage partiel des paiements en intérêts et capital dus aux États membres, déjà effectués ou encore à effectuer par les États ACP au titre de prêts spéciaux et de capitaux à risques accordés par la Communauté.

5. Le Conseil a l'intention de prendre les mesures juridiques nécessaires à cet effet dès qu'il aura pu examiner l'avis du Parlement européen ».

ASSOCIATION CEE-CHYPRE

Le 19 octobre 1987, la Communauté européenne et le gouvernement de la République de Chypre ont procédé, à Luxembourg, en présence de membres du Conseil des Communautés, à la signature :

— d'un protocole relatif à la mise en œuvre de la seconde étape de l'accord créant une association entre la CEE et la République de Chypre ;

— d'un protocole à l'accord d'association entre la CEE et la République de Chypre à la suite de l'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise à la Communauté.

Le premier protocole prévoit le passage à la seconde étape de l'accord, devant mener progressivement à la réalisation complète d'une union douanière entre la CEE et Chypre au terme d'une période qui devrait être de 15 ans au maximum.

Cette seconde étape se compose de deux phases. La première aura une durée de 10 ans. Le contenu de cette première phase est précisé dans le protocole qui vient d'être signé ; celui-ci prévoit que :

— dans le domaine industriel,

• Chypre abolira progressivement les droits de douane ainsi que les restrictions quantitatives à ses importations originaires de la Communauté et adoptera, également de façon progressive, le TDC ; à noter néanmoins que, pour une série de produits industriels sensi-

bles, Chypre bénéficiera d'assouplissements considérables à cette règle générale de démobilitation tarifaire, notamment en faveur de ses industries naissantes ;

- la Communauté, qui accorde déjà la franchise tarifaire, supprimera sans délai certains plafonds annuels auxquels sont encore soumis quelques produits textiles ;

— dans le domaine agricole ;

- la Communauté éliminera graduellement ses droits de douane sur les principaux produits d'exportation agricoles de Chypre ; pour certains produits sensibles — comme par exemple certains fruits et légumes, les pommes de terre de primeur, les vins — cette élimination se fera néanmoins dans le cadre de contingents tarifaires dont le volume sera augmenté chaque année, ainsi que, dans certains cas, dans le cadre de calendriers d'exportation ;

- Chypre accordera des concessions tarifaires pour un certain nombre de produits agricoles présentant un intérêt majeur pour la Communauté ; mais pour des produits sensibles comme les céréales, la viande de bœuf et les huiles végétales, ces concessions sont faites dans le cadre de contingents tarifaires.

La seconde phase de la 2^e étape entrera en vigueur par une décision du Conseil d'association par laquelle seront arrêtées les différentes mesures nécessaires pour assurer la transition vers l'union douanière, et visant notamment le régime de circulation des marchandises, les politiques d'accompagnement, la libre circulation de certains produits agricoles.

*
* *

Les protocoles entreront en vigueur le premier jour du mois suivant la notification, par l'une et l'autre parties, de l'accomplissement des procédures de ratification, acceptation ou approbation, nécessaires selon leurs règles internes. En ce qui concerne la Communauté, la conclusion des protocoles par le Conseil pourra intervenir lorsque le Parlement européen aura donné son avis conforme, en application de l'article 238 du traité.

RELATIONS AVEC LA TUNISIE

Le 26 octobre 1987 est intervenue la signature du troisième protocole financier entre la Communauté européenne et la République tunisienne.

Ce troisième protocole financier vient s'ajouter aux deux protocoles récemment signés suite à l'élargissement de la Communauté et complète ainsi les instruments qui, avec l'accord de coopération de 1976 permettront à la République tunisienne et à la Communauté de poursuivre et d'approfondir une coopération contribuant au développement économique et social de la Tunisie et au renforcement de leurs relations dans l'intérêt mutuel.

Les financements accordés par la Communauté seront destinés à la réalisation de projets et actions, correspondant aux objectifs prioritaires retenus pour la coopération à savoir : la contribution à un plus grand degré d'autosuffisance alimentaire de la Tunisie, à la diversification de sa production agricole, au 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.

A cette fin et pour une période de 5 ans à partir de l'échéance du deuxième protocole, soit jusqu'au 31 octobre 1991, un montant global de 224 MECU pourra être engagé. Les formes de financement accordé par la Communauté sont :

- des prêts de la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres (assortis d'une bonification d'intérêt de 2 %) (131 MECU) ;

- les concours sur ressources budgétaires de la Communauté (93 MECU, dont 87 MECU d'aides non remboursables et 6 MECU sous forme de contributions à la formation de capitaux à risque).

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties se seront notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet.

RELATIONS AVEC L'ALGÉRIE

Le 26 octobre 1987 est intervenue la signature du troisième protocole financier entre la Communauté européenne et la République algérienne démocratique et populaire.

A cette fin et pour une période de 5 ans à partir de l'échéance du deuxième protocole, soit jusqu'au 31 octobre 1991, un montant global de 239 MECU pourra être engagé. Les formes de financement accordé par la Communauté sont :

- des prêts à la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres (183 MECU) ;

- les concours sur ressources budgétaires de la Communauté (56 MECU, dont 52 MECU d'aides non remboursables et 4 MECU sous forme de contributions à la formation de capitaux à risque).

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties se seront notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet.

RELATIONS AVEC L'EGYPTE

Le 26 octobre 1987 est intervenue la signature du troisième protocole financier entre la Communauté européenne et la République arabe d'Egypte.

A cette fin et pour une période de 5 ans à partir de l'échéance du deuxième protocole, soit jusqu'au 31 octobre 1991, un montant global de 449 MECU pourra être engagé. Les formes de financement accordé par la Communauté sont :

- des prêts de la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres (assortis d'une bonification d'intérêt de 2 %) (249 MECU) ;

- les concours sur ressources budgétaires de la Communauté (37 MECU, dont 35 MECU d'aides non remboursables et 2 MECU sous forme de contributions à la formation de capitaux à risque).

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties se seront notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet.

RELATIONS AVEC LA JORDANIE

Le 26 octobre 1987 est intervenue la signature du troisième protocole financier entre la Communauté européenne et le royaume hachémite de Jordanie.

A cette fin et pour une période de 5 ans à partir de l'échéance du deuxième protocole, soit jusqu'au 31 octobre 1991, un montant global de 449 MECU pourra être engagé. Les formes de financement accordé par la Communauté sont :

- des prêts de la Banque européenne d'investissement sur ses ressources propres (assortis d'une bonification d'intérêt de 2 %) (249 MECU) ;

- les concours sur ressources budgétaires de la Communauté (200 MECU, dont 189 MECU d'aides non remboursables et 11 MECU sous forme de contributions à la formation de capitaux à risque).

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les parties se seront notifiées l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet.

DROIT SOCIAL

LE NOUVEAU DROIT DES LICENCIEMENTS POUR MOTIF ÉCONOMIQUE

Philippe SÉGUIN

Xavier BLANC-JOUVAN

Jean BRUNET

Patrick CHALMEL

Gérard COUTURIER

Michel DESPAX

Jean-Paul DOMERGUE

Yves GAUDEMET

Jean GAUTIER

Marcel LALONDE

Pierre LANQUETIN

J.-M. LUTTRINGER

Antoine LYON-CAEN

Pierre MARCHELLI

Jacques NORMAND

Roger PASCRIÉ

Xavier PRÉTOT

Pascal RENNES

Chantal ROGER

Alain SUPIOT

Bernard TEYSSIÉ

NUMÉRO SPÉCIAL

*Sous la direction de
Jean-Jacques Dupeyroux*

N° 3 - MARS 1987

ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XVIII, no 4, Décembre 1987

Directeur : Gérard HERVOUET.

Directeur adjoint : J. Maurice ARBOUR.

- PAUL PILISI:* LE RÔLE DES FACTEURS INTERNATIONAUX DANS LA LÉGISLATION DES PETITES ENTREPRISES EN HONGRIE
- MIRON REZUN:* L'UNION SOVIÉTIQUE ET LES MINÉRAIS STRATÉGIQUES: ERREURS ET VÉRITÉS
- ALBERTO SANTOS:* QUELQUES ÉLÉMENTS SUR LES IMPLICATIONS DE LA STRATÉGIE MARITIME AMÉRICAINE EN EUROPE
- CARL JACOBSEN:* LES COÛTS DE LA DÉFENSE SINO-SOVIÉTIQUE: UN FARDEAU INCALCULABLE (NOTE)
- MODJ-TA-BA SADRIA:* POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE: NOUVELLE DONNE. NOUVEAU DÉFI (NOTE)
- ESSAI ET DOCUMENT:**
JACQUES ZYLBERBERG: « FAUT-IL NOYER LES RÉFUGIÉS? »
- ÉTUDES BIBLIOGRAPHIQUES:**
MICHEL LELART: LA CRISE FINANCIÈRE INTERNATIONALE OU LES RISQUES DE L'ENDETTEMENT
- JOSEPH MAÏLA:* ENJEUX ET DILEMMES DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

CHRONIQUE DES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA ET DU QUÉBEC

DIRECTION ET RÉDACTION : Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél : (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS : Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL : Quatre numéros par an

Régulier : \$30.00 (Can.)	ÉTRANGER \$35.00 (Can.)
Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$10.00 (Can.)
Institution : \$45.00 (Can.)	

(tous pays)

Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* »

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* »

TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 . — 224 pages . — PRIX 99 F
Editions techniques et économiques
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30