

REVUE DU  
**MARCHÉ COMMUN**



Querelles au parlement européen, C. COVA. — En lisant les documents communautaires... L'Europe et la recherche, P. MAILLET. — La CEE confrontée à la demande d'adhésion de la Turquie, J. BOURRINET. — Les investissements européens dans les États ACP : de Lomé III à Lomé IV, J. TOUSCOZ. — La restructuration de l'industrie des fibres chimiques en Europe occidentale (1878/1988), J.-L. JUVET. — Analyse critique de l'application du prélèvement de coresponsabilité sur les céréales, J.-P. SPITZER. — Les termes polémiques du discours européen, N. SCHUMACHER. — La qualité du Parlement européen pour agir en annulation, J. BOULOUIS.

# ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XIX, n° 4, décembre 1988

**Directeur :** Gérard HERVOUET.

**Directeur adjoint :** Thierry HENTSCH.

*YVON GRENIER :* GUÉRILLA ET TERRORISME EN AMÉRIQUE  
LATINE

*JEAN-MAX NOYER :* L'EXPERTISE STRATÉGIQUE FACE AUX  
DÉVELOPPEMENTS DE L'INTELLIGENCE  
ARTIFICIELLE

*CLÉMENT SAMSON :* L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA  
CONDITIONNALITÉ DES ACCORDS DE  
CONFIRMATION DU FONDS MONÉTAIRE  
INTERNATIONAL

*MICHEL FRÉDÉRIK :* LA POLITIQUE ARCTIQUE DES ÉTATS-UNIS  
ET LE CAS DE LA SOUVERAINETÉ DU  
CANADA DANS LE NORD (NOTE)

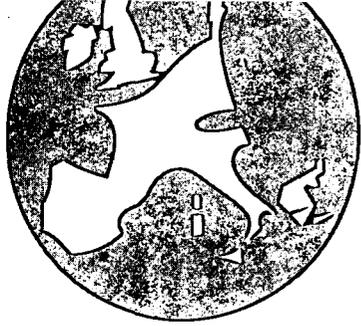
*ÉRIC REMACLE :* L'INSPECTION SUR PLACE, OU LA  
TRANSPARENCE DES RELATIONS  
INTERNATIONALES (NOTE)

## 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

<b>ABONNEMENT ANNUEL :</b>	Quatre numéros par an	<b>ÉTRANGER</b>
	Régulier : \$30.00 (Can.)	\$35.00 (Can.)
	Étudiant : \$20.00 (Can.)	le numéro : \$ 12.00 (Can.)
	Institution : \$45.00 (Can.) (tous pays)	



---

## sommaire

---

### problèmes du jour

- 71 Querelles au parlement européen, par Colette COVA

---

### chronique économique communautaire

- 73 En lisant les documents communautaires... L'Europe et la recherche, par Pierre MAILLET.

---

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

- 78 La CEE confrontée à la demande d'adhésion de la Turquie, par Jacques BOURRINET, professeur à l'université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, directeur du Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC) d'Aix-Marseille, président de la Commission pour l'étude des Communautés européennes (CEDECE).
- 87 Les investissements européens dans les États ACP : de Lomé III à Lomé IV, par Jean TOUSCOZ, professeur de droit international, directeur du Centre d'études et de recherches sur la coopération internationale (CERCI), président honoraire de l'université de Nice.
- 95 La restructuration de l'industrie des fibres chimiques en Europe occidentale (1878/1988), par Jean-Louis JUVET, professeur.

---

### problèmes juridiques et institutionnels

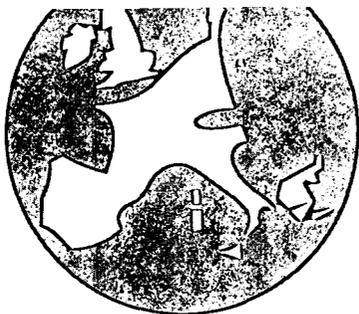
- 100 Analyse critique de l'application du prélèvement de coresponsabilité sur les céréales, par Jean-Pierre SPITZER, avocat à la cour de Paris, ancien référendaire à la Cour de justice.
- 110 Les termes polémiques du discours européen, par Nestor SCHUMACHER, docteur en philosophie et lettres.
- 119 La qualité du Parlement européen pour agir en annulation, par Jean BOULOUIS, professeur à l'université de droit, d'économie et de sciences sociales de Paris.

---

### actualités et documents

---

- 123 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 EPSTEIN

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**

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 : 600,39 + TVA 2,10 % 12,61 = 613 F (\*)

Étranger : 729 F

Ci-joint la somme de.....

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

NOM : .....

ADRESSE : .....

.....

À retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ  
COMMUN**

**ÉDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

Date :

Signature :

# QUERELLES AU PARLEMENT EUROPÉEN

Colette COVA

L'adoption du rapport de Derek Prag (conservateur britannique) sur « le siège des institutions et lieu de travail principal du Parlement européen » le 18 janvier à Strasbourg a soulevé des passions. La presse des différents États membres a relaté abondamment les débats qui ont suscité une agitation peu commune dans les locaux de l'Assemblée. C'est dire si le sujet est sensible, les uns réclamant moins de déplacements pour des raisons d'efficacité, les autres plaidant en faveur de Strasbourg, ville symbole d'une Europe unie. La passion des orateurs a cependant entraîné dans l'opinion publique des erreurs d'interprétation et fait oublier notamment le rôle des États membres : toute modification relative au siège du Parlement et des institutions communautaires est du seul ressort des gouvernements nationaux et devrait être adoptée à l'unanimité par les chefs d'États : or la France est bien décidée à s'opposer à tout changement. En présentant ses vœux de Strasbourg le 31 décembre, le Président François Mitterrand a mis tout son poids dans la bataille et montré sa détermination face aux opposants à la capitale alsacienne.

Plus grave sans doute est la situation de Luxembourg. Le rapport Prag prévoit le transfert de Luxembourg à Bruxelles, de certains services, ce qui entraîne la suppression d'environ 300 postes dans le Grand Duché.

Un arrêt de la Cour de justice reconnaît en effet au Parlement le droit d'organiser ses travaux, du moins dans certaines limites. Le gouvernement luxembourgeois a déjà introduit un recours auprès de la Cour de justice demandant l'annulation du vote du Parlement, estimant que dans ce cas celui-ci avait outrepassé ses droits.

Le débat sur le siège du Parlement dure depuis plusieurs années, un débat favorisé par l'absence de décision des États membres fondateurs en ce qui concerne le choix du lieu des institutions. Ce vide ne peut que susciter les querelles mais on voit mal les Douze se prononcer à court terme sur ce dossier.

---

## Du provisoire qui dure

---

A l'origine en 1951, l'Assemblée de la CECA siégeait à Luxembourg tandis que son secrétariat était installé à Luxembourg. Cela fut maintenu en 1958 à la création de la CEE et d'Euratom. Mais progressivement les commissions parlementaires se réunissaient à Bruxelles où étaient installés les organes exécutifs de la CEE et l'Euratom. Lors de la fusion en 1965, Luxembourg, Bruxelles et Strasbourg furent désignés comme « les lieux provisoires des institutions des communautés » et le Parlement organisa ses travaux dans les 3 villes. Les difficultés commencèrent dans les années 70 et le Conseil européen de Maastricht en maintenant le statu quo n'apaisa en rien les tensions.

Le rapport Zagari, adopté en 1981, relança les hostilités. Le Parlement affirmait le droit de se réunir dans le lieu de son choix et « estimait essentiel de concentrer son travail dans un seul lieu ». Des arrêts rendus par la Cour de justice après les deux recours déposés par le Luxembourg n'éclaircissent guère la situation.

La France à son tour a déposé un recours devant la Cour de justice après le vote du Parlement en octobre 1985 concernant la construction d'une salle de réunion de 600 places à Bruxelles. L'arrêt rendu par la Cour en septembre 1988 indique que « Strasbourg est le lieu normal



---

des sessions plénières ». Il ajoute aussi « que dans le cadre de ses compétences pour l'organisation de ses travaux internes, le Parlement peut tenir une session spéciale en dehors de Strasbourg à condition qu'elle ait un caractère exceptionnel et qu'elle soit justifiée ».

---

## Les thèses des partisans du rapport Prag

---

« L'activité du Parlement dispersée entre trois lieux de travail entraîne un gaspillage de temps et d'énergie, pour les députés comme pour les fonctionnaires » expliquent les partisans de Derek Prag. Les frais de déplacement sont estimés à plus de 30 millions d'ECU par an. Le travail des parlementaires serait facilité s'ils se trouvaient à proximité de la Commission européenne et du Conseil des ministres, ce qui favoriserait les contacts entre les institutions. En outre, l'adoption de l'Acte unique en 1985 a renforcé le rôle du Parlement et entraîne un surcroît de travail. « Si l'on veut améliorer l'efficacité du Parlement..., il est impératif de mettre un terme dans les plus brefs délais à la dispersion de ses activités entre trois centres provisoires », conclut M. Prag dans l'exposé des motifs qui accompagne sa proposition de résolution.

Mais l'argumentation de Pierre Pflimlin, l'ancien maire de Strasbourg, n'a pas trouvé d'écho suffisant : la question des déplacements est à son avis un faux problème car tous les parlementaires nationaux ou européens sont habitués aux déplacements et les difficultés pratiques concernant Strasbourg peuvent être améliorées. En outre, au-delà des problèmes matériels et juridiques, il faut aussi prouver que l'Europe est le symbole d'un certain nombre de valeurs. Dans ce cadre, il faut pour le Parlement européen « un lieu qui, en raison des épreuves passées, soit peut-être plus symbolique que d'autres ».

Il reste que la résolution finale adoptée en séance plénière n'est pas aussi sévère pour Strasbourg que peut le laisser croire une interprétation hâtive : « pour que le Parlement puisse s'acquitter efficacement des tâches accrues qui lui sont assignées, il est devenu nécessaire qu'il tienne des sessions plénières supplémentaires et complémentaires coïncidant avec une ou plus des semaines consacrées aux réunions de commissions ou de groupes politiques » indique la résolution adoptée par 222 voix pour, 172 contre et 4 abstentions.

---

## Les réactions françaises

---

Lors du Conseil européen de Rhodes en décembre dernier, le président Mitterrand avait indiqué que tout serait fait pour améliorer les conditions de travail dans la capitale alsacienne. Dès la fin de l'année 1988, le gouvernement français a désigné Claude Villain comme « M. Strasbourg » dont la mission est de « redynamiser la fonction européenne de la ville et diversifier son rôle international ». Les plus pessimistes font valoir néanmoins que la France se réveille un peu tard tandis que les juristes, rapport Prag en mains, expliquent que rien n'est perdu et que si la résolution est une porte ouverte à la tenue de sessions à Bruxelles, rien ne permet de prévoir l'abandon de Strasbourg.

En attendant, un groupe de promoteurs privés a entrepris à Bruxelles la construction d'un centre de conférences qui abritera le fameux hémicycle où pourraient se tenir les séances plénières du Parlement. Les travaux devraient être terminés d'ici 3 ou 4 ans, c'est le délai dont dispose la France pour mettre tous les atouts de son côté.

## EN LISANT LES DOCUMENTS COMMUNAUTAIRES...

### L'EUROPE ET LA RECHERCHE

Pierre MAILLET

A la demande du Parlement européen, la Commission vient récemment de diffuser un premier rapport sur l'état de la science et de la technologie en Europe, dont il est annoncé qu'il sera actualisé en 1989, avant de respecter une périodicité de deux ans (1). Il s'agit d'un document très ample, qui contient une masse d'informations intéressantes pour les spécialistes et à partir duquel on va essayer de présenter une brève vision synthétique à l'usage d'un public moins spécialisé, en s'attachant à trois questions essentielles : la place de l'Europe dans le monde de la recherche, les analogies et différences entre pays membres de la Communauté, les orientations proposées pour l'action communautaire.

#### I. — La place de l'Europe dans le monde de la recherche

En ordre de grandeur, l'Europe assure près du quart de la recherche mondiale, contre un bon tiers pour les États-Unis et un septième pour le Japon (et un quart pour le monde communiste). Ces pourcentages ne paraissent pas avoir beaucoup changé depuis quelques années, mais il faut toutefois signaler la montée en puissance de divers pays nouvellement industrialisés (2).

##### A) L'Europe prend du retard sur ses deux grands concurrents

Les dépenses de l'Europe pour la recherche atteignent environ les deux tiers de celles des États-Unis et près du double de celles du Japon (3).

A première vue, la situation de l'Europe ne serait donc pas mauvaise. Il faut nuancer fortement cette impression sur trois points.

Un indicateur intéressant de l'intensité de l'effort de recherche d'un pays est fourni par le rapport des dépenses intérieures brutes de recherche au PIB. Ce rapport est seulement de 1,9 % en Europe (CEE à 12), contre 2,8 aux États-Unis et 2,6 au Japon. Un seul pays en Europe, la RFA, atteint ce niveau. Si on exclut les dépenses de recherche pour la défense, le rapport descend à 1,9 aux États-Unis, mais à 1,4 en Europe, et reste pratiquement inchangé au Japon (si bien que le rapport des recherches

(1) COM (88) 647 du 29 novembre 1988. Premier rapport sur l'état de la science et de la technologie en Europe.

(2) Les chiffres relatifs à la R.D. sont empreints d'une substantielle imprécision, du fait du flou de la définition de ce qu'il faut entendre par dépense de recherche et par chercheur et de la difficulté, dans certains pays, de collecter correctement l'information sur la recherche. Cela rend les comparaisons internationales délicates. Aussi, contrairement au document analysé, où de nombreuses évaluations sont données au million d'ECU près et avec 5 ou 6 chiffres significatifs, on ne fournit dans cet article que des chiffres délibérément arrondis, ce qui facilitera, pour le lecteur, la comparaison qui est la seule intéressante, celle des ordres de grandeur.

D'ailleurs, la cohérence des chiffres fournis dans le document laisse grandement à désirer (ainsi la somme par pays donne 65 et le document p. 12 donne 76 pour la CEE I).

(3) Les chiffres de 1985, exprimés en dollars sur la base des taux de change, donnent une vision différente, et plus favorable pour les États-Unis. Mais il s'agit là d'une vision biaisée, car en 1985 le dollar était à un très haut niveau, et fortement surévalué, comme l'a montré sa chute ultérieure. Le document omet d'évoquer cette source de mauvaise interprétation (sauf dans l'annexe 14).



civiles entre l'Europe et le Japon n'est que de 1,2, contre 1,8 pour les dépenses totales).

La croissance des dépenses est moins forte en Europe que chez ses deux concurrents : 1,8 % par an en Europe entre 1981 et 1985, contre 2,6 aux États-Unis et 4,1 % au Japon.

Entre 1980 et 1988, en dollars constants, les dépenses publiques fédérales auraient augmenté aux États-Unis de 26 %, avec d'ailleurs une modification de la répartition, les dépenses de défense ayant augmenté de 86 % et les dépenses pour la recherche fondamentale de 40 %.

La croissance sur longue période du Japon est connue pour être étonnamment spectaculaire : en trente ans, la part du Japon dans le total des dépenses des pays industrialisés (pays socialistes non compris) serait passé de 1 % à 16 %, et le phénomène ne s'arrête pas. En même temps, la part relative de la recherche fondamentale ne cesse de croître, préparant ainsi une base solide à la recherche appliquée de demain.

Enfin, l'effort européen est la somme d'efforts nationaux qui, sur de nombreux points, se font volontairement concurrence, alors que, chez nos concurrents, il y a une réelle stratégie d'ensemble, au moins pour les dépenses publiques aux États-Unis et pour l'ensemble des dépenses au Japon : « L'effort du secteur privé s'inscrit à l'intérieur d'une longue tradition de planification « concertée » et de liaison entre les industries et les ministères et agences gouvernementales actifs en matière industrielle, particulièrement le MITI, qui joue un rôle déterminant de coordination entre l'industrie, les universités et les autres agences gouvernementales et contribue à définir les priorités technologiques à long terme du pays ».

#### B) Le reste du monde bouge

« En Union Soviétique, la R.D. militaire absorbe aujourd'hui une part majeure des compétences scientifiques et des ressources budgétaires. La gestion de la science souffre par ailleurs des défauts bureaucratiques liés au mode centralisé de décision et d'organisation. Les efforts du Président Gorbatchev pour transformer et moderniser l'économie soviétique, s'ils sont couronnés de succès, vont inévitablement se solder par un redéploiement des ressources vers le secteur civil. Avec le temps, l'URSS peut en conséquence devenir une véritable puissance scientifique et technologique d'importance croissante » exploitant plus efficacement la masse de scientifiques et techniciens engagés dans des activités de R.D. (on parle d'une fois et demie le nombre correspondant aux États-Unis).

Les nouveaux pays industriels d'Asie donnent l'impression de vouloir, avec un décalage d'une bonne trentaine d'années, suivre le même parcours que le Japon. On observe en Corée du Sud « la conjugaison des efforts des instituts de recherche existants, des universités et de l'industrie dans le cadre de projets de grande ampleur, et une tentative de créer des bases pour le développement de la recherche fondamentale. On s'attend à ce que les dépenses publiques de R.D. passent de 2 % du PNB à plus de 3 % en 1991... Cette tendance traduit bien une conscience croissante que la technologie atteint à présent un niveau de sophistication tel que des capacités scientifiques et techniques d'un niveau de plus en plus élevé sont indispensables si l'on veut parvenir à la maîtriser, l'exploiter et l'adapter ». A Taïwan, l'effort atteint déjà 1 % du PIB (soit plus qu'en Espagne !).

Le Brésil, l'Inde, émergent aussi comme des acteurs de dimension internationale, au moins dans certains domaines.

Comme le note le rapport de la Commission, « l'importance croissante accordée à la science et la technologie dans tous ces pays et l'émergence potentielle de nouvelles puissances scientifiques et technologiques sont des éléments que les pays européens ne peuvent pas ignorer dans leur approche des problèmes de politique scientifique et technologique au niveau national, européen et international ».

## II. — La variété de situations est grande entre les pays membres

Les différences sont substantielles et concernent notamment l'intensité de l'effort de recherche, les modalités de financement et d'exécution, enfin l'orientation de ces recherches.

#### A) L'intensité de l'effort de recherche

Repérée par le rapport de la dépense intérieure de R.D. (DIRD) au PIB, elle diffère fortement d'un pays à l'autre, s'étagant entre 2,8 % pour la RFA et 0,4 pour le Portugal et la Grèce. Un facteur explicatif de ces écarts se trouve évidemment dans le niveau de développement économique du pays : dans une certaine mesure, la recherche est considérée comme une activité de luxe ; un tel comportement n'est d'ailleurs pas déraisonnable puisqu'on peut se procurer à l'extérieur une notable partie des nouvelles connaissances (à l'exception des plus récentes). Toutefois, cela n'explique pas tout, car le classement des pays selon le rapport DIRD/PIB ne reflète pas exactement celui selon le PIB par tête. Un second élément semble jouer, à savoir la dimension de l'économie nationale, et cela expliquerait par exemple la modique intensité de recherche au Danemark. Mais deux cas demeurent aberrants : celui des Pays-Bas, avec un effort relativement très élevé, et à l'inverse celui de l'Espagne (mais la progression y est rapide, puisque l'intensité passe de 0,4 à 0,7 entre 1981 et 1987).

#### B) La place des divers pays dans l'effort européen.

Du fait du lien positif entre taille de l'économie et intensité de recherche, l'effort de recherche européen est essentiellement le fait de quelques pays membres. La RFA contribue ainsi pour 34 % ; si on ajoute la France et le Royaume-Uni, on atteint 80 %, et avec l'Italie et les Pays-Bas, on dépasse 93 %. Il en résulte que les efforts de coordination des politiques publiques concernent essentiellement trois pays de la Communauté, auxquels les autres ne s'ajoutent que pour des domaines assez particuliers.

#### C) Le partage public - privé

Dans tous les pays, une fraction du financement vient des fonds publics et une partie de la recherche est exécutée dans les laboratoires publics. Mais cette répartition entre public et privé diffère nettement selon les pays, reflétant ainsi des différences de conception.

Ainsi, le financement public atteint ou dépasse légèrement la moitié en France, en Italie, en Espagne, alors qu'il est autour de 40 % en Allemagne et au Royaume-Uni et environ d'un tiers en Belgique (les chiffres correspondants sont 52 % aux États-Unis et moins de 30 % au Japon).

La part de l'exécution dans le secteur privé est toujours supérieure à celle du financement. Cela tient à ce qu'une partie des fonds publics y sont destinés, soit que certaines recherches financées sur de tels fonds sont confiées pour exécution à des laboratoires privés, soit que, pour stimuler ou orienter la recherche, l'État finance pour partie les recherches décidées par les entreprises.

#### D) L'orientation des recherches

La première différence concerne la part des dépenses de recherche affectée à la défense ; elle est gigantesque, puisque cette part atteint 22 % au Royaume-Uni et 18 % en France, mais est pratiquement négligeable dans les autres pays, à l'exception de l'Allemagne (5 %), de l'Espagne et de l'Italie (environ 3,5 %).

La seconde concerne les crédits affectés aux universités : le chiffre le plus spectaculaire concerne la France : 12 % des fonds publics, soit 2 à 3 fois moins que dans les autres pays (à l'exception du Royaume-Uni), 6 % des dépenses totales contre 12 % en Allemagne et 18 % aux Pays-Bas. On retrouve la grande misère financière de l'Université française.

Une ventilation plus détaillée des dépenses civiles n'est disponible que pour le financement public ; les chiffres du tableau doivent donc être utilisés avec précaution, pour éviter d'en retirer des impressions qui ne seraient pas valables globalement.

Sous cette importante réserve, on observe que tous les pays accordent une priorité à ce qui favorise la productivité et la technologie de l'industrie, mais, là encore, le chiffre français est relativement faible. Il est également intéressant de voir l'importance relative que certains pays (Belgique et Italie) accordent à la recherche spatiale, considérée comme un moyen de participer à des opérations de technologie très avancée susceptibles d'avoir des

retombées intéressantes dans d'autres domaines. « Par ailleurs, l'Allemagne et les Pays-Bas dépensent plus que la moyenne en matière de recherche sur l'environnement ; l'Italie a concentré dans le passé une partie significative de ses efforts dans le domaine de la recherche sur l'énergie (plus particulièrement l'énergie nucléaire) ; la Grèce, le Danemark, l'Irlande et le Portugal mettent l'accent sur la R.D., destinée à améliorer la productivité agricole ».

Pour les pays ayant une importante activité de recherche dans le domaine de la défense, étant donné qu'il y a des interactions dans les deux sens avec la recherche civile, une cohérence est nécessaire entre les deux groupes de programme. Sur la base des travaux menés par le CREST et de l'opération COPOL (coordination des politiques), la Commission s'estime en mesure d'écrire « La nécessité d'améliorer la cohérence entre les programmes civils et de défense, là où ils se recouvrent, pour optimiser l'utilisation des ressources (humaines et financières) a été reconnue au niveau national et des mécanismes ont été mis en place dans les principaux pays pour éviter les doubles emplois inutiles et promouvoir le transfert technologique du secteur civil vers celui de la défense et vice versa. Ces efforts pour promouvoir une utilisation optimale des ressources au niveau national ont été raisonnablement couronnés de succès dans certains domaines mais beaucoup reste à accomplir dans d'autres domaines où les doubles emplois ou les barrières au transfert technologique demeurent significatifs ».

#### E) La coopération européenne

Cette coopération a connu plusieurs phases :

— une phase institutionnelle : recherches sur le charbon et l'acier dès 1955 en application du traité de Paris, signature en 1958 du traité Euratom et création du centre commun de recherche ;

— une phase hors Communauté : CERN en 1953 ; en 1962 mise sur pied de l'ELDO et l'ESRO, donnant naissance plus tard à l'ESA ; en 1962, signature du projet franco-anglais Concorde ; en 1970, création d'Airbus-Industrie, etc. ;

La recherche en Europe													
	DIRD en % PIB en 1987	Dépenses de RD en G ECU	en % de la CEE	Personnel de RD en % du total CEE	Financement (2)		Répartition des fonds publics en 1987 en %						
					Privé	Public	Industrie	Agriculture	Énergie	Espace	Université	Autres	Défense
B	1,5	1,5	2,3	3	66	34	13	8	9	10	22	37	1
DK	1,3	1	1,5	2	49	51	16	8	4	3	32	37	—
D	2,8	22	34	35	61	39	15	2	9	5	31	26	12
GR	0,35	0,15	0,2	0,5	26	74	26	4	7	—	25	36	2
E	0,7	1,1	1,7	3	50	50	21	7	3	1	20	39	9
F	2,4	15,6	24,5	24	45	55	11	4	7	6	12	26	34
IRL	0,8	0,2	0,3	0,5	47	53	27	24	1	2	23	23	—
I	1,5	6,3	9,5	10	46	54	19	3	11	9	32	18	8
NL	2,3	3,5	4,3	5	52	48	18	4	4	3	41	27	3
P	0,4	0,1	0,15	1	31	69	6	14	5	—	31	44	—
UK	2,3	13,8	21,5	15 (1)	50	50	10	4	4	3	15	13	51
Total	1,9	65,2	100	100									

(1) Chiffre non pleinement comparable avec ceux des autres pays

(2) Chiffres très approximatifs



— vers 1970, plusieurs tentatives au niveau communautaire avortées dans les domaines à prolongements commerciaux, les esprits n'étant pas convaincus de la nécessité d'une telle coopération ;

— vers 1980, « apparition d'une "seconde génération" de programmes de R.D. orientés vers l'industrie, introduction de la planification à moyen terme de l'action communautaire et extension de cette action en amont de la recherche (dans le domaine de l'enseignement et de la formation) et en aval d'elle (sur la domaine de l'innovation) » et reconnaissance dans l'Acte unique de la recherche comme une activité communautaire.

Depuis quelques années, les lancements de programmes se succèdent à bonne allure : ESPRIT pour les technologies de l'information, BRITE pour la modernisation de l'industrie européenne, EURAM pour les matériaux avancés, RACE pour les télécommunications, BAP pour la biotechnologie, et nombre d'autres de moindre ampleur, ainsi que les projets concernant la formation, tels que ERASMUS ou COMETT. Enfin, en dehors du champ strictement communautaire, EUREKA.

Beaucoup de programmes, un indiscutable succès des recherches ainsi cofinancées, mais au total une coopération d'ampleur modique : le coût total des projets supportés par l'intermédiaire des programmes équivaut à seulement 4 % du total estimé des dépenses publiques et privées en recherche civile ». En ajoutant les autres actions de coopération — EUREKA, COST, CERN, EMBO, on reste en dessous de 8 % (Il faudrait toutefois ajouter aussi la coopération aérospatiale, civile et militaire).

### III. — Les orientations proposées par la Commission

Le rapport contient d'importants développements sur l'état de la recherche et les orientations souhaitables par grands domaines, qu'il ne nous a pas paru possible de résumer en quelques paragraphes. Nous renvoyons donc le lecteur au rapport lui-même et à ses annexes (4).

Par contre, il contient aussi des orientations de base, qu'il nous paraît intéressant de présenter. La Commission a identifié ainsi ce qu'elle appelle dix grands enjeux qu'on peut regrouper sous trois grands thèmes.

(4) Le rapport met en évidence cinq grands domaines de recherche d'un intérêt économique particulier pour l'Europe :

- les technologies de l'information et des télécommunications : un effort particulier de recherche est nécessaire pour améliorer la situation de l'industrie européenne des semi-conducteurs ;
- les technologies des matériaux utilisables dans l'industrie manufacturière : les matériaux supraconducteurs sont particulièrement prometteurs ;
- l'aéronautique, où l'Europe doit faire face au défi d'une concurrence particulièrement sévère ;
- la biologie et la biotechnologie : elles offrent des perspectives de transformations majeures dans les domaines de l'industrie, de l'agriculture et de la médecine ;
- l'énergie, où l'Europe demeure très dépendante des sources d'approvisionnement extérieures : la fusion est importante pour le long terme ainsi que le sont, pour le court terme, des recherches ciblées sur certaines énergies nouvelles et renouvelables et certaines technologies d'économies de l'énergie.

En ce qui concerne la qualité de la vie, les besoins de recherche se manifestent dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité industrielle, routière et nucléaire. L'Europe peut et doit apporter une contribution majeure à l'étude du changement global du climat.

L'équilibre du contenu et de l'organisation de la recherche au niveau national. Il s'agit tout d'abord de la place relative de la *recherche fondamentale*. Constatant les efforts américain et japonais pour développer celle-ci, et soulignant le rôle qu'elle joue pour fournir une base solide au développement ultérieur de la recherche appliquée, le rapport met en garde contre une focalisation excessive sur la recherche à orientation industrielle potentiellement rentable à court terme ; c'est d'ailleurs un domaine où des actions conjointes entre pays membres pourraient être particulièrement bénéfiques et faciles à organiser. Il s'agit d'autre part du *renforcement des liens entre les universités, les industries et les laboratoires publics* (l'exemple japonais étant éclairant à cet égard), en vue de favoriser l'innovation consécutive aux résultats positifs de la recherche. Il s'agit enfin d'*encourager le secteur privé à investir davantage en R.D.* et d'accélérer le transfert de technologie, à la fois par une amélioration de l'information assurant une large et rapide dissémination des résultats de la recherche, et par une amplification du capital risque (c'est là un des effets possibles de la libération des mouvements de capitaux qui demeure très insuffisamment exploré) (5).

La coopération intra et extracommunautaire. La variété des domaines de recherche prometteurs est telle qu'aucun pays de dimension économique moyenne ne peut envisager de les couvrir tous : une spécialisation est donc nécessaire, de même que des échanges de résultats. De ce banal constat, deux conséquences découlent. La première concerne, à l'intérieur de la Communauté, « l'importance de l'accroissement de la *coordination des politiques nationales* pour réaliser des économies globales, pour augmenter le retour des investissements de R.D., encourager la généralisation d'une « bonne pratique » de la gestion de la recherche et, finalement, pour réaliser une meilleure complémentarité entre programmes. L'article 130 H de l'Acte unique européen exprime en conséquence l'engagement politique des États membres de la Communauté de coordonner entre eux, en liaison avec la Commission, leurs politiques et les programmes entreprises au niveau national » ; amélioration de l'information mutuelle, identification des domaines indiqués pour des actions spécifiques de coopération sont deux pistes conseillées. La *coopération avec les pays tiers* est également prônée fortement par la Commission : « La Communauté doit consolider ses relations avec les pays de l'AELE, explorer de nouveaux modes de coopération avec les autres pays industrialisés, particulièrement les États-Unis et le Japon, poursuivre l'édification de sa coopération avec les PVD, sur base des fructueuses actions entreprises ». Il faut enfin éviter soigneusement le protectionnisme technologique.

Le *développement d'une culture technologique*. Ce troisième thème est différent des autres, mais leur est lié sous deux aspects. « L'efficacité dans la conduite et la gestion de la recherche comme dans l'application de la technologie qui en résulte dépendent de la compétence des individus », d'où l'importance de la formation et de l'éducation scientifique, d'où l'importance aussi, pour garder les meilleurs cerveaux en Europe, d'accroître le caractère attractif du cadre européen, d'accélérer la création d'une authentique Europe des chercheurs. D'autre part, les résultats de la recherche ne seront valorisés que si le public

(5) La Commission évoque aussi le sujet d'une meilleure répartition régionale des activités de recherche dans l'ensemble de la Communauté.

accepte la science et la technologie et la Commission estime donc qu'« elle a ici un rôle à jouer pour toute la Communauté, elle doit améliorer la compréhension de ces importants enjeux par le public en contribuant à concevoir et à développer du matériel convaincant d'information objective. Les perspectives de développement des systèmes de télédiffusion par satellite permettent d'envisager des possibilités pour des programmes à l'échelle communautaire sur ces enjeux scientifiques et techniques ».

Les orientations qui précèdent concernent des sujets de grande importance et semblent dans l'ensemble tout à fait pertinentes, à une limitation près, découlant du fait qu'elles ne font pas suffisamment référence à une vision plus large qui pourrait conduire à nuancer certains conseils. En termes précis, la stratégie dont les grandes lignes sont esquissées s'intègre insuffisamment à nos yeux dans la double perspective de la création de l'Europe politique et de la préparation de la société européenne de demain.

L'Europe politique, pour être puissante et tenir efficacement sa place dans le monde (au service d'une évolution mondiale pacifique) devra s'appuyer sur une économie européenne fortement intégrée et largement autonome : la prise en compte de cet objectif devrait conduire à renforcer encore plus la notion de coopération par-dessus les frontières intérieures de l'Europe, mais aussi nuancer les modalités de la coopération avec les pays tiers ; celle-ci est certes indispensable, encore faut-il qu'elle ne conduise pas à une dilution excessive de l'économie européenne dans l'économie mondiale, car, ce faisant, l'Europe perdrait sa base économique autonome sur laquelle asseoir une politique étrangère autonome. Vaste objectif certes, sur lequel il n'y a pas un accord général entre les Européens, mais qu'il est inopportun d'éluder et dont il ne faut pas à l'avance hypothéquer par la bande la réalisation.

Non moins fondamental est de savoir quelle société européenne nous voulons préparer pour demain. En lisant le rapport de la Commission, on est frappé par la prépondérance des préoccupations économiques qui le sous-tendent. Certes, celles-ci sont de toute première importance, mais un complément et un nuancement auraient été les bienvenus. Le premier concerne l'idée de tenter d'évaluer à l'avance les effets — heureux ou nocifs — des évolutions techniques ; la Commission a eu plusieurs fois l'occasion d'évoquer le problème (le Parlement aussi), le silence sur ce point dans ce rapport n'en est que plus surprenant.

Le nuancement concerne, lui, l'idée exprimée avec force, d'élargir et d'approfondir la culture technologique : l'expression, en effet, est par trop imprécise. Si le rapport ne donne pas l'impression de pratiquer un scientisme étroit, certaines phrases sont ambiguës : ainsi lorsqu'on écrit que « l'inquiétude vis-à-vis des nouveaux développements scientifiques est souvent basée sur la peur de l'inconnu », c'est fort exact, mais un peu court, car de nombreuses inquiétudes surgissent à la vue très précise des conséquences de certains développements qui paraissent incompatibles avec des échelles de valeur mettant au premier rang le respect de l'homme. De même, lorsqu'on parle comme d'un exemple à suivre, « des sociétés qui ont le mieux réussi dans la période d'après-guerre » (entendez par là les États-Unis et le Japon), il ne faudrait pas assimiler la réussite d'une société à sa seule réussite économique et fermer les yeux sur les graves problèmes sociaux que connaissent ces pays. Plus de formation, sûrement, plus d'information, sûrement aussi, mais au service de quelles valeurs fondamentales ? On butte une fois de plus sur l'absence d'une vision claire de l'Europe que nous voulons construire et à laquelle la politique scientifique n'est susceptible d'apporter une contribution de première importance que si nous savons l'orienter correctement.



# LA CEE CONFRONTÉE À LA DEMANDE D'ADHÉSION DE LA TURQUIE

Jacques BOURRINET

*Professeur à l'université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille,*

*Directeur du Centre d'études et de recherches internationales et communautaires (CERIC) d'Aix-Marseille, Président de la Commission pour l'étude des Communautés européennes (CEDECE)*

L'histoire des Turcs est une longue marche au sens littéral du terme qui démarre aux confins de la Chine pour aboutir à la Méditerranée orientale. La formation de la république de Turquie, en 1923, sur les décombres de l'Empire ottoman n'est en fait qu'une étape de cette longue marche. La candidature turque à la CEE, présentée le 14 avril 1987 par le gouvernement de M. Turgut Ozal, traduit-elle une nouvelle phase du mouvement d'adaptation des Turcs à un temps dominé par l'Occident ?

Les raisons de la candidature turque sont faciles à percevoir. C'est une option fondamentale qui permet au plan politique de confirmer l'ouverture vers l'Europe occidentale et de conforter la démocratie interne. Au plan économique, c'est la recherche d'un développement accéléré de l'économie turque au sein du grand espace européen avec le soutien des politiques communes et des fonds structurels de la Communauté.

Une réponse négative de la Communauté ne semble pas envisageable tant en regard de considérations stratégiques que des liens particuliers établis depuis 1963 entre la CEE et la Turquie.

Mais cette candidature pose à l'Europe des Douze des problèmes particuliers. Au-delà des préalables sur l'appartenance à l'Europe de la Turquie, la stabilité de la démocratie turque et les solutions des contentieux gréco-turcs, la Communauté doit statuer sur l'opportunité de s'ouvrir à un candidat d'un poids aussi considérable que celui de la Turquie alors que la dynamique communautaire est, aujourd'hui, compromise par les problèmes du budget, des surplus agricoles, des difficultés d'achèvement du marché intérieur, de l'orientation de politiques communes. Tous ces problèmes devenant plus difficiles en raison des structures de la Communauté dont l'hétérogénéité a été sensiblement accrue par l'adhésion de la Grèce en 1981 et le dernier élargissement ibérique en 1986. Un oui à la candidature turque aurait, dans ce contexte, de profondes répercussions sur le présent, l'avenir et la nature même de la Communauté.

Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative, la Turquie de la fin du XX<sup>e</sup> siècle peut-elle être, de son côté, à la fois musulmane et démocratique, peut-elle rester, à maints égards, proche du tiers monde et adhérer à la Communauté européenne ? Les travaux historiques (1) ont souvent aux Européens ce qu'ils avaient produit de mieux, sans renoncer pour autant à leur foi islamique et sans altérer leur vigoureux caractère national. Certaines analyses considèrent que la Turquie est au moins aussi européenne que le Royaume-Uni : dès 1693, William Penn ne proposait-il pas d'inclure des Ottomans dans son projet visionnaire de diète européenne ? La CEE sera-t-elle moins audacieuse sur l'un de ses dossiers majeurs de la fin du millénaire : peut-elle prendre le risque de rejeter les cent millions de Turcs du début du XXI<sup>e</sup> siècle vers des nations musulmanes où la montée de l'intégrisme rend l'avenir plus incertain ?

Si les enjeux de la candidature turque sont considérables tant au plan économique qu'au plan géopolitique, les écueils de cette candidature apparaissent, pour la Communauté européenne, aussi nombreux que redoutables.

(1) Voir notamment Bernard Lewis, *Islam et laïcité : naissance de la Turquie moderne*, traduit de l'anglais par Philippe Delamare, Fayard.

## I. — Les enjeux de la candidature turque

Les enjeux de la candidature turque à l'entrée dans la CEE doivent être évalués en termes géopolitiques aussi bien qu'en fonction des données économiques.

### I.1. Les données géopolitiques

La Turquie est, à bien des égards, un pays-charnière dans un bassin oriental de la Méditerranée qui demeure une zone particulièrement sensible au plan géostratégique.

#### I.1.1. Le bassin oriental de la Méditerranée, enjeu stratégique majeur

Si la Méditerranée n'a plus, aujourd'hui, l'importance stratégique qu'elle a eue à certaines époques, elle reste déchirée par de nombreux conflits localisés et elle est traversée par deux axes de tensions majeurs : l'axe nord-sud qui est celui des antagonismes entre la rive nord développée et laïque et la rive sud sous-développée et musulmane. L'axe est-ouest, qui des détroits turcs à Gibraltar en passant par Suez et les îles, est celui de l'affrontement direct ou par alliés interposés des deux Grands.

Dans ce contexte méditerranéen complexe, le bassin oriental demeure une zone particulièrement sensible. Il comprend, en effet, tout le flanc sud-est de l'OTAN aux frontières immédiates de l'URSS et de ses alliés. Il commande la voie d'accès aux océans pour la flotte soviétique de la mer Noire.

A la charnière de trois vieux continents, coincée entre deux blocs, l'un menaçant, l'autre instable (ensemble soviétique et ensemble islamique), la Méditerranée orientale apparaît comme une source constante de préoccupations pour les Occidentaux. A la présence accrue de la flotte soviétique dans cette région, s'ajoutent les litiges gréco-turcs à l'intérieur de l'Alliance atlantique. Les conséquences directes et indirectes du développement de l'intégrisme islamique accroissent l'instabilité de cette partie du bassin méditerranéen.

Les objectifs des États-Unis et de leurs alliés dans la zone visent à protéger le flanc sud-est de l'OTAN en maintenant l'alliance avec la Turquie qui contrôle les détroits. Ils s'efforcent également de contenir la pression de l'URSS vers le golfe Arabo-Persique.

De son côté, l'Union soviétique cherche à accroître son influence dans le bassin oriental de la Méditerranée en soutenant les thèses des Palestiniens et des gouvernements arabes, en utilisant, d'autre part, l'antagonisme gréco-turc et l'affaire de Chypre pour exercer des pressions visant à affaiblir la Turquie.

#### I.1.2. La Turquie, pays-charnière

Pays-charnière entre l'Asie et l'Europe de par la géographie, entre l'OTAN dont elle est le bouclier au contact de l'URSS et le bloc socialiste du point de vue stratégique, entre la culture islamique et la culture occidentale... on pourrait multiplier les fonctions de pays-charnière assumées par la Turquie.

Du point de vue stratégique, le développement des vecteurs à longue portée pendant les années soixante a réduit l'importance militaire que la Turquie avait auparavant pour l'OTAN. Cependant, la Turquie contrôle deux zones qui

demeurent essentielles pour le dispositif de défense occidental : les détroits du Bosphore et des Dardanelles, qui verrouillent l'accès de l'URSS aux mers chaudes, et l'Anatolie orientale, frontalière du Caucase et de la poudrière du Proche-Orient. L'armée turque (plus de 600 000 hommes et 4 000 000 de réservistes) occupe le deuxième rang des armées de l'OTAN après celle des États-Unis. Ces derniers, qui disposent d'une trentaine de bases militaires et d'un puissant réseau d'observateurs sur le territoire turc, considèrent ce pays comme un allié privilégié. La prise de conscience par l'Europe de ses responsabilités pour la garantie de sa sécurité renforce l'argument traditionnel selon lequel le rôle de la Turquie dans l'alliance occidentale est l'un des ses meilleurs atouts pour sa candidature à la CEE. Une attitude trop négative de l'Europe pourrait, en effet, relancer, en Turquie, des mouvements anti-occidentaux.

La Turquie est également un pays-charnière entre l'Occident et l'Islam. Cette fonction résulte de l'histoire et des options plus récentes des gouvernements turcs. Avec l'Empire ottoman, la présence turque dans la géographie européenne remonte au XIV<sup>e</sup> siècle. Cette présence en Europe, depuis six siècles, d'une entité politique turque, même si elle a connu des fortunes diverses dans ses relations avec les autres pays du continent, montre qu'il est impensable d'écrire l'histoire européenne sans la dimension turque. Quelles que soient la nature et les péripéties des rapports entre l'Europe et la Turquie, soulignent aujourd'hui les Turcs, nous avons vécu une grande partie de l'aventure de ce vieux continent dans les mêmes camps ou dans des camps opposés, mais toujours ensemble.

Dans ce contexte historique, les Turcs aspirent aujourd'hui à une nouvelle série de rapports avec l'Europe fondés sur le respect mutuel et la coopération. Ils y voient une confirmation de l'aspiration et de l'identité occidentales de leur pays. Ils considèrent que cette option fondamentale de leur politique extérieure constituera un élément important pour renforcer la démocratisation de leur régime politique. Ils espèrent enfin que les perspectives d'un développement économique accéléré seront plus accessibles au sein de l'espace européen.

### I.2. Les données économiques

Les données économiques de la candidature turque tiennent d'une part aux dimensions de l'économie candidate et d'autre part à une interdépendance croissante de cette économie avec la CEE, butant sur les limites du statut d'association.

#### I.2.1. Dimensions de l'économie turque

Les dimensions de l'économie turque peuvent être rassemblées autour de trois axes :

- un poids démo-économique très important,
- un retard structurel très prononcé par rapport aux références moyennes de la CEE,
- une dynamique économique qui laisse entrevoir des potentialités certaines.

Le poids démo-économique de la Turquie est aujourd'hui très important. La population turque (près de 56 millions d'habitants) dont environ 3 millions d'expatriés, représente près de 17 % de la population de l'Europe des Douze. Avec l'adhésion turque, la Communauté approcherait les 400 millions de citoyens. La population de la Turquie est comparable à celle des plus grands pays



de la Communauté (France : 55 millions, Royaume-Uni : 56 millions ; Italie : 57 millions, République fédérale d'Allemagne : 61 millions). Cette population turque représente l'équivalent de la population des sept plus petits États de l'actuelle Communauté des Douze (les populations des États du Benelux, du Danemark, de l'Irlande, de la Grèce et du Portugal ne dépassant pas, au total, 54 millions d'habitants) ! (Cf. tableau 1, première colonne). La population turque est aujourd'hui équivalente à celle des pays méditerranéens qui sont devenus membres de la Communauté lors des deux derniers élargissements (Grèce + Espagne + Portugal).

En dynamique le poids démo-économique de la Turquie deviendra rapidement prépondérant tant par rapport à la CEE qu'à l'ensemble du bassin méditerranéen. Avant cinq ans, la Turquie sera devenue, en termes démographiques, le premier pays de l'Europe et cette prépondérance s'accroîtra très rapidement.

Le taux d'accroissement annuel moyen de la population turque est, en effet, supérieur à 2 % contre 0,3 % pour la Communauté des Douze. Le taux annuel moyen d'accroissement de la population est, en effet, négatif en République fédérale d'Allemagne, pratiquement nul en Belgique, au Luxembourg, au Danemark et au Royaume-Uni, limité entre 0,3 et 0,8 pour les autres États membres de la Communauté. (Cf. tableau 1, deuxième colonne). Seules l'Irlande et la Grèce, dans la Communauté, connaissent un taux d'accroissement annuel de leur population de l'ordre de 1 % ; mais ce taux ne représente que la moitié du rythme d'accroissement de la population turque.

Les écarts considérables constatés dans les taux d'accroissement annuel net des populations conduisent à prévoir que la Turquie représenterait près de 20 % de

la population de la Communauté dans les cinq ans de son adhésion et plus du quart de cette population moins de vingt ans après son entrée dans la Communauté ! La population turque dépassera le cap des 70 millions d'habitants avant la fin de ce siècle et certains dirigeants de ce pays n'hésitent pas à parler d'une population « naturelle » de 100 millions d'habitants prévisible à moyen terme. Ces quelques éléments suffisent pour évaluer le poids démographique de la Turquie par rapport aux États membres de la CEE et à l'ensemble de la Communauté européenne.

Le retard structurel de l'économie turque par rapport aux références moyennes de la CEE peut être constaté à de multiples niveaux. Pour souligner ce décalage structurel très net nous retiendrons trois indicateurs : l'importance du PIB (Produit intérieur brut), les niveaux de PIB par habitant, la structure de l'emploi.

Le PIB turc, en 1986, est évalué à 58 milliards de dollars, ce qui représente environ 1,7 % du PIB de la Communauté européenne à Douze (cf. tableau 1 colonne 3). Ce rapport est à comparer avec le rapport des données démographiques évoqué ci-dessus (population turque représentant 17 % de la population de l'Europe des Douze). Parmi les États membres de la CEE, à l'exception du Luxembourg, seuls l'Irlande, le Portugal et la Grèce ont un PIB inférieur à celui de la Turquie. Mais il faut observer que ces trois pays ne sont pas comparables à la Turquie. La population turque est seize fois plus importante que la population irlandaise et près de six fois supérieure à la dimension démographique de la Grèce ou du Portugal. Si l'on compare le PIB turc à ceux des États membres de la CEE parmi les plus développés et de même dimension démographique, on constate (colonne 3 du tableau 1) que le Royaume-Uni et la France ont, respectivement, un PIB dix fois et treize fois plus élevé.

TABLEAU 1  
Comparaison des structures démo-économiques de la CEE et de la Turquie

Pays	Population		Produit intérieur brut			Répartition de l'emploi civil net - 1985			
	Totale en milliers 1985 (1)	Accroissement moyen annuel net sur 10 ans en % (2)	Aux prix et aux taux de change courants milliards de dollars (1986) (3)	Par habitant en dollars		PIB aux prix du marché (à prix constants) taux annuel moyens de croissance 1981-1986 (6)	Agriculture en % (7)	Industrie en % (8)	Services en % (9)
				1976 (4)	1986 (5)				
Belgique	9 857	0,1	112,18	6 808	11 377	1,5	2,9	29,7	67,4
Danemark	5 113	0,1	82,46	8 192	16 118	3,3	6,7	28,1	65,2
France	55 162	0,5	724,20	6 753	13 077	1,7	7,6	32,0	60,4
RFA	61 015	- 0,1	892,00	7 240	14 611	1,7	5,5	41,0	53,5
Grèce	9 950	1	39,75	2 464	3 987	1,6	28,9	27,3	43,8
Irlande	3 562	1,1	24,54	2 590	6 914	1,1	16,0	28,9	55,1
Italie	57 128	0,3	599,92	3 895	10 484	1,9	11,2	33,6	55,2
Luxembourg	366	0,1	4,98	7 147	13 574	3,5	4,2	33,4	62,4
Pays-Bas	14 484	0,6	175,33	6 918	12 040	1,6	4,9	28,1	67,0
Portugal	10 230	0,6	28,99	1 735	2 984	1,6	23,2	35,3	41,5
Espagne	38 602	0,8	229,10	3 009	5 945	2,1	17,6	31,8	50,6
Royaume-Uni	56 618	0,1	547,80	4 041	9 651	2,6	2,6	32,4	65,0
CEE 12	321 958	0,3	3 461,25	5 142	10 746	1,9	8,6	33,8	57,6
Turquie	52 120	2,1	58,05	1 011	1 142	5,5	57,3	17,6	27,1

Sources : statistiques de l'OCDE et Eurostat.

Au niveau du PIB par habitant (tableau 1, colonnes 4 et 5), le retard de la Turquie apparaît très net et semble s'accroître au cours des dernières années : en 1976, le PIB turc par habitant représentait le cinquième du PIB communautaire ; en 1986, il n'en représente plus qu'un dixième. Alors que le PIB communautaire par habitant a doublé entre 1976 et 1986, le PIB turc par habitant a pratiquement stagné (hausse de 131 dollars, contre une hausse de 5 604 dollars pour le PIB communautaire). En 1986, pour les États membres de la Communauté qui ont les PIB par tête les plus faibles de toute la CEE (Portugal et Grèce), on peut constater que ces niveaux, très inférieurs à la moyenne communautaire, sont cependant, près de trois fois pour le Portugal et près de quatre fois pour la Grèce, supérieurs à ceux de la Turquie.

Ces retards très importants de la Turquie, tant en ce qui concerne le PIB global qu'au niveau du PIB par habitant par rapport aux États membres et aux moyennes de la CEE, s'expliquent par les différences de charge démographique et un écart sensible des niveaux respectifs de développement économique qui se reflète notamment dans les structures respectives de l'emploi (cf. tableau 1, colonnes 7, 8, 9). Alors que les moyennes CEE font apparaître une structure de l'emploi correspondant à un stade d'économie très développée (8,6 % de l'emploi dans l'agriculture, 33,8 % dans l'industrie, 57,6 % dans les services), la structure de l'emploi en Turquie met en lumière le faible développement de cette économie avec une très nette prépondérance de l'agriculture (57,3 % de l'emploi) et un emploi industriel minoritaire (17,6 %).

L'importance relative de l'emploi agricole en Turquie apparaît donc presque sept fois plus élevée que la moyenne communautaire, alors que l'importance relative de l'emploi industriel est inférieure de 47,9 % à cette moyenne communautaire. Ces écarts structurels sont encore plus nets par rapport aux pays de la Communauté les plus développés.

Au niveau des structures de production, il faut souligner que la production agricole comme celle du secteur manufacturier est principalement assurée, en Turquie, par de petites exploitations familiales. D'importants gains de productivité semblent possibles en modernisant les techniques de production et de commercialisation. Le secteur public, peu efficace, contrôle environ la moitié de la production et les firmes exportatrices compétitives sont entourées de petites entreprises sous-traitantes qui représentent près de 90 % des unités de production industrielles.

Tirailée entre le libéralisme et le dirigisme d'État, l'économie turque connaît cependant, depuis le début des années quatre-vingt, une phase de dynamisme économique remarquable qui apporte, tant au niveau de la croissance économique globale que des performances à l'exportation, les témoignages d'un décollage. Les politiques économiques ont suivi l'orientation définie en 1980 : réduction de l'influence de l'État sur l'économie, répartition des ressources par les mécanismes de marché, libéralisation des échanges extérieurs.

Les taux de croissance réalisés (3,9 % en 1984, 5,1 % en 1985, 7,1 % en 1986, 6,8 % en 1987) sont beaucoup plus élevés que ceux des États membres de la CEE (cf. tableau 1, colonne 6). Mais le rythme d'inflation est de l'ordre de 60 % par an et la dette à l'égard de l'étranger représente 38 milliards de dollars, soit presque le double du budget de 1988.

La compétitivité extérieure s'est considérablement améliorée depuis l'adoption d'une politique de dépréciation progressive du taux de change réel (dépréciation de 40 % de la livre turque entre 1979 et 1986). Les coûts unitaires de main-d'œuvre ont sensiblement moins augmenté qu'à l'étranger ; ils sont très inférieurs à ceux des États membres de la CEE (dans certains cas, ils représentent seulement le dixième des coûts européens). Sur ces bases, un système complexe d'incitation à l'exportation et l'action de certaines grandes firmes spécialisées ont permis un accroissement sensible des exportations, qui représentent 12,7 % du PNB en 1986 contre 11,2 % en 1983, et une diversification des produits exportés : les exportations de produits industriels qui ne dépassaient pas 22 % du total en 1979 atteignent près de 80 % en 1987.

En raison de la forte croissance de la population (supérieure à 2 % l'an) et d'une progression encore plus sensible de la population active, la réduction du chômage est une tâche difficile. Les autorités turques estiment qu'une croissance annuelle d'environ 6,25 % du PNB réel est nécessaire pour maintenir le chômage à un niveau stable. En 1986, ce taux de croissance critique a été dépassé et, d'après les estimations officielles, le taux de chômage a baissé pour la première fois depuis dix ans, de 3/4 de point, revenant à 15,5 % de la population active civile. Toutefois, l'accélération de la demande et de la production ne sont pas les seuls facteurs qui ont contribué à ramener le nombre des chômeurs de 3 millions en 1985 à 2,9 millions en 1986. Il faut, en effet, y ajouter la baisse du taux d'activité, qui n'était plus que de 59 % en 1986.

### *1.2.2. Interdépendance croissante avec la CEE et limites de l'association*

Le tableau 2 permet de mettre en évidence une intégration commerciale élevée de la Turquie dans le cadre de son commerce extérieur avec la CEE. La Communauté en 1986 est, de loin, le premier partenaire commercial de la Turquie fournissant 40,8 % des importations et absorbant 43,8 % des exportations. L'essor du commerce extérieur turc entre 1982 et 1986 conduit, d'autre part, à renforcer sensiblement la part relative de la CEE qui passe de 25,6 % à 40,8 % pour les importations et de 30,5 % à 43,8 % pour les exportations. Encore convient-il de souligner que le développement des exportations turques vers la Communauté a été entravé par différentes mesures protectionnistes : les restrictions aux exportations instituées dans le cadre de l'accord multifibres ont été les plus importantes du point de vue quantitatif ; certaines exportations agricoles turques ont également été limitées par des restrictions quantitatives. Car les produits turcs les plus compétitifs à l'exportation (textiles, vêtements, produits alimentaires, aciers, chaussures, cuirs) sont, pour la Communauté, des produits sensibles dont l'entrée est, le plus souvent, strictement surveillée. En dépit de ces obstacles, certaines exportations turques ont enregistré de remarquables succès sur le marché communautaire. Ainsi, pour les textiles et vêtements, les exportations turques vers la Communauté ont été multipliées par cinq depuis 1980 et placent, désormais, la Turquie au premier rang des pays tiers fournisseurs.

Cette intégration commerciale très marquée de la Turquie s'inscrit dans le cadre d'un accord d'association avec la CEE signé en septembre 1963 et entré en vigueur le premier décembre 1964. L'accord envisage l'établissement progressif d'une union douanière entre les deux parties ; il prévoit également l'adhésion de la Turquie à la Communauté. C'est le seul accord d'association à la CEE qui



**TABEAU 2**  
Répartition géographique du commerce extérieur turc (1) - Millions de dollars

	Importations (caf)						Exportations (fob)					
	1986	En % du total					1986	En % du total				
		1982	1983	1984	1985	1986		1982	1983	1984	1985	1986
<i>Pays de l'OCDE</i>	7 303	50,1	48,5	51,7	56,1	65,2	4 292	44,5	48,2	52,4	51,6	57,6
<i>Pays de la CEE</i>	4 565	25,6	28,1	27,6	31,3	40,8	3 263	30,5	35,1	38,3	39,4	43,8
<i>dont :</i>												
France	545	3,0	2,4	2,3	4,5	1,9	299	3,4	3,2	2,8	2,7	4,0
Allemagne	1 772	11,4	11,4	10,9	12,1	16,0	1 444	12,3	14,6	17,9	17,5	19,4
Italie	866	4,7	5,5	5,8	5,8	7,8	580	5,7	7,4	7,0	6,3	7,8
Royaume-Uni	520	4,9	4,8	4,1	4,1	4,7	334	3,3	4,3	3,7	6,8	4,5
Autres pays de l'OCDE	2 738	19,2	20,4	24,0	24,8	24,3	1 029	13,9	13,1	14,1	12,2	13,8
<i>dont :</i>												
Japon	684	4,0	3,8	3,8	4,5	6,2	99	0,7	0,6	0,5	0,5	1,3
Suisse	285	3,5	2,9	2,2	1,6	2,6	162	5,6	5,0	5,0	1,6	2,2
États-Unis	1 177	9,2	7,5	10,0	10,1	10,6	549	4,4	4,1	5,2	6,4	7,4
<i>Bloc de l'Est</i>	872	4,8	8,7	8,8	5,7	7,8	311	5,6	4,3	4,0	4,2	4,2
<i>dont :</i>												
Union soviétique	353	1,2	2,6	2,9	1,9	3,2	141	2,2	1,1	2,0	2,4	1,9
<i>Proche-Orient et Afrique du Nord</i>	2 041	41,9	36,7	36,2	33,0	18,2	2 578	45,0	41,1	42,0	42,8	34,6
<i>dont :</i>												
Algérie	32	0,1	0,8	1,0	1,4	0,3	177	2,2	2,2	1,8	1,4	2,4
Égypte	17	0,0	0,3	0,0	0,0	0,2	145	2,5	1,2	2,0	1,8	1,9
Iran	221	8,5	13,2	14,4	11,2	2,0	564	13,8	19,0	10,5	13,6	7,6
Iraq	769	16,0	10,3	8,8	10,0	6,9	553	10,6	5,6	13,1	12,1	7,4
Jordanie	10	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	169	1,8	1,9	1,5	1,4	2,3
Koweït	209	11,0	1,8	0,9	0,9	1,9	121	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Liban	6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	136	1,9	2,1	1,4	1,1	1,8
Libye	292	10,4	8,6	6,1	5,5	2,6	136	4,1	3,2	2,0	0,7	1,8
Arabie-Saoudite	176	5,4	2,9	2,0	2,0	1,6	357	6,2	6,3	5,3	5,4	4,8
Syrie	19	0,2	0,0	0,2	0,1	0,2	62	1,1	1,0	0,9	0,7	0,8
<i>Autres pays</i>	983	3,2	6,1	3,3	5,2	8,8	276	4,9	6,4	1,6	1,4	3,6
<b>Total</b>	<b>11 999</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>7 457</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) Commerce de transit non compris.

Source : Institut national de statistiques, Monthly Indicators, repris par l'étude OCDE sur la Turquie, 1987.

stipule une telle finalité. Trois phases ont été définies pour l'évolution du schéma d'association : la phase préparatoire (cinq ans) destinée pour l'essentiel à renforcer l'économie turque ; la phase transitoire (douze ans avec possibilité de prolongation jusqu'à vingt-deux ans) ; enfin la phase définitive prévue à partir de 1995.

Le protocole additionnel, signé à Bruxelles en 1970 et entré en vigueur en septembre 1971, marque le passage à la phase transitoire ; il prévoit la suppression immédiate par la Communauté des restrictions quantitatives et des droits de douane sur les produits industriels et la suppression par la Turquie des droits de douane au cours d'une période s'étendant jusqu'au premier janvier 1995.

La mise en œuvre de ce schéma d'association s'est heurtée à des obstacles multiples. La réalisation d'un certain nombre de dispositions essentielles semble bloquée notamment :

- la libre circulation des travailleurs prévue à compter du premier décembre 1986,

- l'engagement de 600 millions d'ECU prévu par le quatrième protocole financier,

- l'ouverture du marché communautaire à certains produits sensibles exportés par la Turquie,

- la suppression des droits de douane turcs sur les importations en provenance de la Communauté,

- l'alignement du tarif douanier turc sur le tarif extérieur commun de la CEE.

Les limites ainsi constatées dans la réalisation du statut d'association permettent de comprendre l'option engagée par le gouvernement turc en 1987 : abandonner toute référence à l'accord d'association de 1963 pour présenter la candidature d'adhésion de la Turquie à la CEE sur la base de l'article 237 du traité de Rome. On peut, au surplus, observer que l'accord d'association prévoyait l'adhésion de la Turquie comme point d'aboutissement. D'autre part, dans toute l'histoire des relations extérieures de la CEE, les accords d'association n'ont représenté que des étapes transitoires vers l'adhésion.

La demande d'adhésion de la Turquie ne peut être considérée comme une surprise. Les enjeux économiques et géostratégiques expliquent le sens profond de la démarche. Le statut d'associé, dont bénéficiait la Turquie depuis

1963, paraît, d'autre part, avoir épuisé l'essentiel de sa dynamique. Mais cette candidature présente pour la Communauté des Douze de multiples écueils.

## II. — Les écueils de la candidature turque

Les écueils de la candidature de la Turquie apparaissent à différents niveaux : au plan politique, une solution des contentieux gréco-turcs constitue un préalable certain ; au plan institutionnel, le quatrième élargissement de la Communauté, qui devrait être envisagé pour accueillir la Turquie, présente, de par ses conséquences, des risques importants pour le fonctionnement de la Communauté ; enfin, au plan économique, la capacité de l'économie turque à remplir les obligations d'un État membre dans la perspective du marché unique et de l'union économique et monétaire reste problématique.

### II.1. Les contentieux gréco-turcs

Plusieurs contentieux durables opposent la Grèce et la Turquie. Ces querelles entre deux membres de l'OTAN sont un des éléments de l'instabilité stratégique et politique de la Méditerranée orientale.

Dans le passé, la Grèce a conquis de haute lutte son émancipation de l'Empire ottoman. Langues, cultures et religions opposent les deux pays. Si la Turquie se déclare laïque, l'Islam, déjà largement majoritaire, y fait encore de grands progrès, tandis que le patriarcat de l'Église grecque orthodoxe, qui siège toujours à Istanbul, est considéré par les Grecs comme l'otage d'un pays hostile.

Les deux pays sont placés aux confins de l'Occident et de l'Orient, des mondes slaves et latins, de l'Europe et des pays musulmans. Leurs diplomaties s'efforcent, l'une et l'autre, d'entretenir des relations de bon voisinage avec les pays très divers qui les entourent, ce qui peut créer certaines formes de concurrence. Étant faiblement développés, ils se retrouvent également en concurrence lorsqu'il font appel à l'aide économique et technique des grandes puissances.

De 1950 à 1988, les contentieux se sont multipliés. Évoquons notamment :

- la menace d'extension de la mer territoriale grecque de 6 à 12 milles marins autour des îles de la mer Égée qui aurait pour effet de priver la Turquie d'un libre accès à la haute mer et transformerait la mer Égée en lac grec ;
- la menace d'extension de l'espace aérien grec sur une bande de 4 milles au large des eaux territoriales qui compliquerait sensiblement la navigation aérienne turque ;
- les problèmes de délimitation du plateau continental en mer Égée ;
- les problèmes de délimitation de la frontière en Thrace, province grecque où de nombreux habitants sont d'origine turque et que la Turquie tend à considérer comme relevant de sa souveraineté ;
- enfin l'occupation du nord de l'île de Chypre, en 1974, par un corps expéditionnaire turc de 40 000 hommes et la création d'un État chypriote turc du nord en 1983

qui n'est reconnu par aucun État, hormis la Turquie elle-même, constitue le problème le plus épineux.

En conséquence de ces multiples contentieux, traditionnels ou récents, les échanges économiques entre les deux pays sont, depuis de longues années, à peu près inexistantes : les ventes de marchandises vers la Grèce représentent 0,6 % du montant total des exportations turques et 1 % des exportations grecques sont orientées vers la Turquie.

Après avoir longtemps refusé tout dialogue, les premiers ministres des deux États ont décidé, en janvier 1988 à Davos, de bâtir l'infrastructure de futures relations bilatérales en renonçant à l'emploi de la force pour résoudre les conflits et en instaurant un climat de confiance. Les contacts politiques et économiques bilatéraux ont été rétablis en mai-juin 1988 après une interruption de près de 36 ans... Le règlement pacifique des contentieux demandera certainement beaucoup d'efforts et de longs délais. Dans cette perspective, le premier ministre turc M. Ozal a mis en garde la partie grecque contre la tentation d'exploiter l'impasse actuelle à Chypre pour faire barrage à la candidature turque au Marché commun. Précisant que son pays ne cherchait pas à devenir membre de la CEE « quel qu'en soit le prix », il a estimé que cette entrée pourrait « améliorer et consolider » les relations gréco-turques.

Ces vœux du Premier ministre turc ne semblent pas, pour l'instant, correspondre à la réalité. Le gouvernement grec subordonne son accord pour l'adhésion de la Turquie à la CEE à au moins trois séries de conditions préalables :

- la fin de l'occupation militaire turque sur le nord de Chypre,
- la fin des menaces contre la Grèce,
- le renforcement de la démocratie et le respect des droits de l'homme par le gouvernement turc.

### II.2. Les difficultés d'un quatrième élargissement de la CEE

Selon les termes de l'article 237 du traité de Rome, le processus d'élargissement de la Communauté s'inscrit dans un cadre précis et ne semble pas, à première vue, susciter de difficultés particulières.

*« Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.*

*Les conditions de l'admission et les adaptations du présent Traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les États contractants en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives ».*

Les expériences des trois élargissements précédents de la Communauté (1973 avec l'entrée de la Grande-Bretagne, du Danemark et de l'Irlande, 1981 avec l'arrivée de la Grèce et 1986 avec les adhésions de l'Espagne et du Portugal) ont montré que le principal problème était celui de la négociation des conditions d'admission des nouveaux adhérents.



Cependant, à ce principe proclamé par l'article 237 du droit pour tout État européen de formuler une demande d'adhésion, s'oppose toute une série de conditions qui permettent d'assurer un contrôle d'opportunité sur chaque candidature ou de différer, pour une durée indéterminée, la réponse de la Communauté.

La Commission des Communautés européennes doit, tout d'abord, formuler un avis sur la candidature. Dans le cas de la demande turque, on peut constater que la Commission « se hâte avec lenteur » : plus de vingt mois se sont écoulés depuis l'initiative du gouvernement d'Ankara et l'on ne sait toujours pas à quelle date sera formulé l'avis de l'exécutif européen.

Depuis l'Acte unique européen, un avis conforme du Parlement européen pris à la majorité absolue des membres qui le composent est également requis.

La nécessité d'un accord entre les États membres et l'État candidat sur les conditions d'admission et les adaptations du traité de Rome nécessaires conduisent également à un délai qui peut être conséquent. Pour l'adhésion de l'Espagne, les négociations ont duré plus de six ans.

À l'issue des négociations d'adhésion, le Conseil se prononce à l'unanimité. Si l'opposition actuelle de la Grèce à l'adhésion turque devait persister, elle suffirait donc à condamner l'entreprise.

Enfin, l'accord sur les conditions d'adhésion doit être ratifié par tous les États contractants. Dans une Communauté européenne élargie à douze membres, ce dernier élément de la procédure d'adhésion devient plus lourd et, peut-être même, plus incertain.

Au total, si tout État européen peut effectivement présenter sa candidature à la CEE, le verrouillage de la porte d'accès semble solidement assuré !

La multiplication des élargissements de la CEE conduit, par ailleurs, à mettre en balance les avantages politiques, économiques et stratégiques procurés par des adhésions nouvelles et les risques d'accroissement de l'hétérogénéité, voire la perte de cohésion et de dynamisme dans un ensemble communautaire plus large. De ce point de vue, la prise de position récente de la Commission des Communautés européennes soulignant que la priorité absolue devait être l'achèvement du marché unique et reportant, par voie de conséquence, tout nouvel élargissement à une date lointaine est significative d'une prise de conscience de ce problème. À côté de la candidature turque, il y a celle du Maroc ; demain, peut-être, celles de l'Autriche, de Malte et d'autres pays européens.

Peut-on prétendre que la cohésion interne de la Communauté, que le consensus réel des États membres sur les objectifs prioritaires n'ont pas été affectés par l'élargissement aux trois États d'Europe du nord en 1973 et aux trois pays méditerranéens en 1981 et 1986 ? La Communauté est, certes, passée de six États membres à l'origine à douze aujourd'hui. Cette évolution qui n'a pas été sans conséquence sur le fonctionnement des institutions, sur le dynamisme et la nature même de la Communauté, peut-elle être, sans risque, prolongée, surtout lorsque le pays candidat est un pays de l'importance démographique de la Turquie avec un retard très sensible dans les structures économiques et une culture très différente de celles des autres États membres ?

L'idée d'une Europe à plusieurs vitesses n'apporte pas de véritables réponse à cette question essentielle. Il s'agit,

en réalité, d'apprécier la capacité de la Turquie à jouer pleinement son rôle à l'intérieur de la CEE.

### II.3. La place de la Turquie dans une Communauté européenne à treize membres

En adhérant à la CEE, la Turquie devrait relever un double défi : respecter, d'une part, un acquis communautaire qui, en près de trente ans, a pris un volume impressionnant et une complexité certaine, participer pleinement, d'autre part, à l'approfondissement de la Communauté : mise en place d'un marché unique et de l'union monétaire.

Certes les négociations d'adhésion doivent prévoir des modalités adaptées aux problèmes des nouveaux États membres et des périodes transitoires suffisantes. Mais, au-delà de ces transitions, la Turquie peut-elle assumer les obligations d'un État membre ?

La réponse dépend, pour l'essentiel, de l'évolution d'une société turque restée ancrée dans sa culture islamique avec des structures sociales encore très différentes de celles de l'Europe occidentale. Pendant de longues années, la Turquie a vécu en quasi autarcie sous la férule d'un État autoritaire décidant du rythme et des modalités de développement aussi bien économique que politique. Le kémalisme a certes mis en place un appareil d'État séculier relativement efficace, mais la société civile turque, longtemps marginalisée, ne redécouvre que depuis peu une certaine liberté de manœuvre ; son rapprochement des structures et normes occidentales demandera vraisemblablement beaucoup de temps.

Au plan économique, les principales interrogations portent sur la capacité de la Turquie à s'aligner sur l'union douanière de la Communauté et à participer à l'union monétaire de la CEE.

Sur le premier point, l'économie turque, qui a connu une forte protection, devrait simultanément s'ouvrir au marché unique européen et adopter vis-à-vis des pays tiers un tarif douanier européen et une politique commerciale commune. La compétitivité internationale de la Turquie n'est peut-être pas suffisante pour affronter, à court terme, pareils bouleversements. Observons que la réduction des droits de douane turcs vis-à-vis de la CEE, prévue par la phase transitoire de l'accord d'association, n'a pas été respectée par le gouvernement d'Ankara. Observons de même que le vif recul des exportations industrielles turques en 1986 a conduit les autorités de ce pays à rétablir certains abattements fiscaux sur les exportations. La balance commerciale turque, fortement déficitaire depuis deux ou trois décennies, continue à poser problème. La nouvelle conception de la politique commerciale turque adoptée en 1980 : promotion des exportations, libération des importations et des mouvements de capitaux, n'a pas permis de maîtriser le déséquilibre commercial. Malgré la tendance relativement soutenue des recettes au titre des invisibles, les facteurs à moyen terme sur lesquels repose l'excédent de ce poste ne semblent plus aussi assurés que par le passé. En premier lieu, la ligne excédentaire la plus importante — envois de fonds des travailleurs émigrés — tend à se réduire sensiblement depuis quelques années. La baisse des envois de fonds résulte directement de la dépression du marché du travail en Europe occidentale et au Moyen-Orient, entraînant un ralentissement des émigrations nettes. Un redressement des offres d'emploi à l'étranger, de nature à inverser la tendance à la baisse des envois de fonds, n'est pas prévisible. En second lieu les paiements nets d'intérêts se

TABLEAU 3  
Balance des paiements de la Turquie — Millions de dollars

	1982	1983	1984	1985	1986 *
Balance commerciale (1)	- 2 628	- 2 990	- 2 942	- 2 975	- 3 081
Exportations (fob)	5 890	5 905	7 389	8 255	7 583
Importations (fob)	8 518	8 895	10 331	11 230	10 664
Invisibles, net	1 793	1 162	1 535	1 962	1 553
Services	- 501	- 623	- 579	- 36	- 396
Tourisme	224	292	271	770	637
Revenus d'investissements	- 1 372	- 1 379	- 1 387	- 1 321	- 1 664
Paiements d'intérêts	- 1 464	- 1 441	- 1 586	- 1 753	- 2 134
Autres	92	62	199	432	470
Autres services	647	464	537	515	631
Transferts	2 294	1 785	2 114	1 998	1 949
Publics (2)	105	236	229	236	246
Privés	2 189	1 549	1 885	1 762	1 703
Remises de fonds des travailleurs émigrés	2 140	1 513	1 807	1 714	1 634
Autres transferts privés (3)	49	36	78	48	69
<i>Balance des opérations courantes</i>	- 835	- 1 828	- 1 407	- 1 013	- 1 528
Capitaux à long terme, net	984	279	1 159	75	650
Investissements directs	55	46	113	98	125
Crédits reçus	1 882	1 299	2 150	1 835	2 670
Crédits liés à des projets	754	508	733	926	1 296
Autres crédits publics (4)	982	535	873	280	723
Crédits privés	146	256	544	629	651
Remboursements d'emprunts	- 953	- 1 066	- 1 104	- 1 858	- 2 145
Publics	- 953	- 998	- 969	- 1 711	- 1 735
Privés	-	- 68	- 135	- 147	- 410
<i>Balance de base</i>	149	- 1 549	- 248	- 938	- 878
Capitaux à court terme	81	1 033	36	1 656	1 478
Erreurs et omissions	- 75	507	317	- 818	- 65
Postes de contrepartie	13	161	- 171	223	251
<i>Balance globale</i>	168	152	- 66	123	786
Variations des réserves officielles	- 168	- 152	66	- 123	- 786
Tirage net sur le FMI	133	112	- 141	- 103	- 241
Autres réserves	- 301	- 264	207	- 20	- 545

\* Chiffres provisoires.

(1) Y compris le commerce de transit.

(2) Y compris les dons.

(3) Y compris les importations des travailleurs émigrés.

(4) Y compris : prêts du Fonds européen de reconstruction, prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale et prêts de programmes bilatéraux.

Source : Banque centrale de Turquie, *Monthly Statistics*, repris par l'étude OCDE sur la Turquie, 1987.

sont accrus avec l'augmentation de l'encours de la dette et la hausse des taux d'intérêt. Malgré son potentiel évident, l'industrie du tourisme n'a pas réussi à accroître ses gains aussi rapidement que prévu : avec 2,4 millions de touristes accueillis annuellement, la Turquie reste très en retard par rapport à la Grèce (7 millions) ou aux autres grands pays touristiques méditerranéens, Italie (53 millions), Espagne (57 millions).

En 1986, l'excédent de la balance des invisibles est en baisse de 400 millions de dollars par rapport à l'année précédente et le déficit du compte des opérations courantes atteint 1,5 milliards de dollars, soit 2,6 % du PNB (cf. tableau 3).

La fragilité structurelle d'une balance des paiements, qui repose en grande partie sur l'apport ininterrompu d'importants prêts de soutien et de capitaux à court terme, ne semble pas fournir les meilleures bases économiques pour une participation rapide de la Turquie à l'union douanière de la CEE.

La Turquie peut-elle participer à l'union monétaire européenne ? Cette participation impliquerait, à tout le moins, une maîtrise de l'inflation, un alignement de la politique monétaire nationale sur les orientations retenues par les autres États membres de la Communauté et la limitation des fluctuations du taux de change de la livre turque par rapport aux autres monnaies de la CEE. Ces deux derniers éléments ne semblent pas pouvoir être envisagés par la politique économique turque avant de longues années. La stimulation des exportations turques et l'ouverture sur l'extérieur depuis 1980 n'ont été possibles qu'au prix d'une dépréciation en termes réels de plus de 40 % de la devise turque ! La maîtrise de l'inflation apparaît, elle aussi, problématique dans un pays où le phénomène est constant au cours des vingt dernières années et atteint, au cours des derniers semestres, des taux plus de dix fois supérieurs à ceux constatés dans l'Europe des Douze. Les analyses récentes de l'OCDE sur ce thème confirment le caractère structurel de l'inflation en Turquie et conduisent à des conclusions catégoriques :



---

*« Si l'aggravation de l'inflation est surtout imputable à la politique économique à court terme, et notamment à son volet budgétaire, les caractéristiques structurelles de l'économie turque semblent rendre particulièrement difficile la réduction des pressions inflationnistes dans ce pays... Est-il besoin de rappeler que les ajustements de l'action gouvernementale dans ce domaine ne peuvent remplacer, mais seulement accompagner, la discipline budgétaire et monétaire requise pour empêcher la demande intérieure d'augmenter trop rapidement au regard de l'offre disponible ? » (2).*

---

(2) OCDE, *Études économiques* — Turquie, 1985, pp. 35-38.

Une adhésion de la Turquie qui ne conduirait pas, dans des délais raisonnables, à une participation effective et complète de ce pays aux mécanismes fondamentaux de la Communauté n'apporterait qu'une solution tronquée aux défis que posent à la Communauté et à la société turque la demande d'adhésion présentée le 14 avril 1987 par le gouvernement de M. Ozal. Elle renforcerait l'idée que certains pays tiers, notamment ceux de la zone européenne de libre-échange, en raison de leur commerce, de leurs investissements directs dans la CEE, de leur conception de la politique macro-économique, de leurs liens monétaires et de leur structure économique d'ensemble, semblent mieux intégrés et plus proches de la Communauté européenne que certains de ses propres membres !

Une adhésion de la Turquie qui ne se traduirait pas par une participation effective à toutes les dimensions de la Communauté ne pourrait que contribuer à renforcer ce paradoxe.

# LES INVESTISSEMENTS EUROPÉENS DANS LES ÉTATS ACP : DE LOMÉ III À LOMÉ IV

Jean TOUSCOZ

*Professeur de droit international  
Directeur du Centre d'études et de recherches sur la  
coopération internationale (CERCI), président hono-  
raire de l'université de Nice.*

L'époque où les pays en développement étaient généralement hostiles aux investissements privés étrangers, où les juristes débattaient du régime juridique des nationalisations et des conditions de leurs indemnisations, où les sociétés transnationales se voyaient reprocher d'imposer des modèles de développement inadaptés, est aujourd'hui bien révolue. Certes les modèles de développement adoptés par les pays pauvres restent très divers, la méfiance à l'égard des importations et des investissements étrangers n'a pas partout disparu, mais un mouvement d'une grande ampleur est amorcé, entretenu par le Fonds monétaire et la Banque mondiale, qui tend à favoriser les investissements étrangers dans les pays en développement.

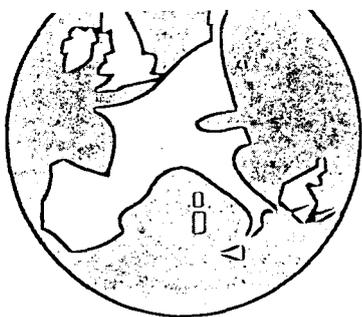
On connaît en effet les avantages que présentent ces investissements pour le développement : les investissements directs accroissent le capital financier du pays hôte et n'augmentent pas le fardeau de la dette ; tous les investissements (y compris les « nouvelles formes d'investissement » qui peuvent à la limite être réalisés sans capital) sont accompagnés de transferts de technologies, fournissent un apport en techniques de gestion, sont créateurs d'emplois, facilitent l'accès aux marchés étrangers, favorisent les projets rentables, jouent le rôle de catalyseur pour des apports de capitaux, etc.

Aussi, au cours des dernières années, a-t-on constaté dans la plupart des pays en développement une évolution significative des législations et des réglementations nationales dans un sens favorable au développement des investissements étrangers. Le droit international a accompagné cette transformation ; les conventions bilatérales de protection des investissements et de lutte contre la double imposition se sont multipliées ; l'Agence multilatérale pour la garantie des investissements créée sous l'égide de la Banque mondiale constitue une des avancées les plus significatives et les plus importantes du nouveau droit des investissements en cours de formation.

Les relations de la Communauté économique européenne et des États ACP qui lui sont associés n'ont évidemment pas échappé à cette grande transformation. Les premières conventions d'association ne comportaient que de très discrètes allusions aux investissements productifs ; dans les années 70 les États ACP, qu'ils soient de tendance libérale ou socialiste, développaient leurs secteurs publics et contrôlaient étroitement les investissements étrangers. La convention de Lomé III au contraire consacre de nombreuses dispositions à la promotion et à la protection des investissements productifs et privés ; de nombreux commentateurs ont souligné que l'esprit de la convention de Lomé III était à cet égard nettement différent de celui des conventions qui l'ont précédée.

Pourtant, paradoxalement, au moment même où les règles en vigueur favorisent les investissements européens dans les États ACP, l'importance de ces investissements tend à décroître spectaculairement. Si de 1976 à 1982 le montant total des capitaux reçus par les États ACP a été constamment orienté à la hausse, on assiste depuis 1983 à une chute brutale de ces flux ; ce sont d'ailleurs les investissements européens qui ont connu la baisse la plus forte tandis que les investissements en provenance des États-Unis et du Japon occupent une place relative croissante.

Cette évolution paradoxale n'est pas facile à expliquer. Il faut d'abord noter que la situation des investissements étrangers — et spécialement européens — varie beaucoup d'un pays ACP à l'autre : sans insister sur les cas particuliers de paradis fiscaux, comme les Bahamas par exemple, qui attirent de nombreux investissements d'une



nature, à vrai dire, particulière, on doit relever l'extrême diversité des pays ACP, inégalement pourvus en richesses naturelles, dotés de systèmes politiques et économiques très divers etc. ; plusieurs pays ACP ont continué à bénéficier d'un flux important et même croissant d'investissements étrangers au cours des dernières années mais dans beaucoup d'autres, les lourdeurs administratives, la faiblesse des infrastructures, l'insuffisante productivité, l'étroitesse du marché et bien d'autres facteurs liés à la situation de sous-développement, ont freiné les investissements étrangers.

D'autre part la situation de l'économie mondiale au cours des dernières années (et en particulier la baisse des cours du pétrole et de plusieurs matières premières) n'a pas favorisé l'essor des investissements dans les pays producteurs. Enfin le faible dynamisme des économies des pays membres de la CEE et la concurrence croissante des États-Unis, du Canada et du Japon n'ont pas non plus facilité le développement des investissements européens dans les pays ACP.

Parmi tous les obstacles au développement des investissements européens dans les États ACP il faut mentionner les imperfections des dispositions de la convention de Lomé III en cette matière. Certes l'existence de règles juridiques (nationales et internationales) satisfaisantes en matière de traitement, de garantie et de protection des investissements, ne suffit pas, à elle seule à développer le volume des investissements étrangers, mais elle y contribue puissamment. Tous les sondages et toutes les enquêtes effectuées auprès d'investisseurs potentiels montrent clairement que pour eux le « climat » des investissements, leur « sécurité », les mesures prises pour les garantir et pour les promouvoir constituent un des principaux paramètres déterminant la décision d'investir.

Or la convention de Lomé III qui concerne pourtant beaucoup plus de dispositions aux investissements que les précédentes conventions CEE-ACP, ne crée pas un cadre juridique et institutionnel satisfaisant à cet égard ; la plupart de ces dispositions énoncent des déclarations d'intention et sont purement indicatives ; rares sont celles qui posent des règles véritablement contraignantes pour les États signataires et par conséquent réellement protectrices pour les investisseurs. On peut qualifier la convention de Lomé III de « Traité-Zèbre » dans ce domaine.

Certes, répétons-le, la relance des investissements européens dans les pays ACP ne dépend pas uniquement des améliorations susceptibles d'être apportées à leur régime juridique. Mais il nous paraît indiscutable que la convention de Lomé IV pourrait contribuer très efficacement au développement des investissements productifs européens dans les ACP : il faudrait pour cela qu'elle soit un véritable « Traité-cadre » fixant avec précision le régime juridique de ces investissements.

## I. — La convention de Lomé III est un « Traité-Zèbre » en matière d'investissements

Les juristes anglo-saxons emploient l'expression de « Zebra-agreement » pour désigner les conventions qui comportent à la fois des dispositions juridiquement contraignantes, créant des droits et des obligations précises

(qu'ils qualifient de « hard law » ou droit dur) et des stipulations simplement déclaratives par lesquelles les parties énoncent des intentions sans prendre d'engagements de résultats ou de moyens (« soft law » ou droit mou).

Cette qualification (teintée d'un léger humour) de « Traité-Zèbre » s'applique parfaitement à la convention de Lomé III en matière d'investissements. Les États signataires ont en effet pris dans ce domaine quelques engagements précis mais, dans l'ensemble, ils n'ont pas voulu se lier trop strictement ; la convention de Lomé III contient surtout des dispositions exhortatives, programmatiques, indicatives ou incitatives qui ne constituent pas vraiment un corps de règles juridiques liant la Communauté et ses membres d'une part, les États ACP d'autre part.

### A — Le « droit dur »

La convention de Lomé III contient un grand nombre de dispositions financières (art. 187, 194 et s.) de la plus grande importance puisqu'elles énoncent les engagements pris par la Communauté en matière d'investissements. Nous nous bornerons à remarquer à propos de ces engagements financiers que très fréquemment la BEI n'épuise pas, dans ce domaine les crédits dont elle dispose ; rien ne peut être reproché à la BEI sur le plan juridique à ce sujet car elle n'est évidemment pas tenue de dépenser la totalité des crédits qui lui sont alloués ; sur le plan pratique cette situation suscite des controverses, les uns affirmant qu'il n'existe pas suffisamment de projets d'investissements rentables dans les ACP pour que les crédits de la BEI puissent être épuisés, d'autres soutenant que la BEI ne dispose pas de moyens suffisants en personnel pour mener une action réellement dynamique et entrepreneuriale dans ce domaine.

D'ailleurs la BEI ne consacre qu'une part extrêmement faible de son activité (moins de 3 %) à des engagements dans les pays ACP. Le Fonds européen de développement, dont toute l'activité se déploie dans les pays ACP, accorde une aide financière plus qu'il ne participe à la réalisation d'investissements privés ou directement productifs. Le centre de développement industriel pour sa part apporte son assistance technique à la réalisation de projets qui sont souvent des investissements, mais ses moyens sont très limités. Ainsi le dispositif institutionnel existant n'est-il pas bien adapté au développement des investissements européens dans les pays ACP.

Le régime juridique des investissements européens tel qu'il résulte de la convention de Lomé III manque, quant à lui, de précision et de rigueur.

Si on excepte les articles 241, 244, 245 b, 246 et 247 par lesquels les parties contractantes s'engagent à effectuer diverses études juridiques et statistiques en ce domaine (études auxquelles l'auteur du présent article a participé), la convention de Lomé III ne contient que cinq articles énonçant (au moins à première vue) des obligations juridiques précises en matière d'investissements ; il s'agit des articles 18, 240 alinéas b et c, 248, 249 et 252 ; mais à l'exception de l'article 240 alinéas b et c, ces textes comportent des clauses échappatoires qui les privent de toute efficacité juridique.

L'article 18 ne concerne qu'indirectement le traitement des investissements mais peut être invoqué à propos des échanges qui les accompagnent ; il est ainsi libellé : « Le régime général des échanges se fonde sur les principes de non discrimination par les États ACP entre les États membres et de l'attribution à la Communauté d'un trai-

tement non moins favorable que le régime de la nation la plus favorisée » ; comme nous le montrerons ce texte est contredit par la déclaration ad article 243, paragraphe 1.

Selon l'article 240 alinéa b et c, les parties contractantes « conviennent, conjointement et solidairement, de : b/ accorder un traitement juste et équitable à de tels investisseurs (il s'agit des investisseurs privés qui se conforment aux lois du pays d'accueil) et encourager et créer des conditions claires et stables favorisant la participation de tels investisseurs ; c/ maintenir un climat d'investissement prévisible et sûr, et notamment d'être disposés à négocier des accords qui amélioreront ce climat et, ce faisant, contribuent à leurs intérêts mutuels ». Cet article établit à la charge des parties contractantes une obligation qui n'est pas sans portée (accorder aux investissements un traitement juste et équitable et maintenir un climat prévisible et sûr) mais qui est formulée en termes trop généraux. Quant à la « négociation d'accords internationaux qui améliorent le climat des investissements » elle ne fait l'objet que d'une déclaration d'intentions très vague.

Selon l'article 248 « Dans le domaine des mouvements de capitaux liés aux investissements, les parties s'abstiennent de prendre des mesures qui seraient incompatibles avec leurs obligations résultant de la convention en matière d'échanges, de services, d'établissement et de coopération industrielle sauf si des difficultés économiques sérieuses ou des problèmes de balance des paiements les amènent à prendre les mesures de sauvegarde nécessaires » : les situations susceptibles de provoquer des mesures de sauvegarde sont évoquées en termes trop généraux pour que cet article ait une portée juridique quelconque.

L'article 249 dispose que : En ce qui concerne les opérations de change liées aux investissements et aux paiements courants, les parties s'abstiennent, dans toute la mesure du possible » de prendre les unes à l'égard des autres des mesures discriminatoires ou d'accorder un traitement plus favorable à des États tiers » ; l'expression « dans toute la mesure du possible » est tellement vague que cet article est dépourvu de toute portée pratique.

L'article 252 dispose en son premier alinéa que : « En ce qui concerne le régime applicable en matière d'établissement et de services, les États ACP d'une part et les États membres d'autre part, accordent respectivement un traitement non discriminatoire aux ressortissants et sociétés des États membres et aux ressortissants des États ACP » ; le principe du traitement non discriminatoire semble donc consacré. Mais le deuxième alinéa de l'article énonce une clause de sauvegarde qui prive ce principe de toute portée pratique (« Toutefois, si pour une activité déterminée, un État ACP ou un État membre n'est pas en mesure d'assurer un tel traitement, les États membres ou les États ACP, selon le cas, ne sont pas tenus d'accorder un tel traitement pour cette activité aux ressortissants et aux sociétés de l'État en question »).

En somme le seul engagement juridique pris par les parties signataires de la convention de Lomé III est énoncé à l'article 240 (b et c) : en dehors de cet article la convention de Lomé III ne crée aucune obligation à la charge des parties contractantes.

En effet, les autres dispositions de la convention de Lomé III ne créent pas d'obligations juridiques ; elles sont simplement déclaratives ou indicatives et constituent du « droit mou » (soft law).

## B — Le « droit mou »

Il faut préalablement noter que la convention de Lomé III emploie les expressions d'investissement public, privé, productif, direct etc. sans les définir. Cette lacune est d'autant plus regrettable que les formes juridiques des investissements à l'étranger ont beaucoup évolué au cours des dernières années avec l'apparition des nouvelles formes d'investissement, des investissements sans capital etc. Dans ces conditions il est très difficile de préciser l'exacte portée des dispositions de la convention de Lomé III relatives aux investissements.

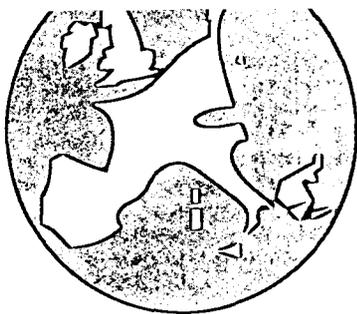
Une série de dispositions (articles 16 alinéa 2, 20, 240 alinéas a et d, 242, 245) énoncent de simples déclarations d'intention. Selon l'article 16 alinéa 2 ; « Les instruments de coopération s'attachent... à aider les États ACP à accéder aux marchés de capitaux et à encourager les investissements privés directs européens à contribuer au développement des États ACP » ; l'article 20 énonce pour sa part que ; « Les parties contractantes conviennent de... favoriser les investissements privés européens dans les États ACP. Les parties contractantes soulignent la nécessité d'offrir à ces investissements des conditions de traitement équitables et stables ». Comme on le voit ces formules sont extrêmement imprécises.

De même l'article 240 alinéa a et d dispose que : « Les parties... conviennent a/ d'encourager les investissements privés et... d/ de promouvoir une coopération effective entre leurs opérateurs économiques » ce qui ne constitue pas un engagement précis.

L'article 242, relatif au financement des importations de produits intermédiaires, à la promotion des exportations et au rôle des institutions nationales de financement est lui aussi formulé en termes très prudents et n'engendre aucune obligation.

L'article 245 enfin à une portée très générale et semble lier les parties contractantes qui « dans le but de favoriser l'augmentation des flux d'investissements privés... conviennent de... » ; mais une lecture attentive du texte révèle que cet engagement ne porte sur aucun objet précis (« encourager la promotion des investissements et la diffusion des informations ; organiser des discussions entre tout État ACP intéressé et des investisseurs privés potentiels sur le cadre juridique et financier que cet État offre ou est susceptible d'offrir à ces derniers ; encourager la diffusion d'informations sur les garanties et les assurances conçus pour faciliter les investissements dans les États ACP ; d'étudier les moyens propres à surmonter ou à réduire le problème des risques encourus dans les pays d'accueil par les projets d'investissements etc. »).

L'article 243 présente un intérêt particulier ; il comporte deux alinéas ; le second a un objet limité puisqu'il vise les « accords relatifs à des projets spécifiques d'intérêt mutuel » que la Communauté et les États membres d'une part et les États ACP d'autre part, peuvent conclure ; le premier alinéa en revanche est relatif à une question de la plus grande importance ; il est ainsi libellé : « Les parties contractantes affirment la nécessité de promouvoir et de protéger les investissements de chaque partie sur leurs territoires respectifs et affirment l'importance de conclure des accords inter-États de promotion et de protection des investissements qui puissent également constituer la base de systèmes d'assurances et de garanties ». Comme on le voit cet alinéa ne crée aucune obligation précise. Il est prolongé par une déclaration annexée au Traité (elle ne fait pas partie intégrante de la convention



en vertu de l'article 293 ; elle n'est cependant sans doute pas dépourvue de toute valeur juridique car elle exprime une intention commune à laquelle un État partie pourrait se référer) relative aux accords bilatéraux de protection et de promotion des investissements susceptibles d'être conclus entre les États contractants et au principe de non-discrimination (1).

Le premier alinéa de la Déclaration, relatif à la négociation des accords, est de faible portée pratique : il se borne à rappeler que les États parties ont la possibilité de demander l'ouverture de négociations ; or demander n'est pas obtenir, ouvrir des négociations n'est pas poursuivre et négocier n'est pas conclure. Les trois autres paragraphes de la Déclaration relatifs au principe de non-discrimination, soulèvent une question d'une réelle importance : les divers États membres de la Communauté ont en effet conclu avec certains États ACP de nombreuses conventions bilatérales de promotion et de protection des investissements qui sont fort diverses.

L'adoption pure et simple du principe de non discrimination par la convention de Lomé aurait eu une grande portée : sans aller jusqu'à établir un régime commun à tous les États parties en matière de promotion et de protection des investissements, elle aurait permis un alignement progressif des traitements accordés bilatéralement sur le traitement le plus favorable. Une telle démarche aurait conduit à terme à l'établissement d'un véritable droit des investissements européens dans les pays ACP. Malheureusement les négociateurs de la convention de Lomé III n'ont pu aboutir à ce résultat ; ils se sont au contraire ingénies à priver la déclaration de toute portée (simple droit « d'exciper » ; possibilité de se soustraire au principe de non-discrimination ; invocation ultime de la souveraineté) ; sans connaître le secret des négociations on peut supposer que les réticences à l'égard du principe de non-discrimination ont été exprimées aussi bien par certains États membres de la Communauté désireux de sauvegarder leurs relations préférentielles avec certains États ACP que par des pays ACP attachés à leur souveraine capacité de négocier.

Ainsi la convention de Lomé III, dont les signataires ont manifesté clairement leur désir de développer les investissements dans les États ACP, ne fournit-elle même pas l'esquisse d'un régime juridique favorisant ces investissements.

(1) Texte de la Déclaration commune ad article 243.1.

1. « Tout État contractant peut demander l'ouverture de négociations avec un autre État contractant en vue d'un accord pour la promotion et la protection des investissements ».

2. « A l'occasion de l'ouverture de négociation, de la conclusion, de l'application et de l'interprétation d'accords bilatéraux ou multilatéraux réciproques sur la promotion et la protection des investissements, les États contractants à de tels accords n'exercent aucune discrimination entre les États parties à la présente convention ou entre eux par rapport à des États tiers. Par « non-discrimination, les parties comprennent que, dans la négociation de tels accords, chaque partie a le droit d'exciper de dispositions figurant dans des accords négociés entre l'État ACP ou l'État membre concerné et un autre État, sous réserve que dans chaque cas la réciprocité soit accordée ».

3. « Les États contractants ont le droit de demander une modification ou une adaptation du traitement non discriminatoire visé au paragraphe 2 lorsque les obligations internationales et/ou une modification des circonstances de fait le rendent nécessaire ».

4. « L'application des principes visés aux paragraphes 2 et 3 ne peut avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la souveraineté d'un État partie à la convention ».

La convention de Lomé IV marquera-t-elle un sensible progrès dans ce domaine ? Il faudrait pour cela qu'elle soit un véritable « traité-cadre » en matière d'investissements.

## II. — La convention de Lomé IV sera-t-elle un « traité-cadre » en matière d'investissements ?

Nous n'examinerons pas ici les dispositions financières que devra comporter cette convention en ce domaine ; les engagements relatifs aux moyens mis à la disposition de la BEI et du FED par les États membres de la Communauté auront évidemment une grande importance en matière d'investissements surtout si des actions nouvelles doivent être entreprises, nécessitant des moyens spécifiques : par exemple la Communauté pourrait provoquer la constitution d'un « Fonds européen de placement pour le développement des États ACP » (sur le modèle du Fonds d'investissements — Emerging Growth Fund — créée par la SFI) pour amorcer l'acquisition de valeurs sur les marchés boursiers dans les ACP ou encore la Communauté pourrait apporter une aide à certains pays ACP dans le domaine de la dette, ou dans celui des exportations ; de telles mesures ne concernent qu'indirectement les investissements mais pourraient contribuer efficacement à leur développement.

En matière d'investissement, nous ne nous livrons pas ici à l'exercice d'école tout à fait vain consistant à rédiger les clauses qui devraient, selon nous, figurer dans la convention de Lomé IV ; celles-ci résulteront d'une négociation qui vient de commencer officiellement à ce jour et dont nous ne pouvons évidemment préjuger. Mais nous tenterons d'indiquer à grands traits les principales dispositions que devrait contenir la convention de Lomé IV pour contribuer efficacement au développement des investissements européens dans les États ACP.

Il est d'autre part souhaitable, si on en juge d'après certaines sources officieuses, que la négociation tendant au renouvellement de la convention de Lomé III conduite à l'adoption de deux conventions distinctes : la première, conclue pour une durée limitée assez brève (quatre ou cinq ans) énoncerait les engagements financiers de la Communauté ; la seconde, qui énoncerait des principes et des règles générales, serait conclue pour une durée plus longue ou illimitée. Ainsi n'aurait-on pas, à l'avenir, à renégocier tous les cinq ans (comme ce fut le cas dans le passé) l'ensemble de l'accord d'association CEE-ACP.

Cette convention devrait comporter tout d'abord une définition du concept d'investissement pour permettre de déterminer avec précision son champ d'application ; il conviendrait, compte tenu de l'évolution récente du droit international économique, de retenir une définition large de l'investissement, englobant toute opération ayant pour effet de créer ou d'accroître les fonds propres d'une entreprise et impliquant une participation de l'investisseur aux bénéfices ou à la production de l'entreprise.

D'autre part, trois ensembles d'engagements devraient être pris par les parties contractantes, relatifs respectivement au régime, à la promotion et à la garantie des investissements.

## A — Le régime des investissements

La convention de Lomé IV devrait comporter des clauses précises relatives à la protection des investissements européens dans les pays ACP, à leur régime fiscal et à l'assistance technique que la Communauté peut apporter dans ce domaine.

### 1. La protection des investissements

Actuellement la protection des investissements européens dans les pays ACP est assurée au plan international — sous réserve de ce qui a été dit précédemment des dispositions de la convention de Lomé III — par des conventions bilatérales conclues par certains États membres de la CEE et certains pays ACP. Trente-trois États ACP ont conclu soixante-trois accords de ce type avec sept États membres de la Communauté ; parmi ceux-ci la République fédérale a conclu le plus grand nombre de conventions (32), puis le Royaume-Uni (10), les Pays-Bas (7) et la France (5) (la France n'ayant pas à conclure de telles conventions avec les pays de la zone franc). L'existence de tels accords conditionne assez largement la mise en œuvre des systèmes nationaux de garantie des investissements à l'étranger en Belgique, en France, (en ce qui concerne la BFCE mais pas la COFACE), en RFA et aux Pays-Bas. Il n'est évidemment pas possible d'analyser ici toutes ces conventions ni de les comparer entre elles. Notons seulement qu'elles règlent habituellement les questions suivantes :

- définition de l'investissement (elle est plus ou moins large selon les conventions),
- définition du ressortissant (elle permet de déterminer le champ d'application de la convention ; elle est plus ou moins large),
- règles applicables à l'investissement (il est quelquefois déterminé par la clause du traitement national ou par celle de la nation la plus favorisée ou bien il est précisé par la convention elle-même),
- régime de l'expropriation (le mode de calcul et de versement de l'indemnité est plus ou moins précisé),
- indemnisation en cas de conflit armé, révolution, émeutes (les conditions et les modalités de l'indemnisation sont précisées),
- subrogation de l'État (les conventions prévoient dans quelles conditions l'État d'origine qui a accordé sa garantie à l'investisseur peut agir comme subrogé auprès de l'État d'accueil en cas de sinistre),
- transferts (selon des modalités très diverses les conventions règlent la très importante question du transfert du capital investi, de son produit, du fruit de sa liquidation, des indemnités d'expropriation etc.),
- règlements des différends (la plupart des conventions prévoient une procédure d'arbitrage pour régler les différends qui pourraient opposer l'investisseur à l'État d'accueil ; elles font souvent référence à la convention relative au Centre international pour le règlement des différends internationaux - (CIRDI).

Le réseau de ces conventions bilatérales comporte de nombreuses lacunes puisque tous les États membres de la Communauté et tous les pays ACP n'en ont pas conclu. De plus ces conventions sont très diverses ; il en résulte une source d'incertitude pour les investisseurs potentiels qui ne peuvent maîtriser facilement ces textes souvent complexes. Quant aux entrepreneurs les plus avertis ils

peuvent « choisir leur traité » (treaty shopping) et décider de la localisation de leur investissement en tenant compte des règles les plus avantageuses. On constate d'ailleurs que certains États ACP ont conclu avec certains États membres de l'OCDE non membres de la CEE des conventions plus favorables aux investisseurs que celles qui les lient à des États membres de la CEE ; cette situation paradoxale n'est guère compatible avec la logique de l'association qui unit les ACP à la CEE.

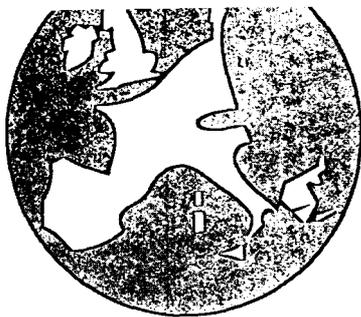
En somme, actuellement, le régime juridique des investissements européens dans les ACP, qui résulte de la combinaison des dispositions de la convention de Lomé III et des conventions bilatérales, est lacunaire, et il manque d'unité et de cohérence : cette situation n'est évidemment pas favorable à l'établissement d'un bon « climat » des investissements.

Il ne suffirait pas, pour remédier à cette situation, que la convention de Lomé IV pose purement et simplement le principe de non-discrimination ou adopte la clause de la partie signataire la plus favorisée en matière d'investissements (sous réserve des avantages particuliers octroyés dans le cadre d'une union économique ou douanière) : certes ce principe permettrait de clarifier la situation des États ayant signé une convention bilatérale mais son application serait très malaisée dans les autres États.

De plus comme nous l'avons montré, les parties contractantes ont manifesté de très grandes réticences à l'égard du principe de non-discrimination en rédigeant la déclaration ad. article 243.1 de la convention de Lomé III ; il paraît peu probable que cinq ans plus tard, au moment de la négociation de la convention de Lomé IV, ces réticences fassent place à un accord unanime.

Il paraît donc plus réaliste de souhaiter que la convention de Lomé IV contienne un corps minime de règles en matière de protection des investissements, s'inspirant de celles qui figurent dans les conventions bilatérales conclues entre certaines parties contractantes. Ces règles, dotées de force juridique, offriraient un minimum de protection aux investissements et en amélioreraient le climat. Si la négociation faisait apparaître un refus persistant de s'engager de la part de certains pays ACP, ces règles pourraient figurer dans un protocole annexé à la convention, dont l'acceptation serait facultative. Enfin la convention pourrait comporter en annexe un modèle de convention de protection des investissements, précisant et complétant les règles énoncées dans le texte (selon une technique fréquemment utilisée par l'ONU ou l'OCDE) ; les parties contractantes désireuses de conclure des conventions bilatérales de protection des investissements pourraient s'inspirer de cette annexe qui n'aurait pas, par elle-même, de valeur contraignante.

Enfin la convention de Lomé IV pourrait très utilement créer un Centre européen de règlement des différends en matière d'investissements (CERDI) du même type que le CIRDI du groupe de la Banque mondiale. Certes, actuellement tous les États membres de la Communauté (à l'exception de l'Espagne) et 46 pays ACP ont adhéré à la convention instituant le CERDI et on pourrait, de prime abord, estimer qu'un éventuel CERDI ferait inutilement double emploi avec l'institution de Washington. Il est pourtant frappant de constater que la plupart des affaires réglées par le CIRDI au cours des dernières années ont concerné des pays ACP (Guinée, Cameroun, Sénégal, Liberia, Trinité et Tobago, Nigeria, Gabon, Jamaïque, Côte-d'Ivoire, Congo etc.) : ne serait-il pas préférable que de tels règlements interviennent dans le cadre institution-



nel de l'association CEE-ACP plutôt que dans celui du groupe de la Banque mondiale ? D'autre part une vingtaine de pays ACP n'ont pas adhéré à la convention instituant le CIRDI et seraient amenés à devenir membres d'un système CEE-ACP. Enfin et surtout les conventions bilatérales de protection des investissements conclues entre les États membres de la CEE et les pays ACP instituent des procédures de règlement des différends très diverses, variables d'un pays à l'autre et même d'un investissement à l'autre : la création d'un CERDI contribuerait à l'unification de ces règles et à la consolidation du droit des investissements dans les pays ACP. Notons enfin que la constitution et le fonctionnement d'un tel centre sont très peu onéreux.

Si de telles mesures étaient adoptées un droit des investissements CEE-ACP prendrait-il naissance, contribuant efficacement à améliorer le climat de ces investissements et à améliorer leur valeur.

## 2. Le régime fiscal des investissements

Une analyse semblable à celle qui précède peut être faite à propos du régime fiscal des investissements. Il ne s'agit évidemment pas ici des règles fiscales adoptées par les États membres de la Communauté (qui devraient être rapprochées à l'échéance de 1993) ni par les pays ACP : ces règles relèvent de la souveraineté des États. Mais il s'agit des règles internationales adoptées en ce domaine par les États de la CEE et les pays ACP qui ont conclu des conventions bilatérales à objet fiscal. Ces conventions, fort nombreuses, s'inspirent soit du modèle ONU, soit du modèle OCDE et s'en écartent plus ou moins. Comme nous l'avons déjà remarqué à propos des conventions de protection des investissements cette disparité engendre des inégalités de traitement entre les divers investissements européens réalisés dans les divers pays ACP.

Certes il ne saurait être envisagé de proposer la conclusion d'une convention multilatérale CEE-ACP en matière de fiscalité des investissements car les situations particulières sont trop diverses. En revanche il serait sans doute possible de joindre à la convention de Lomé IV une annexe qui servirait de modèle aux conventions bilatérales à conclure ultérieurement. On pourrait aussi imaginer que cette convention décide la création d'un comité fiscal CEE-ACP, composé d'experts et chargé d'adresser aux parties contractantes qui lui en feraient la demande des conseils pour améliorer leur législation et leur réglementation fiscale en matière d'investissement.

## 3. Le Centre européen de conseil pour les investissements

Dans le même esprit, la convention de Lomé IV pourrait créer un *Centre européen de conseil pour les investissements* (CECI). La Société financière internationale a créé, en 1985, une institution comparable, le FIAS (Foreign investment advisory service) ; celui-ci a pour fonction d'aider les gouvernements des pays membres qui le lui demandent à réexaminer et à réviser leurs politiques, leurs réglementations et leurs stratégies de promotion des investissements. Plus précisément le FIAS intervient dans quatre domaines principaux : formulation d'un cadre juridique et institutionnel général pour encourager et régler les flux d'investissements directs étrangers ; proposition de mesures propres à faciliter l'investissement direct dans des branches prioritaires ; mise au point de stratégies de promotion de l'investissement étranger ; élaboration de règles applicables au transfert de technologie. Plusieurs pays membres de la Communauté participent activement

au FIAS et de nombreux pays ACP lui ont demandé des conseils (en particulier la Guinée, le Togo, le Cameroun, la Côte-d'Ivoire, le Zaïre, Madagascar, le Ghana, le Nigeria, le Kenya, le Zimbabwe, le Botswana, la Gambie).

Il serait très souhaitable que la Communauté se dote d'une institution semblable (qui pourrait être rattachée à l'Agence européenne de garantie des investissements dont il est question ci-dessous, comme le FIAS sera sans doute relié à l'Agence multilatérale de garantie des investissements) ; cette création serait peu onéreuse ; elle permettrait à la Communauté, coordonnant son action avec celle du FIAS, d'aider les États ACP qui lui en feraient la demande à améliorer, par des mesures nationales et des accords internationaux, le climat des investissements.

## B – La promotion des investissements

La convention de Lomé IV devrait également contribuer efficacement à la promotion des investissements dans les pays ACP.

On peut, à cet égard, imaginer la création d'une SFI européenne, qui aurait des fonctions analogues à celles de son homologue mondiale. Cette suggestion ne doit pas être écartée trop rapidement même si elle peut sembler difficile à réaliser ; un tel organisme en effet, parce qu'il serait spécialisé dans les investissements privés dans les pays ACP, serait peut-être plus efficace et plus entreprenant que ne l'est la Banque européenne d'investissements dans ce domaine. Pour faciliter sa gestion il serait sans doute préférable d'en faire une filiale de la BEI plutôt qu'une organisation autonome dont les membres seraient tous les signataires de la convention de Lomé. Il reste qu'une telle création, pour souhaitable qu'elle soit, se heurterait à une difficulté sans doute insurmontable : celle de mener une activité financièrement équilibrée. Les activités de la SFI en Afrique sont globalement déficitaires et l'équilibre financier de l'institution est maintenu grâce aux opérations réalisées en Amérique latine et en Asie. Certes, si l'Europe était prête à mener une politique cohérente à l'égard des pays en développement on pourrait imaginer que soit créée une « SFI européenne » étendant ses activités à l'ensemble de ces pays ; mais cette suggestion est sans doute utopique aujourd'hui et dans tous les cas elle dépasse les limites de la présente réflexion consacrée à la convention de Lomé IV.

A défaut d'une initiative d'une pareille ampleur, il importe, nous semble-t-il, que les négociateurs de la convention de Lomé IV s'inspirent, en matière de promotion des investissements, de plusieurs initiatives très fructueuses prises récemment par la SFI et qui concernent les pays ACP.

En 1981 la SFI a créé le service de promotion des investissements dans les Caraïbes (Caribbean Project Development Facility - CPDF) et, en 1987, sur le même modèle, le Service de promotion et de développement des investissements en Afrique (African Project Development Facility - APDF). Ces institutions ne financent pas elles-mêmes les projets mais lorsqu'une opération est identifiée, elles fournissent des conseils qui permettent aux promoteurs de projets (de petite et moyenne dimensions) de préparer et de présenter leurs initiatives et de trouver, dans de bonnes conditions, les financements et autres partenariats. Un conseil consultatif composé de personnes provenant du secteur privé des pays développés et des pays d'accueil se réunit périodiquement pour fixer les lignes directrices des activités de ces services. L'APDF a identifié plus de 600 projets ; huit d'entre eux ont parachevé leur finan-

cement ; une cinquantaine d'autres sont en cours de réalisation, faisant apparaître plus de possibilités de financement privé qu'on ne l'imaginait initialement. Ainsi l'APDF a-t-elle fait la preuve qu'il est possible d'aider, en Afrique, à la réalisation d'investissements productifs à la condition de conférer à des entreprises privées une part essentielle des études de faisabilité. Les États signataires de la convention de Lomé IV pourraient sans doute décider de créer un tel service qui pourrait être rattaché à la BEI ou au CDI et qui s'appuierait sur les délégations du FED dans les pays ACP ; les entreprises (des pays de la CEE et des pays ACP) devraient évidemment y être étroitement associés.

En 1987 la SFI a créé la Société de services de gestion en Afrique (African Management Services Company ; AMSCO) pour compléter l'APDF. Il s'agit d'une société constituée aux Pays-Bas qui comporte trois catégories d'actionnaires : le secteur privé — 30 % (plusieurs dizaines de sociétés de pays développés y compris européens ayant des intérêts en Afrique, ont décidé de participer à AMSCO) ; des institutions publiques de développement (SFI : 20 %, BAD : 20 % ; CEE : 7 % etc.) et un administrateur technique (la firme des États-Unis Coppers and Lybrand Associates). Le capital initial est de 7 millions de dollars. L'AMSCO met en relations des entreprises africaines potentiellement viables avec des entreprises étrangères expérimentées et performantes par le moyen d'un contrat de gestion. Ses services sont rémunérés au prix coûtant majoré d'une prime liée aux résultats obtenus, c'est-à-dire aux améliorations intervenues dans les résultats de l'entreprise durant la période de gestion. Il est frappant de constater que les activités de l'AMSCO se déroulent uniquement dans les États ACP et que des entreprises privées et de nombreux établissements publics de développement des États membres de la CEE y participent alors que la Communauté elle-même (et la BEI) en sont absentes. Au risque de paraître utopique il nous paraît possible de suggérer que la Communauté cherche à prendre une très importante participation au capital d'AMSCO en se préparant à en prendre ultérieurement le contrôle. Cette décision pourrait figurer dans la convention de Lomé IV, sous la forme d'un engagement unilatéral de la Commission. Ainsi, cette intéressante initiative de la SFI prendrait-elle sa juste place dans le cadre des relations CEE/ACP.

Enfin la Communauté devrait renforcer l'assistance technique qu'elle apporte aux pays ACP dans le domaine spécifique des investissements et des problèmes connexes. L'assistance technique accordée en matière d'endettement et de service de la dette (prévue par l'article 198 de la convention de Lomé III devrait être renforcée). L'effort d'information, déjà accompli par le Centre de développement industriel, pour mettre en relation des entreprises (notamment petites et moyennes) potentiellement partenaires devrait être intensifié (et mené en étroites relations avec les efforts accomplis par les pays membres dans ce domaine) ; la constitution d'une base de données à ce sujet serait souhaitable ; des colloques, forums, échanges d'informations devraient être organisés. Enfin, la convention de Lomé IV devrait poser les bases d'une assistance technique renforcée dans le domaine des investissements : programmes de formation (notamment dans le domaine du financement des investissements, de l'accès du marché financier etc.), expertises etc.

Évidemment ces diverses activités doivent être confiées à un organisme apte à les réaliser dans de bonnes conditions : il pourrait s'agir du CDI (si celui-ci bénéficiait de certaines améliorations structurelles et fonctionnelles) ou

d'un organisme à créer qui se consacrerait exclusivement à la promotion des investissements et au développement de la coopération industrielle, en agissant en étroites relations avec le secteur privé.

### C — La garantie des investissements

On se saurait trop souligner l'importance de la garantie des investissements contre les atteintes à la propriété, les risques de transfert, de conflits armés internes ou externes et non-respect d'engagements par les autorités locales.

Plusieurs États membres de la Communauté disposent de systèmes nationaux de garantie des investissements à l'étranger (la République fédérale allemande, la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni) : ces systèmes, très différents les uns des autres, privilégient les investissements directs classiques, sous forme de capital et de quasi-capital et ne prennent pas suffisamment en considération les nouvelles formes d'investissement. Ces organismes n'ont qu'une assez faible audience dans le domaine des investissements et les investisseurs européens faisant appel à eux sont peu nombreux. Ces systèmes publics sont complétés par les assurances privées spécialisées qui existent en Europe (dont la plus importante est le Lloyd's de Londres) et qui fonctionnent selon les règles du commerce. Enfin, comme on le sait, la Banque mondiale a pris l'initiative de la préparation d'une convention créant une Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) : cette convention est entrée en vigueur en avril 1988.

Cette agence est appelée à jouer un grand rôle en matière de garantie des investissements réalisés dans les pays en voie de développement mais aussi en matière de promotion de ces investissements (2). Huit États membres de la Communauté en sont membres (Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni) tandis que la Belgique, la France, l'Irlande et le Luxembourg ont signé la convention ; 14 pays ACP ont ratifié le Traité et 13 autres l'ont signé.

De nombreuses parties contractantes de la convention de Lomé ont ainsi manifesté l'intérêt qu'elles portent à un système multilatéral de garantie des investissements. Dans ces conditions peut-on suggérer que la convention de Lomé IV crée une Agence européenne de garantie des investissements (AEGI), sur le modèle de la l'AMGI mais compétente uniquement en matière d'investissements européens dans les États ACP ?

On peut estimer que l'AEGI ferait double emploi avec l'AMGI, que son équilibre financier serait difficilement assuré et que son efficacité serait limitée ; à l'inverse on peut soutenir que l'AEGI permettrait à la Communauté et aux ACP de se doter d'un système distinct de celui qu'a engendré la Banque mondiale, mieux adapté aux exigen-

(2) Cf. J. Touscoz, L'Agence multilatérale de garantie des investissements. *Droit et pratique du commerce international*. Tome 13, n° 2, pp. 311 à 333. J. Touscoz, Les opérations de garantie de l'Agence multilatérale de garantie des investissements. *Journal du droit international*, 1987, n° 4, pp. 901 à 925. J. Touscoz, Les procédures de règlement des différends dans la convention de l'AMGI. *Revue de l'Arbitrage*, 1988 (à paraître).



ces particulières des investissements européens dans les États ACP et notamment des investissements de petite dimension. L'AEGL pourrait en outre assurer certains risques spécifiques aux pays ACP notamment les « risques de développement ». De plus l'AEGL pourrait se voir confier les fonctions de promotion précédemment évoquées et elle rendrait dans ce domaine des services très utiles. Enfin l'AEGL serait amenée tout naturellement à coopérer avec l'AMGI, avec les systèmes nationaux européens de garantie des investissements dont elle pourrait d'ailleurs coordonner les activités) et avec les assureurs privés. Certes la création d'une telle agence soulève de délicats problèmes institutionnels et financiers : elle ne devrait pourtant pas être écartée, nous semble-t-il, de la négociation de la convention de Lomé IV.

A défaut d'une telle création la convention de Lomé IV pourrait peut-être confier à la BEI la mission de fournir des fonds à des projets qu'elle souhaite promouvoir en étant rémunérée en fonction des bénéfices, à charge pour elle de s'engager à rembourser l'apport de l'investisseur à l'issue d'un certain délai en cas d'échec de l'opération. La SFI a créé un tel système, (la Garantie de recouvrement de l'apport de l'investisseur en capital - GRAI) qui n'a d'ailleurs pas encore fait ses preuves.

\*  
\* \*

En conclusion il apparaît que les négociateurs de la convention de Lomé IV auront le choix entre trois orientations principales pour renforcer les institutions compé-

tentes en matière d'investissements européens dans les pays ACP.

— Ils peuvent tout d'abord décider de créer une SFI européenne (ou une filiale de la BEI spécialisée dans les investissements dans les pays ACP) et de confier à cette institution (en plus de sa mission proprement financière) des fonctions de promotion et d'assistance technique. Une telle option ne sera sans doute pas retenue en raison des obstacles financiers auxquels elle se heurterait.

— Ils peuvent d'autre part créer une Agence européenne de garantie des investissements et lui confier, en plus de sa mission principale, des tâches de promotion et de conseil ; cette option peut paraître onéreuse mais elle mérite attention.

— Ils peuvent enfin se limiter à une réforme plus ou moins profonde du Centre de développement industriel (associant plus étroitement les entreprises à ses activités) pour accroître les moyens et le dynamisme de cette institution en matière d'investissements.

Dans tous les cas les négociateurs de la convention de Lomé IV devront *renforcer les règles juridiques relatives au traitement et à la protection des investissements, préciser leur régime fiscal et créer un système de règlement des différends.*

Si la convention de Lomé IV procédait à de telles innovations elle contribuerait puissamment au développement des investissements européens dans les pays ACP et aussi, de façon très significative, au progrès du droit international des investissements.

# LA RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE DES FIBRES CHIMIQUES EN EUROPE OCCIDENTALE (1978/1988)

Jean-Louis JUVET

Professeur

## I. — La montée des problèmes

L'industrie européenne des fibres chimiques, et tout particulièrement, celle des fibres synthétiques, a connu, dans les années 1950/1970, une expansion largement supérieure à celle de tous les autres secteurs industriels européens, se traduisant par des taux de croissance extrêmement rapides, avec des variations cycliques directement associées à celles d'un long pipeline de transformation textile. Ce n'est qu'en 1973, après le premier choc pétrolier, que cette industrie s'est trouvée subitement en situation de surcapacité résultant des problèmes suivants :

(i) tendances du commerce international dans le secteur du textile et de l'habillement.

Jusqu'au début des années soixante-dix, la balance commerciale du textile et de l'habillement en Europe occidentale et, en particulier dans la CEE, présentait un surplus qui s'est transformé en un déficit allant en s'élargissant fortement. En d'autres termes, les clients européens de l'industrie des fibres chimiques ont commencé à subir un recul sensible au profit d'exportateurs, notamment d'Extrême-Orient.

(ii) affaiblissement du taux de croissance général de l'économie européenne.

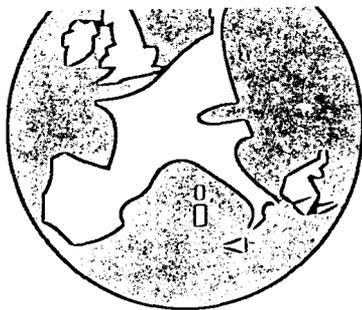
Alors que, selon les rapports de l'OCDE, la croissance moyenne de l'économie européenne dépassait largement 4 % sur la période 1960/1974, ce taux s'est fortement abaissé à partir du premier choc pétrolier. Il est intéressant de relever que l'élasticité de la demande finale textile en Europe n'est pas stable. Elle varie en fonction directe du taux de croissance de l'économie et, plus particulièrement, de la consommation privée. En gros, l'on peut dire que, lorsque le taux de croissance du PNB dépasse 4 %, l'élasticité atteint près de l'unité, alors qu'avec un taux de croissance de 1,5 %, elle est pratiquement nulle.

(iii) expansion des capacités dans l'industrie des fibres synthétiques.

En 1973/75, une série de nouvelles capacités, planifiées au début des années soixante-dix, apparaissaient progressivement sur le marché, créant un écart entre offre potentielle et demande effective. La réalisation de ces projets était d'autant plus rigide que, dans de nombreux cas, leur construction était liée — voire fortement liée — à des subventions versées généreusement par la plupart des États européens.

L'intervention des États explique dans les années soixante la concentration d'usines dans certaines régions comme l'Irlande du Nord ou la Sardaigne, dans la mesure où les aides régionales étaient extrêmement favorables. Il est vraisemblable que, en l'absence même du choc pétrolier, des difficultés seraient apparues dans cette industrie, précisément en raison de l'incitation à la création de capacités, dès lors que ce secteur était considéré par les autorités nationales comme étant extrêmement dynamique, notamment au plan financier. Notons, à cet égard, que dans les années soixante, la moitié des profits réalisés par la Société ICI résultait du seul secteur fibres.

En tout état de cause, la combinaison des trois facteurs qui viennent d'être mentionnés a contribué à l'apparition d'un surplus de capacités substantiel, en particulier dans les fibres synthétiques *textiles* (fil polyamide, fil polyamide



tapis, fibre polyamide, fil polyester et fibre acrylique). (voir graphique annexé).

Toutefois, l'impact le plus dramatique de ces changements s'est traduit par des pertes énormes. On peut estimer que, sur la période 1975/1981, des pertes cumulées représentant un montant de l'ordre de 12 milliards de DM ont été subies dans cette industrie, ce qui, vers la fin des années soixante-dix, l'a conduite au bord d'un abîme fatal.

## II. — L'accord de 1978

Dès 1976, il devint évident que, seule, une réduction massive des capacités pourrait être de nature à rétablir un certain équilibre financier au sein des entreprises concernées. C'est dans cet esprit que les principaux producteurs européens (ICI, Courtaulds, Rhône-Poulenc, Bayer, Hoechst, Enka, SNIA, Montefibre, Enichem et SIR — cette dernière société ayant, depuis lors, disparu) analysèrent les voies et moyens de réduire leurs capacités, tout en respectant les principes de la concurrence définie par le traité de Rome (articles 85 ss.). Dans la mesure où ils manquaient d'expérience dans ce domaine, ils furent rapidement confrontés aux difficultés suivantes :

1) les hésitations de la Commission des CE, mal préparée à faire face à de tels problèmes en dépit du fait que le Commissaire Davignon se déclara favorable à un plan de restructuration ; il est juste de rappeler que son prédécesseur, le Commissaire Guazzaroni, avait envisagé d'examiner les conditions d'une réduction des capacités ;

2) les exigences de certains gouvernements ayant subventionné les capacités : tout particulièrement le gouvernement italien n'était pas prêt à accepter une réduction des capacités, mais, au plus, un gel de celles-ci, tout en exigeant que les producteurs italiens, dans le cadre d'un éventuel arrangement, disposent d'un même taux d'utilisation de leurs capacités que leurs collègues européens. Sur cette exigence, le ministre Donat-Catin se montra intransigeant et orienta les négociations dans une direction qui fut, en définitive, à l'origine de difficultés majeures au sein de la Commission des CE ;

3) la nature et l'ampleur des concessions réciproques entre participants.

Dans ces conditions, la négociation d'un premier accord signé en 1978 se déroula pendant au moins dix-huit mois au cours desquels des réponses plus ou moins cohérentes furent apportées aux problèmes ci-dessus mentionnés. C'est ainsi que, progressivement, les producteurs non italiens de la CEE acceptèrent de réduire les capacités de 400 000 tonnes selon un système relativement linéaire (impliquant des réductions de même pourcentage pour chaque producteur), cependant que les producteurs italiens, conformément aux exigences de leurs autorités, pourraient geler le niveau de leurs capacités, ce qui supposait parfois la création de nouvelles unités compensées par la fermeture d'unités obsolètes.

Pour satisfaire l'autre exigence des autorités italiennes, à savoir une amélioration du taux d'utilisation des capacités, un certain transfert de parts de marchés fut accepté en principe par les producteurs non italiens ; en d'autres termes, pendant la durée de réalisation de l'accord (quatre ans), un ajustement progressif et organisé de parts de

marchés devenait un élément essentiel de la réalisation de l'accord.

Les autorités de Bruxelles qui participèrent largement à la préparation du premier accord (ce ne fut pas le cas dans le deuxième accord) avaient admis de faire face aux exigences des autorités italiennes et, tout particulièrement, à celles concernant les transferts de parts de marchés, ce qui signifiait une pratique cartellaire en infraction aux principes généraux de la concurrence, définis par le traité de Rome.

Il est donc curieux d'observer que c'est un État et non l'industrie qui défendit le principe d'une pratique cartellaire ; il faut essayer, cependant, de comprendre l'attitude du ministre italien. L'Italie — comme d'ailleurs l'Espagne, qui n'était pas associée aux négociations, même si ses producteurs nationaux étaient, pour la plupart, des filiales d'entreprises sises dans le Marché commun d'alors — a vu son industrie des fibres synthétiques se développer plus tardivement que celle du reste du Marché commun et les autorités italiennes, y compris la Banque centrale, furent largement associées à des plans de développement régionaux dans le sud de l'Italie et notamment en Sardaigne, visant la création de nombreuses usines ; c'est ainsi qu'à Ottana, en plein centre de la Sardaigne, une véritable cathédrale fut édiflée à l'instigation du ministre de l'Intérieur, afin de substituer au banditisme rural un prolétariat industriel, et contre l'avis des industriels qui, tout au moins dans un premier temps, dirigèrent cette entreprise !...

L'état d'avancement, dans certaines unités de production, ne permettait pas, tout au moins le pensait-on à l'époque, de revenir en arrière sur les plans projetés, la crise résultant du choc pétrolier devant être temporaire, selon la plupart des experts économiques.

L'accord signé en 1978 comportait deux caractéristiques essentielles :

1) la réduction des capacités de 400 000 tonnes pour l'ensemble des signataires ;

2) une réorganisation négociée des parts de marchés.

Toutefois, l'accord était à peine signé que la Commission des CE refusa de l'entériner, bien que celui-ci eût été élaboré en étroite collaboration avec le Commissaire Davignon et la Direction générale de la concurrence, notamment sur le problème de transfert organisé de parts de marchés. En effet, la Commission, et tout particulièrement le Commissaire Vouel, chargé des problèmes de concurrence, s'ils se déclarèrent prêts, avec de grandes difficultés, à envisager la mise en œuvre de l'article 85-3 du traité de Rome permettant d'autoriser un cartel de réduction de capacités, se montrèrent intraitables au sujet du recours à l'article 87-2 qui eût servi de base au transfert organisé de parts de marchés. En tout état de cause, aucun règlement d'application de l'article visé n'existait ; sa préparation eût entraîné une longue procédure dans les États membres. De leur côté, les signataires furent, par conséquent, pressés de modifier leur arrangement pour tenir compte de l'opposition de la Commission, ce qui ne fut réalisé qu'après deux ans de négociations difficiles entre le CIRFS (Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques — Paris) et la Commission.

L'accord fut, en définitive, limité, en 1981, à la réduction des capacités et, en réalité, ne fut jamais formellement ratifié par les autorités de Bruxelles, dès lors qu'elles l'auraient fait pratiquement à son expiration !

En 1981, alors que l'accord de 1978 allait arriver à échéance, il devint évident que le second choc pétrolier réduirait à néant les espoirs de voir la croissance économique redémarrer fortement en Europe, ainsi que cela était attendu au moment de la signature de l'accord de 1978. De surcroît, plusieurs sociétés non signataires (de petits producteurs indépendants du secteur chimique ou les producteurs espagnols, par exemple) continuèrent à étendre leurs capacités ou à en créer de nouvelles, ce qui explique que la réduction nette, résultant de l'accord de 1978 sur l'ensemble de l'Europe occidentale, ne fut que de 220 000 tonnes environ, alors que 400 000 tonnes avaient été négociées. Aussi en 1981, d'une part, les pertes dans les sociétés se maintenaient-elles largement et, d'autre part, un deuxième exercice de réduction devenait-il nécessaire.

Mais, l'apparition de nouvelles capacités en Europe avait mis en relief l'effet néfaste des subventions versées aux producteurs par les États. Dès lors, les signataires obtinrent des autorités européennes qu'elles décrètent l'interdiction de les subventionner. Cette interdiction est encore en vigueur en 1988. Néanmoins, elle a été, à plusieurs reprises, violée, ce qui a conduit le CIRFS à déposer de nombreuses plaintes auprès des autorités européennes, exigeant, dans les trois dernières années, la restitution de fonds illégalement perçus.

### III. — La genèse de l'accord de 1982

Si le principe d'une nouvelle réduction fut rapidement admis par les signataires de l'accord de 1978, il devint en revanche évident qu'une réduction linéaire, c'est-à-dire une réduction exprimée en pourcentage et appliquée fibre par fibre par chaque signataire, rendrait totalement vulnérable l'industrie européenne. Dans ces conditions, un éventuel accord devrait tenir compte des éléments complémentaires suivants :

1) chaque producteur devrait avoir la possibilité d'améliorer ses positions là où il pensait ou démontrait qu'il était fort, cependant qu'il était prêt à abandonner ses marchés et, par conséquent, des capacités là où il était faible ;

2) l'ensemble des sociétés intéressées prit conscience que ce deuxième accord serait une occasion unique de corriger des structures inadéquates, résultant souvent des effets perturbateurs des subventions ou de création d'unités définies à l'intérieur de frontières nationales, tout en ayant la chance, le cas échéant, d'accroître leurs capacités là où elles souhaitaient se développer à long terme.

Ces principes simples ont été constamment la référence fondamentale de la négociation, ce qui l'a rendue extrêmement difficile, dans la mesure où chaque producteur, vis-à-vis du Trustee (le CIRFS), devait manifester, d'une part, ses offres potentielles de réductions, mais aussi ses prétentions quant au renforcement de ses positions en faveur des secteurs dans lesquels il continuerait à subsister. Aussi, la négociation, à laquelle les autorités européennes ne prirent pas part, mais dont elles furent simplement informées, afin d'éviter des sanctions visant les pratiques concertées, fut-elle longue et, souvent, à la limite de la rupture, chaque société, au départ, prétendant vouloir conserver toutes ses positions. Mais, peu à peu, l'idée de pouvoir améliorer la compétitivité de cha-

cun contribua à dynamiser la négociation. Ainsi, vit-on des sociétés qui, jusqu'alors produisaient cinq ou six fibres, accepter de se limiter à une ou deux, toujours à la condition qu'elles puissent, à tout le moins, maintenir leurs capacités anciennes, voire les accroître.

Dans cette optique, toutefois, il fut toujours attendu que chaque producteur ou groupe de producteurs, par exemple les producteurs italiens, devraient apporter une contribution comparable à celle de ses collègues. Dès lors que le système n'était pas linéaire, chaque producteur s'assura, par l'intermédiaire du Trustee, que des garanties lui seraient données quant à, d'une part, ses concessions, et d'autre part, ses exigences.

Au départ, un nouvel exercice de 400 000 tonnes était envisagé, mais un équilibre relativement stable impliquait d'atteindre environ, au moins, 500 000 tonnes, c'est-à-dire 18 % de la capacité totale, venant s'ajouter aux 15 % de 1978. Or, la dynamique de la négociation ayant démontré que l'accord serait une opportunité sans précédent pour chaque producteur de se restructurer avec une certaine garantie quant à la politique poursuivie par ses concurrents, conduisit l'ensemble des participants à proposer une réduction dépassant les 500 000 tonnes (en réalité, 525 000 tonnes), mais avec de profonds changements dans la situation respective des entreprises. C'est ainsi qu'une société comme ICI, ayant créé le polyester, se retrouva producteur dominant de polyamide. Une autre société, Montefibre, historiquement puissante en polyamide, devint un important producteur de polyester en étendant ses positions dans le secteur acrylique ; Bayer, qui produisait six fibres, n'en produisait plus qu'une seule. En résumé sur ce point, presque toutes les sociétés signataires ont utilisé les chances qu'offrait l'éventuel accord pour tenter d'atteindre des économies d'échelles les plus efficaces en ayant la possibilité de concentrer leurs efforts de recherche et de marketing là où elles pensaient pouvoir atteindre au mieux ces objectifs.

### IV. — Présentation de l'accord du 21 octobre 1982/31 décembre 1985

L'accord du 21 octobre 1982 contient quelques principes extrêmement simples qui sont les suivants :

après un Préambule faisant état des éléments mentionnés ci-dessus, il détermine les objectifs suivants :

#### a. Réduction de capacités

Les sociétés participantes s'engagent, dans des délais qu'elles auront elles-mêmes fixés, mais avant le 31 décembre 1985, à réduire leurs capacités, en acceptant le principe d'un contrôle de celles-ci par des experts qualifiés.

#### b. Capacités disponibles

Les participants, pendant toute la durée de l'accord, s'engagent à ne pas augmenter leurs capacités, sauf cas de force majeure accepté comme tel par tous les participants.

#### c. Emploi

Les participants s'engagent à respecter, au cours de leurs opérations d'ajustement, leurs obligations légales



et/ou contractuelles, en vigueur dans leurs pays respectifs, en matière d'emploi.

#### d. Commission des CE

Les participants s'engagent à notifier leur accord à la Commission et à la tenir informée de manière permanente de son application.

#### e. Procédure

Il est prévu que des sociétés de la CE ou d'Europe occidentale pourront se joindre à l'accord ; en cas de changement brutal du marché, les participants se consulteront ; en cas d'achat ou de vente, les capacités des participants seront ajustées de manière adéquate ; en cas de violation de l'accord, de sévères astreintes devront être payées par les contrevenants.

L'accord se limitait strictement et exclusivement aux principes ci-dessus définis. Il comportait par ailleurs trois annexes :

- la première contenait la liste des participants ;
- la seconde montrait les réductions globales acceptées par chaque société ;
- la troisième concernait la lettre de la CE aux États membres interdisant les subventions.

A fin 1985, tous les objectifs fixés par l'accord étaient atteints et, en 1986, certaines réductions furent annoncées par quelques participants agissant à titre individuel. Il est important de remarquer que, au début et à la fin de l'accord, quatre experts indépendants, mandatés par le CIRFS, visitèrent toutes les unités, afin de rendre totalement crédibles les engagements des signataires. Dans aucun cas, il n'y eut infraction à l'accord. Seul, le CIRFS disposa des rapports des experts afin de garantir le caractère confidentiel des visites.

Enfin, les sociétés américaines, qui ne pouvaient signer, en raison de la législation américaine, un accord de cette nature en Europe, ont toutefois apporté leur contribution à titre individuel. En fait, la société Monsanto a totalement disparu d'Europe en tant que société productrice de fibres, ses unités ayant été reprises, à travers des opérations complexes, par Bayer et Montefibre, cette dernière ayant finalement fermé l'usine anglaise appartenant au producteur américain.

## V. — Les résultats des accords

Du tableau ci-dessous, relatif aux quantités, on voit que le but recherché pour 1981 n'a pas été atteint par suite de l'expansion de petits producteurs ou par exemple, des producteurs espagnols, d'où un accroissement par rapport à l'objectif visé de 171 000 tonnes. On peut les apprécier sous l'angle des quantités ou des prix.

Capacités en activité à la suite des accords 1978 et 1982  
(six fibres)  
(y compris les contributions des non-signataires américains)

1978	1982	1985
3 150 000	2 709 000 (négociées) 2 880 000 (effectives)	2 360 000

Dans la mesure où la Commission des CE a mieux contrôlé les subventions versées à l'industrie des fibres synthétiques, on peut estimer que les buts recherchés par l'accord n° 2 ont été atteints largement. Les « outsiders » (non-membres du CIRFS) représentaient, en 1983, une capacité de l'ordre de 6 %, contre 3 % en 1978, leur expansion résultant souvent de l'octroi de subventions, dont certaines, contestées, ont fait l'objet de procédures en restitutions de fonds.

Le tableau ci-après indique, pour chaque fibre, les capacités qui devaient subsister en 1985 par rapport à 1978 pour l'ensemble des producteurs européens, « outsiders » inclus.

('000 tonnes)	1978 (réelles)	1982 (*)	1985 (accord 1982)
Fil polyamide textile	477	393	316
Fil polyamide tapis	241	225	171
Fil polyester textile	520	428	337
Fibre polyamide	208	201	168
Fibre polyester	666	581	510
Fibre acrylique	1 088	1 052	858
Total	3 200	2 880	2 360

(\*) Compte tenu des accroissements de non-signataires

L'objectif final de la réduction de capacités était de permettre une utilisation des capacités de l'ordre de 90/92 % en cycle élevé et de 85 % en cycle bas ; en réalité, les signataires s'attendaient que — « outsiders » compris — le taux d'utilisation moyen, en 1985, soit de l'ordre de 83 %, ce qui signifie qu'à l'horizon 1990 environ 150 000 tonnes devraient encore disparaître pour assurer un bon équilibre offre/demande.

Il est en effet connu que l'industrie textile et, par conséquent, l'industrie des fibres chimiques sont soumises à des cycles récurrents d'environ trois ans (avec un écart-type de plus ou moins un trimestre), le cycle Fibres chimiques précédant celui du Textile d'environ six mois.

Une pratique cartellaire, qu'elle soit légale ou illégale, a, en principe, pour conséquence un relèvement des prix. La question, dans le secteur des fibres chimiques, était de savoir si le relèvement des prix était plus ou moins important qu'une restructuration conduisant d'une part, à la réduction des capacités et, d'autre part, à une répartition nouvelle des types de production par entreprise.

En réalité, l'observation des faits a montré que, exprimés en DM courants, les prix se situaient, en 1983/84, au niveau de 1974, voire au-dessous, et ce, malgré les effets du deuxième choc pétrolier ayant eu une incidence directe sur les coûts de la matière première pétrochimique et un taux d'inflation de 5,1 % annuel en Allemagne fédérale, au cours de la période concernée.

Dans la mesure où, dès 1982/1983, la plupart des producteurs européens sont revenus aux chiffres noirs, il faut en conclure que l'effet « restructuration » résultant du cartel autorisé l'a largement emporté sur l'effet « prix », dès lors que ce dernier, en réalité, était en partie contrôlé par la concurrence internationale, le marché européen des fibres étant très ouvert à la concurrence tierce. En fait, l'observation du fonctionnement de l'industrie des fibres montre qu'une amélioration de 10 % du taux d'utilisation des capacités permet de réduire d'au moins 5 % les coûts

de production. A la limite, il était dans l'intérêt de l'industrie transformatrice, c'est-à-dire le secteur textile, de voir l'industrie chimique améliorer considérablement le taux d'utilisation de ses installations, cela d'autant plus que la valeur ajoutée industrielle, à la suite des deux chocs pétroliers, s'est considérablement réduite dans ce secteur. A titre indicatif, en 1973, dans les coûts de production de fibres coupées, la matière première représentait environ 25 % en 1973 alors qu'en 1983/85 (et encore actuellement), ce pourcentage s'élevait à 44 %. De même, les coûts énergétiques et de main-d'œuvre — qui représentaient, en 1973, moins de 20 % des coûts — s'élevaient à 30 % de ces derniers en 1983/84 (1). Néanmoins, l'industrie transformatrice du textile a manifesté, à plusieurs reprises, des craintes quant à des augmentations de prix qui pourraient lui être imposées, ce qui, le cas échéant, eût justifié l'application de l'article 86 du traité de Rome. C'est dans ce sentiment de crainte que onze industriels du secteur de la bonneterie ont déposé, en 1985, une plainte à l'encontre de l'accord de 1982 auprès de la Cour européenne de justice, visant à faire casser la décision de la Commission qui avait formellement, en 1982, ratifié ledit accord.

L'on s'est donc trouvé dans la situation curieuse suivante : la Commission des CE, soutenue par les signataires de l'accord, dut défendre le principe d'un cartel devant la Cour de justice. Cependant, au vu des arguments avancés par les signataires et développés par la Commission, la plainte fut retirée, les frais encourus étant mis à la charge des plaignants.

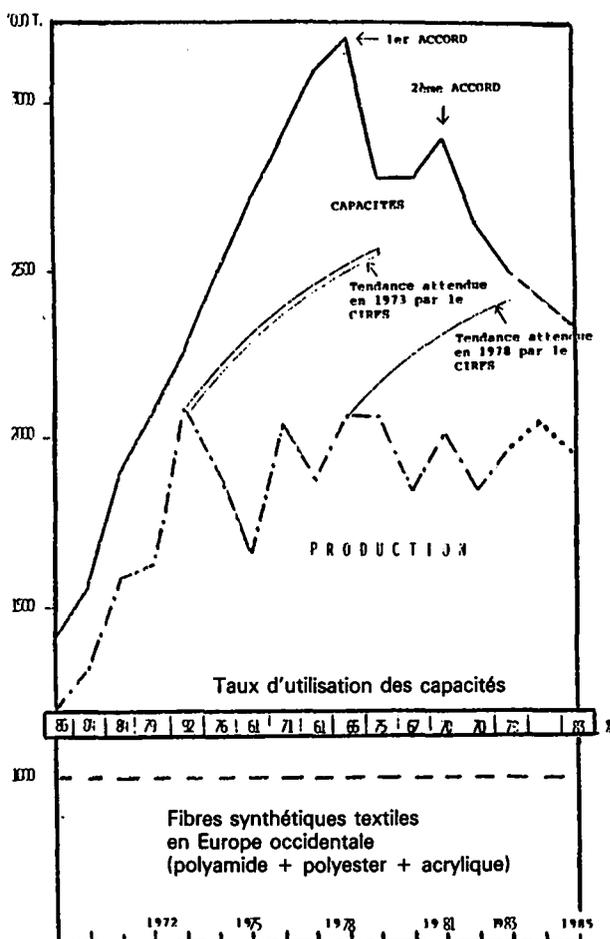
La réaction de l'industrie de la bonneterie allemande peut se comprendre dans la mesure où la plupart des secteurs industriels européens étaient alors — et sont encore à ce jour — souvent habitués à s'approvisionner dans un contexte géographique quelquefois limité aux frontières nationales. La récente étude de la Commission sur les avantages économiques de la réalisation du programme 1992 est là pour en témoigner.

## Conclusion

En fait, l'accord Fibres de 1982 est venu sanctionner une nécessité de restructuration en fonction de l'existence de plus en plus réelle du marché européen, notamment dans le secteur textile où les échanges intra-européens se sont développés à un rythme plus fort que dans tout autre secteur. Par conséquent, la recherche, pour une industrie de type « capital intensive » d'une structure de

moins en moins rattachée à des origines nationales s'imposait.

Certes, le marché eût pu imposer cette structure, mais, comme indiqué ci-dessus, les interférences des gouvernements constituaient un frein qu'il y avait lieu d'éliminer ; ce fut vraisemblablement l'accord qui permit de franchir cette étape, d'ailleurs plus rapidement que ce ne fut le cas dans le secteur de l'acier dans lequel les administrations nationales sont intervenues de manière pesante pour faire valoir leurs intérêts nationaux. A l'opposé, dans le secteur des fibres, quand bien même la composante nationale n'a pas été éliminée, cette dernière a progressivement joué un rôle secondaire, dès lors que les entreprises se sont trouvées, de gré ou de force, face à des vocations européennes acceptées de gré ou de force.



(1) Le solde représentant essentiellement les coûts d'amortissements.



# ANALYSE CRITIQUE DE L'APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT DE CORESPONSABILITÉ SUR LES CÉRÉALES (1)

Jean-Pierre SPITZER

Avocat à la Cour de Paris  
Ancien référendaire à la Cour de justice

## Introduction

Les céréales occupent, en tant que produits de base, une place centrale dans l'organisation commune de l'ensemble des marchés agricoles.

Tout comme la plupart des autres organisations communes de marché, celles relatives aux céréales poursuivent quasiment les mêmes objectifs et trouvent, à leur base, les mêmes principes.

— Les objectifs poursuivis par l'Organisation commune de marché des céréales, qui recouvre tant les céréales que les produits transformés de céréales, visent à assurer une amélioration de la productivité, un revenu équitable au producteur, essentiellement par la vente de sa production, une stabilité et une sécurité d'approvisionnement des marchés ainsi que des prix raisonnables pour les consommateurs.

— Les principes à la base de cette organisation commune sont, d'une part, la création d'un marché unique avec son corollaire, la préférence communautaire, ainsi que la responsabilité financière commune qui se traduit, depuis 1986, par la coresponsabilité financière des producteurs introduite sous forme du prélèvement de coresponsabilité.

L'élément central et spécifique de toute organisation commune de marché est constitué par le régime des prix.

### 1. Rappel succinct des caractéristiques essentielles du régime des prix de l'Organisation commune de marché des céréales

L'élément essentiel de ce régime des prix est constitué par le *prix d'intervention*.

Ce prix est celui auquel l'ensemble des organismes nationaux est tenu d'acheter, à condition que soient respectés des critères de qualité minima.

A côté de ce prix d'intervention, il existe un *prix de référence*, notamment pour le blé panifiable.

Ce prix se situe au-dessus du prix d'intervention des céréales fourragères, et est destiné à éviter que le blé fourrager (à très haut rendement) bénéficie d'un avantage par rapport au blé panifiable.

Contrairement au prix d'intervention, le prix de référence ne constitue pas une garantie absolue, mais une sorte de clignotant qui permet à la Commission d'intervenir si elle constate que les prix du marché tombent en dessous de ce prix de référence. En règle générale, ce prix de référence se situe à environ 15 % au-dessus du prix d'intervention.

En dehors de ces deux prix fixés par la Commission, il existe également un prix de marché, un prix indicatif et un prix seuil.

(1) Texte d'une conférence donnée à Dublin le 9 juin 1988 dans le cadre d'un colloque organisé par la section de Droit communautaire de l'Union internationale des avocats.

Le *prix de marché* est un prix qui est légèrement supérieur au prix d'intervention, et dont la différence avec ce dernier varie selon les céréales.

Le *prix indicatif* est le niveau de prix considéré comme adéquat pour la zone déficitaire à l'intérieur de la Communauté européenne économique.

Le *prix de seuil* est dérivé du prix indicatif et applicable à la frontière extérieure de la Communauté. Il est fixé de telle sorte que les céréales importées ne puissent être offertes sur le marché communautaire à des prix inférieurs au prix indicatif (2).

Pour l'ensemble de ces prix, la Commission fixe également des reports afin d'éviter la pression au moment de la récolte.

#### A — Les mécanismes d'intervention

L'Organisation commune de marché des céréales prévoit, sous la forme d'une *intervention A*, des achats obligatoires de céréales au prix d'intervention, à la condition cependant que la qualité corresponde.

Afin d'éviter a priori une chute trop forte des prix, ou encore des achats trop massifs par les organismes d'intervention, il est également prévu un système d'*intervention B*, destiné à retarder la mise sur le marché, notamment par l'instauration de primes de stockage.

L'organisation commune de marché des céréales prévoit encore un mécanisme de soutien du blé panifiable, caractérisé par des mesures d'intervention facultatives et non obligatoires. Ces mesures sont essentiellement constituées de primes de stockage et d'achats limités.

Enfin, il est prévu la possibilité d'accorder une indemnisation de fin de campagne.

#### B — Les dispositions prévues en matière d'échanges avec les pays tiers

Dans ce domaine, les règles générales édictées pour les céréales sont exactement similaires à celles régissant les autres organisations de marché.

A l'importation, et afin que soit respecté le prix de seuil, il est perçu un *prélèvement* égal à la différence entre le prix mondial CAF Rotterdam, et le prix de seuil.

Pour les produits transformés, ou faisant partie de l'organisation commune de marché, le prélèvement applicable comprend un élément mobile — reflétant la situation mondiale — et une partie fixe — destinée à protéger l'industrie de transformation de la Communauté.

Excédentaire en céréales, du fait d'une part, de l'augmentation de la production, d'autre part, de la stagnation de la consommation et enfin, de l'accroissement des importations de produits de substitution, la Communauté doit exporter des céréales ; ces exportations sont rendues possibles par des *restitutions* destinées à éliminer la différence entre le prix sur le marché intérieur et le prix généralement plus bas sur le marché mondial. Prélèvements et restitution sont soumis à certificats, avec ou sans pré-fixation.

#### C — Les autres mesures prévues dans l'Organisation commune de marché

Pour certains producteurs de blé dur, situés dans des régions limitativement énumérées, d'Italie, de Grèce ou de France dont les rendements sont particulièrement bas, il est prévu une aide directe complémentaire par hectare de blé dur ensemencé afin de maintenir des prix relativement bas à la consommation.

Il s'agit là d'un des rares exemples de l'utilisation de la méthode du « Deficiency Payment ».

Par ailleurs, les produits amylicés bénéficient d'un soutien consistant en la possibilité d'octroyer une restitution à la production pour la fabrication des produits amylicés destinés aux utilisateurs de l'amidon, à l'exception de l'industrie alimentaire.

Enfin, un système de seuil de garantie a été instauré afin de limiter le développement de la production des céréales.

Ce seuil de garantie a été fixé en fonction d'un objectif de production à l'horizon 1990, de 126 millions de tonnes. Pour la campagne 82-83, le niveau de 119,5 millions de tonnes a été arrêté.

Il est relevé dans l'hypothèse où l'importation des PSC (3) dépasse 15 millions de tonnes, ce qui advint durant les années précédant cette campagne 1982-83, entraînant la fixation du seuil effectif à environ 122 millions de tonnes.

Comme la production moyenne des trois dernières campagnes était de 121 millions de tonnes environ, il n'y a pas eu d'effet sur la fixation du prix d'intervention jusqu'à la campagne 1984/85 incluse.

A partir de la campagne 1984/85, un seuil de garantie a été également fixé pour le blé dur, et ce au niveau de 4,6 millions de tonnes.

Si la production effective moyenne de blé dur, durant les trois campagnes de commercialisation les plus récentes, dépasse le seuil de garantie ainsi fixé, le prix d'intervention est diminué pour la campagne de commercialisation suivante de 1 % par tranches de 50 000 tonnes en excédent, ce, dans la limite d'un maximum de 5 %.

Par application des règles ainsi fixées, et malgré la fixation du seuil de garantie, la production de céréales dans la Communauté n'a cessé d'augmenter sans que la consommation à l'intérieur du Marché commun n'ait suivi la même évolution.

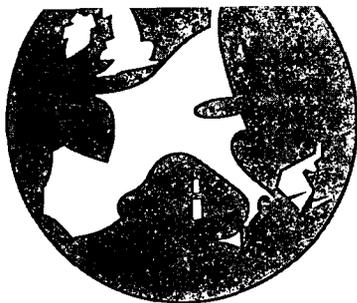
#### 2. Rappel des données générales sur les céréales au moment de l'instauration du prélèvement de coresponsabilité

La Communauté a atteint pour la première fois le stade de l'auto-approvisionnement en 1980.

A cette époque, 27 milliards d'hectares sont consacrés à la culture de céréales, ce qui représente 29 % de la superficie utile de la Communauté.

(2) Voir à cet égard Annexe I, le tableau Organisation commune de marché dans le secteur des céréales, silo Idéal.

(3) Produits de substitution des céréales, c'est-à-dire soja, manioc, etc.



La production est alors d'environ 120 millions de tonnes, soit 12 à 13 % de la production mondiale qui, en 1980/81, se situe à 1 137 millions de tonnes. (En 1960, la production céréalière de la Communauté n'était que de 70 millions de tonnes...).

Cette production a fait un bond en 1984-85, pour atteindre 155 millions de tonnes.

Autre caractéristique : les prix ont baissé en valeur à la tonne, mais ont augmenté relativement par rapport à la production à l'hectare.

En effet, durant les années 80, les coûts de production ont, certes, augmenté plus vite que les prix des céréales ; cependant, ce secteur a connu une compensation très importante par les progrès technologiques et de rentabilité.

Les institutions communautaires ainsi que les États membres au sein du Conseil étaient en conséquence confrontés, après la campagne de 1985, à un problème de surplus de céréales. Des ébauches de solutions avaient été déjà largement discutées et même échauffées à travers le mandat du 30 mai 1980.

Cependant, le Conseil et la Commission préférèrent choisir, dans un premier temps, le système du prélèvement de coresponsabilité dont il convient malheureusement de constater, après deux exercices, que son application a été fortement contestée et s'est révélée en définitive être un échec.

C'est la raison pour laquelle, à la fin de l'année 1987 et au début de l'année 1988, la question du surplus des céréales s'est à nouveau retrouvée sur la table du Conseil et que de nouvelles solutions ont été recherchées.

Nous examinerons donc successivement :

I. les enjeux et les ébauches de solutions avant la mise en œuvre du prélèvement de coresponsabilité ;

II. l'application du prélèvement de coresponsabilité : un échec.

III. Les nouvelles perspectives.

## I. — Les enjeux et les ébauches de solutions avant la mise en œuvre du prélèvement de coresponsabilité

### 1. La situation et les enjeux

A travers les principaux éléments d'appréciation rappelé ci-dessus, il apparaît qu'à partir des années 1980, la production d'équilibre semblait devoir se situer aux environs de 120 à 125 millions de tonnes de céréales par an.

Ce niveau a totalement explosé en 1985, atteignant 155 millions de tonnes.

En dehors des débouchés de consommation classique, consommation humaine à travers le blé panifiable et l'industrie agro-alimentaire, les deux principaux débouchés des céréales sont, d'une part, la consommation de céréales en vue de la production animale et, d'autre part, les exportations.

En ce qui concerne les exportations, il est inutile d'insister sur les difficultés existant sur le marché mondial et surtout, sur le niveau des prix pratiqués sur ce marché mon-

dial, ainsi que la concurrence féroce que se livrent les principaux producteurs de céréales, et notamment les États-Unis.

Dans ces conditions, développer les exportations dans le système de l'Organisation commune de marché actuel, conduit à augmenter de manière insupportable pour le budget communautaire le niveau des restitutions.

Quant à la consommation animale, là encore, la concurrence est féroce sur le marché mondial et le prix de la viande (bovine, porcine, et volaille) oblige les éleveurs et producteurs à diminuer leurs coûts, et donc à faire des efforts sur l'alimentation animale.

Cette situation est d'ailleurs caractérisée par le fait qu'une partie de l'Europe du Nord (Danemark, Pays-Bas, nord de l'Allemagne fédérale, Belgique pour partie) a pu, à l'intérieur du Marché commun, gagner d'importantes parts de marché en utilisant, pour l'alimentation animale, de moins en moins de céréales et davantage de PSC.

Face à cette situation, de mauvais esprits auraient pu conclure que la compétitivité de la production animale communautaire exigerait qu'elle utilisât de moins en moins de céréales communautaires dans l'alimentation animale...

Donc, pour améliorer la situation de cette production, le secteur des céréales devrait être plongé dans une situation confinante au désastre.

### 2. Les ébauches de solutions

#### a) Le mandat du 30 mai 1980

Après avoir rappelé, dans sa communication au Conseil, l'importance de la production animale en tant que débouché pour les céréales, la Commission notait immédiatement que si les conditions d'importation des PSC et les prix des céréales ne subissaient aucune modification, la demande supplémentaire en aliments du bétail serait couverte, à l'avenir, par les produits de remplacement importés plutôt que par les céréales communautaires.

Ainsi, le surcroît de céréales produites dans la Communauté devra être exporté, et ce, à la charge du budget communautaire.

La Commission en concluait qu'il fallait nécessairement que les prix des céréales diminuent afin de permettre la diminution des coûts de production de la viande bovine et porcine, ainsi que du lait, des volailles et des œufs.

Selon la Commission, une telle baisse était possible dans le domaine des céréales, la productivité du secteur ayant permis de maintenir des prix tout à fait corrects.

En outre, les PSC perdraient leur intérêt pour l'alimentation animale si l'écart de prix existant entre ceux-ci et les céréales communautaires était réduit de 20 ECU par tonne, la Commission en concluait qu'une baisse relative des prix des céréales serait le moyen le plus efficace pour à la fois développer la consommation de céréales dans la Communauté, et résoudre la question des PSC.

En conséquence, elle proposait de mettre en place un programme de réduction progressif des prix des céréales. Pendant la période transitoire, et face à l'impossibilité d'imposer une baisse nominale des prix, la Communauté devrait conclure avec les pays tiers des accords tendant à limiter le volume des importations de PSC au niveau existant en 1980.

Malgré l'excellence de cette analyse et les bonnes dispositions de la Commission, en pratique, entre 1980 et

1985, les mesures prises n'ont donné, il faut bien le reconnaître aujourd'hui, pratiquement aucun résultat, car la mise en œuvre d'une politique de baisse des prix s'est avérée impossible à faire passer au Conseil.

#### b) *Le Livre Vert*

Face à l'ensemble des critiques dirigées contre la Politique agricole commune, la Commission a conduit une réflexion globale qui a donné lieu, en juillet 1985, à l'édition des perspectives de Politique agricole commune, également appelé « Le Livre Vert de la Commission ».

En ce qui concerne les céréales, la Commission examine successivement les possibilités de solutions existant dans le cadre de la PAC (4), les nouveaux débouchés possibles, ainsi que l'adaptation du commerce extérieur.

### 1. Les solutions possibles dans le cadre de la PAC

La première action serait celle consistant à diminuer les prix, mais la Commission indique qu'une telle solution serait injuste pour les petites et moyennes exploitations. Ceci pourrait être pallié par l'instauration d'un système d'aide, par application de la méthode des « Deficiency Payments ». Cependant, une telle solution serait financièrement insupportable pour le budget communautaire.

Resterait alors un système d'aide à l'hectare qui, lui-même, recréerait à nouveau des injustices. Malgré ses défauts, c'est le système qui a la préférence de la Commission.

Quant au système des seuils de garantie, la Commission reconnaît elle-même qu'il n'a pas fonctionné aussi bien que prévu à l'origine. Elle suggère éventuellement que l'effet soit déplacé sur la campagne en cours, au lieu de l'être sur la campagne suivante, tout en reconnaissant l'existence d'un risque de perturbation du marché.

Par ailleurs, la Commission suggère de limiter la période d'intervention aux mois d'avril-mai, afin d'éviter la concurrence entre celle-ci et les ventes à l'exportation.

Elle envisage également la création d'un office des céréales, ainsi que l'instauration de quotas et un gel des superficies, tout en reconnaissant que ces deux dernières solutions comportent des problèmes considérables et que leur efficacité paraît douteuse.

Enfin et surtout, la Commission conseille l'instauration d'un prélèvement de coresponsabilité au premier stade de vente.

### 2. Les nouveaux débouchés

Il s'agit essentiellement de l'utilisation des céréales dans l'industrie chimique, et notamment dans la fabrication de bio-éthanol.

Certes, ce système tendant à remplacer l'essence par le bio-éthanol a parfaitement réussi au Brésil, non à partir des céréales mais à partir de la canne à sucre. Cependant, les conditions à l'intérieur de la Communauté sont très différentes. Étant donné l'existence fort ancienne d'une industrie importante des véhicules automobiles, il y aurait lieu, à cette fin, de changer tous les moteurs.

Ce système devant être écarté, il ne reste que la possibilité d'utiliser le bio-éthanol en qualité d'additif ou de cosolvant dans l'essence. Ainsi, le bio-éthanol pourrait se substituer au rôle joué par le plomb dans l'essence.

Mais la Commission rappelle que les coûts actuels du bio-éthanol sont de 25 à 70 % supérieurs aux produits concurrents, donc, là encore, pour développer ces nouveaux débouchés, il faudrait imaginer un système d'aides, ce qui repose à nouveau la question du budget de la PAC.

### 3. Le nouveau commerce extérieur

En ce qui concerne les exportations, la Commission rappelle que le système des restitutions était parfaitement fondé tant que la Communauté était déficitaire.

Aujourd'hui, une révision s'impose et pour la Commission, les risques devraient être supportés non seulement par la Communauté, mais également par les producteurs.

Elle suggère à cet égard deux systèmes :

- limiter la possibilité d'octroi de restitutions à des quantités déterminées. Au-delà de ces quantités, les producteurs seraient obligés de vendre au prix mondial ;

- fixer des prix de soutien à un niveau proche de celui pratiqué par les autres exportateurs, ce qui diminuerait en conséquence le niveau des restitutions.

Quant aux importations, la Commission rappelle que lors de la négociation avec le GATT en 1960, la Communauté avait présenté un système global : pour les produits où elle était déficitaire, elle acceptait une protection quasi nulle ; en revanche, pour les produits où elle était excédentaire, elle demandait une protection forte.

Malheureusement, pour les aliments pour le bétail, les prélèvements arrêtés dans les années 60, étaient nuls ou quasi en ce qui concerne les PSC.

Ceci a bien évidemment constitué un frein à l'utilisation des céréales communautaires dans l'alimentation animale et provoqué des excédents de viande bovine et de lait.

Cependant, toute modification des prélèvements sur les PSC semble devoir être écartée au motif qu'elle ne pourrait être obtenue qu'après négociations plus que difficiles avec le GATT.

C'est la raison pour laquelle la Commission suggère des solutions classiques dans le domaine de l'assurance crédit, de la réduction des risques de change et de la modification des intérêts.

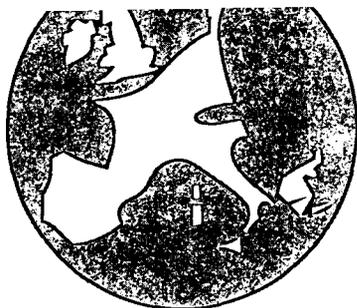
### 4. La Commission attire enfin l'attention sur le problème des aides directes au revenu en insistant sur le fait qu'il convient de veiller à ce que de tels systèmes soient neutres du point de vue de la production, et compatibles avec la politique de marché.

Ce système comporterait des risques de distorsion entre producteurs ainsi que des risques d'incitation à la production dans un secteur déjà excédentaire.

C'est donc, selon la Commission, un système qui, outre son caractère onéreux, pourrait s'avérer extrêmement dangereux au regard de l'objectif poursuivi dans le secteur des céréales.

A la suite de l'ensemble des propositions de solutions ainsi énoncées par la Commission, le Conseil a, en premier lieu, introduit le système du prélèvement de coresponsabilité.

(4) Politique agricole commune.



## II. — L'application du prélèvement de coresponsabilité : un échec

### A — Le système mis en place avant l'été 1988

#### a) Le règlement du Conseil

Le règlement n° 1579/86 du Conseil, toujours applicable, prévoit à l'article 4 l'instauration d'un régime de coresponsabilité applicable à l'ensemble des céréales produites dans la Communauté.

Il dispose par ailleurs que les modalités d'application seront prises par la Commission.

Avant d'exposer cette réglementation, il y a lieu de rappeler les objectifs poursuivis par le Conseil, tels que ceux-ci apparaissent à la lecture des différents considérants.

Le Conseil déclare tout d'abord qu'« il paraît indiqué de développer les débouchés de la Communauté et de donner aux producteurs une indication de la situation du marché ».

Ceci a été qualifié, par la Commission, de « signal ».

Le Conseil poursuit en déclarant que la meilleure solution pour atteindre cet objectif consiste à instaurer un prélèvement de coresponsabilité appliqué aux céréales produites dans la Communauté et utilisées pour certaines opérations.

Outre l'instauration d'un régime d'aide direct en faveur des petits producteurs, le Conseil estime qu'il faudra également parvenir à une modification du régime de soutien des prix et à un aménagement des mécanismes d'intervention, ainsi qu'à la stimulation de la recherche et du développement d'utilisations nouvelles pour les produits céréaliers dans le secteur industriel, et notamment énergétique.

Il apparaît ainsi clairement que l'objectif du prélèvement de coresponsabilité est non seulement de financer les exportations des surplus céréaliers, mais également d'augmenter la consommation des céréales à l'intérieur de la Communauté.

En ce qui concerne ce dernier point, le règlement de base du Conseil n° 2727/75 imposait la nécessité d'assurer une protection à l'industrie de transformation communautaire.

En conséquence, l'augmentation de la consommation des céréales consiste aussi à favoriser l'alimentation animale.

Cette action ne pourra se faire qu'en encourageant l'incorporation de céréales communautaires, puisque le nouvel article 4, § 8, dispose expressément que :

« La Commission veille à ce que le système du prélèvement de coresponsabilité ne crée pas de distorsion avec les produits concurrents ».

Par ailleurs, le règlement du Conseil prévoit aussi que le prélèvement de coresponsabilité est dû sur les céréales subissant l'une des opérations suivantes : la première transformation, l'achat à l'intervention, ou l'exportation sous forme de grain.

En revanche, en ce qui concerne la définition de la première transformation, les modalités de perception du prélèvement et les opérations dispensées du prélèvement de

coresponsabilité, le règlement du Conseil laisse le soin à la Commission de prendre les modalités d'application.

#### b) Les dispositions d'application prises par la Commission

C'est sur cette base que la Commission a tout d'abord pris le règlement n° 1871/86 par lequel elle a exonéré du prélèvement de coresponsabilité, les céréales en stock à la fin de la campagne de commercialisation 85/86.

La Commission a également, dans le même cadre, pris le règlement n° 2096/86, prévoyant une aide directe en faveur des petits producteurs de céréales.

Enfin et surtout, la Commission a pris le règlement 2040/86, portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales.

Dans les « Considérants » de ce règlement, la Commission rappelle que l'un des objectifs du prélèvement de coresponsabilité est de sensibiliser les producteurs aux réalités du marché, ce qui implique la répercussion de la charge du prélèvement sur ces derniers.

Il résulte de ce règlement de la Commission que la perception du prélèvement se fait effectivement auprès du transformateur.

La Commission a décidé que tout traitement du grain, ainsi que toute livraison ou mise à disposition de ce grain, devraient être considérés comme première transformation, et donc donner lieu à perception du prélèvement.

Toutefois, étaient exonérées de ce prélèvement les premières transformations opérées par un producteur dans son exploitation, pour autant que le produit obtenu soit utilisé aux fins de l'alimentation animale dans cette même exploitation.

De même était exonéré dudit prélèvement le producteur qui transforme à la ferme les céréales achetées chez un autre producteur, à la condition toujours que ces céréales ainsi transformées soient utilisées pour l'alimentation de son propre bétail.

La Commission énonce ensuite à l'article 2 que le prélèvement de coresponsabilité est payé par les opérateurs qui procèdent à la transformation ci-dessus évoquée.

Enfin, l'article 5 dispose que lesdits opérateurs repercutent le prélèvement de coresponsabilité sur leurs fournisseurs.

Ce système présente donc l'apparence d'une parfaite cohérence et semble a priori respecter les objectifs :

— puisque la répercussion prévue doit servir de signal aux producteurs et céréales ;

— puisque la consommation de céréales semble être encouragée en ce qui concerne l'alimentation animale.

Cependant, cette belle construction théorique ne résiste pas aux faits, et traduit un certain nombre d'erreurs d'appréciation de la Commission.

### B — Les erreurs d'appréciation de la Commission et leurs conséquences juridiques

#### a) Les erreurs d'appréciation

Il convient tout d'abord de rappeler qu'un certain nombre d'organisations professionnelles s'étaient émues, lors de la préparation des différents règlements ci-dessus rap-

pelés, en attirant l'attention de la Commission sur les éléments de faits qui vont être évoqués ci-après.

Cependant, la Commission, notamment par l'intermédiaire de réponses signées par monsieur le commissaire Andriessen, a toujours rejeté les arguments avancés par les organisations professionnelles en maintenant que sa construction théorique était tout à fait pertinente et adaptée.

— *Première erreur d'appréciation : la réalité économique ne permet pas d'affirmer avec certitude que le principe de la répercussion du prélèvement de coresponsabilité sur le producteur de céréales s'applique réellement.*

Certes, et à l'instar de taxes parafiscales appliquées dans d'autres États membres, notamment en France, le prélèvement de coresponsabilité est comptablement à la charge du producteur.

Cependant, il convient de ne pas oublier que le prix des céréales est fonction d'un marché. Il n'y a donc aucune certitude que le producteur n'ait pas augmenté au moins partiellement ses prix du montant du prélèvement pour maintenir son revenu.

Le fait qu'une facture puisse montrer que le prélèvement a été déduit du prix payé au producteur, ne constitue nullement une preuve que dans la réalité complexe des phénomènes économiques, celui-ci a effectivement supporté la charge dudit prélèvement.

La Commission a ainsi sous-estimé la réalité économique selon laquelle toute taxe parafiscale économique non déductible rentre dans la formation du prix des produits.

En effet, il n'est pas possible de soutenir que, selon le lieu, l'importance de la récolte, l'époque de l'année, le rapport de force entre acheteurs et vendeurs, une fraction du prélèvement ne serait pas répercutée à l'utilisateur.

La Commission a toujours répondu à l'ensemble de cette argumentation que le texte communautaire prévoit explicitement la répercussion au producteur, *et qu'elle ne peut pas faire mieux.*

Une telle attitude semble irresponsable, voire incompréhensible, de la part de l'institution en charge de la gestion de l'Organisation commune de marché des céréales. D'autant qu'un certain nombre d'organisations professionnelles, parmi lesquelles la FEFAC (Fédération européenne des fabricants d'aliments composés) ont fait des propositions alternatives constructives que la Commission n'a jamais daigné prendre en considération.

— *Deuxième erreur d'appréciation de la Commission : les modalités mises en place ne pouvaient en aucun cas constituer l'effet de signal attendu et voulu par le Conseil.*

En exonérant la transformation à la ferme et la vente directe de ferme à ferme, la Commission a privilégié une filière de production animale par rapport à une autre (5).

Elle a justifié cette position en soutenant que l'exonération ne concernait que l'autoconsommation et excluait toutes les autres filières.

Cependant, là encore, la Commission commet une erreur puisque l'autoconsommation recouvre l'utilisation directe ou après façonnage, des céréales produites sur l'exploitation par les animaux de l'exploitation.

Or, le travail à façon (6), lui, n'est pas exonéré selon le système mis en place par la Commission.

En conséquence, l'ensemble du système coopératif où les membres produisent des céréales, livrées dans les silos appartenant à la coopérative, transformées sur place dans la coopérative et reprises ensuite par les différents coopérateurs pour les besoins de leur propre élevage, supporte le prélèvement de coresponsabilité.

Il en est de même du secteur des PME fabricants industriels d'aliments pour animaux qui achètent des céréales à des producteurs-éleveurs auxquels ils revendent après les aliments pour animaux.

En revanche, les grandes entreprises intégrées, qui ont plusieurs centaines d'hectares de céréales, par exemple dans le Bassin aquitain, et qui disposent d'énormes batteries de porcs en Bretagne, sont, elles, exonérées du prélèvement de coresponsabilité.

En procédant de cette manière, et mise à part l'injustice dénoncée ci-dessus, la Commission a sousestimé une règle économique fondamentale : tout changement des règles du jeu provoque une adaptation des agents économiques au nouvel environnement.

La Commission a toujours justifié sa position en raisonnant toutes choses égales par ailleurs.

Or, quel est l'effet de signal par exemple, chez l'éleveur qui vend ses céréales pour acheter des aliments ou les faire fabriquer à façon, afin de nourrir son élevage ?

Tout simplement, il va être amené à préparer lui-même les aliments, ce qui entraînera une baisse de l'assiette des prélèvements ; ensuite, il sera incité à augmenter sa production céréalière afin d'amortir son installation et de profiter de l'avantage concurrentiel dont il bénéficie.

Ainsi, et en parfaite contradiction avec les objectifs poursuivis, les modalités mises en œuvre par la Commission comportent un risque grave de voir un grand nombre d'éleveurs retourner leurs prairies ou intensifier leur production de céréales pour bénéficier de l'exonération qu'ils affecteront en aide à leur propre production animale.

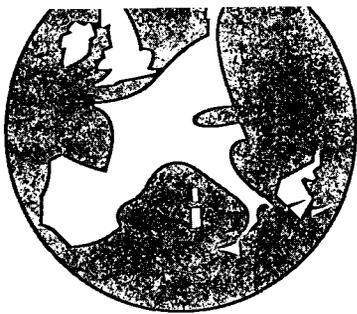
*On peut en conséquence, et sans exagération, soutenir que le prélèvement de coresponsabilité joue comme une subvention à la production de céréales.*

— *Troisième erreur d'appréciation : l'exonération des céréales transformées sur l'exploitation ne va en rien alléger le marché favorisant le remplacement des PSC par des céréales produites dans la Communauté.*

Déjà dans son mémorandum du 14 novembre 1985, la Commission avait justifié sa proposition d'exonérer du prélèvement de coresponsabilité l'utilisation des céréales à la ferme, par le fait qu'en encourageant ainsi la consommation des céréales à la ferme, elle luttait contre la part croissante des PSC dans l'alimentation animale en Europe.

(5) Voir tableau en annexe III.

(6) On reviendra sur cette notion *Supra*



A nouveau, force est de constater que la Commission a une vision stéréotypée du secteur de l'alimentation animale.

En effet, son raisonnement ne peut, au mieux, que s'appliquer à l'Europe du Nord, dont il a déjà été fait mention *infra*, c'est-à-dire dans les régions où la part des PSC dans l'alimentation animale est déjà considérable.

Or, les pays où l'utilisation de céréales communautaires dans l'alimentation animale est la plus forte, se trouvent plutôt dans le sud de l'Europe, et notamment en France, en Italie et en Espagne.

Les industriels ou les coopératives de ces différents pays auront ainsi de plus en plus de mal à justifier leurs services si, d'une part, les aliments fermiers et, d'autre part, les alimentations à base de PSC bénéficient de prix de revient inférieurs.

L'ensemble de cette filière, utilisant pour l'alimentation animale des produits composés industriels à base de céréales, aura forcément tendance à remplacer de plus en plus ces céréales par des PSC...

En outre, dans les régions de l'Europe du Nord, l'utilisation de céréales sur l'exploitation n'a guère de chances de se développer. Il suffit pour s'en convaincre de se rapporter à l'ensemble des documents émis par la Commission qui a toujours soutenu que, dans l'état actuel des choses, les PSC étant nettement moins chers que les céréales, il fallait agir en premier lieu sur les prix pour essayer d'inverser la tendance à l'utilisation des PSC dans l'alimentation animale.

La Commission, afin d'essayer de réparer cette erreur, a décidé, le 21 août 1987, de modifier les modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité en déplaçant la perception au moment de la mise sur le marché et en excluant de l'exonération figurant dans le règlement 2040/86, les céréales achetées par un éleveur chez un producteur de céréales, et transformées ensuite par cet éleveur sur sa propre exploitation.

Donc, demeurent seules exonérées les céréales produites et transformées sur l'exploitation du producteur, et destinées à l'élevage dudit producteur.

Cependant, l'effet pervers décrit ci-dessus joue de plus en plus fort dans ce cas, puisque d'une part, un plus grand nombre d'exploitations seront amenées à développer leurs cultures céréalières pour profiter de l'avantage économique lié à l'exonération pour les éleveurs-producteurs utilisant leurs propres céréales sur leur exploitation.

D'autre part, et afin d'être concurrentiel, l'ensemble de la filière utilisant pour l'alimentation animale des aliments composés industriels à base de céréales, sera forcé d'utiliser de plus en plus de PSC.

Force est ainsi de constater que le système mis en place par la Commission constitue une redoutable machine à favoriser les PSC au détriment des céréales dans l'alimentation animale.

#### b) Les conséquences juridiques découlant des erreurs de la Commission

En premier lieu, la Commission, en négligeant totalement la nécessité qui lui était imposée par le règlement de base 2727/75 d'assurer une certaine protection à l'industrie de transformation communautaire, a violé ledit règlement.

En second lieu, la Commission a discriminé la seule filière d'élevage utilisant des aliments composés fabriqués industriellement en dehors de l'exploitation.

En effet, il faut rappeler que chaque filière d'élevage utilise des aliments composés ayant subi une transformation, au minimum broyage et mélange de constituants.

Certes, différents systèmes d'alimentation animale coexistent : autoconsommation, élevage hors sol, fabrication de l'alimentation sur l'exploitation d'élevage ou utilisation d'aliments composés industriels ; cependant, ces différents systèmes d'alimentation animale conduisant tous aux mêmes produits animaux : *ils se trouvent donc dans des situations tout à fait identiques.*

Or, en imposant à la seule filière utilisant des aliments composés industriels le prélèvement de coresponsabilité, la Commission a violé le principe de l'égalité de traitement érigé par la Cour de justice des Communautés au niveau d'un principe fondamental du droit communautaire (voir en ce sens arrêt du 12 avril 1984, Unifrex, aff. 281/82, rec. p. 1969).

La Cour assure très scrupuleusement le respect de ce principe qu'elle définit ainsi :

*« Ce principe exige que les situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée ».* (Arrêt du 19 octobre 1977, aff. 117/76 et 16/77, Ruckdeschel, rec. p. 1753).

Certes, en matière agricole, la Cour a tempéré ce principe et il résulte d'une jurisprudence constante que pour être prohibée, la discrimination doit être arbitraire, qu'elle doit avoir effectivement défavorisé un opérateur économique et présenté une certaine permanence.

Or tel est bien le cas en ce qui concerne le système mis en place par la Commission.

La Commission, pour combattre cette discrimination, devrait pouvoir soutenir que la détermination du prélèvement de coresponsabilité est fondée sur des critères objectifs adaptés aux besoins du fonctionnement global de l'organisation commune de marché, pour tous les produits concernés par celle-ci, ainsi que la Cour l'avait relevé au motif n° 34 de l'arrêt Bozzetti, (9 juillet 1985, aff. 179/84).

Mais là encore, force est de constater que ni le pouvoir discrétionnaire de la Commission, ni la spécificité de l'application du principe de l'égalité de traitement au droit agricole, ne sauraient justifier la discrimination, annoncée à l'avance par les intéressés, dont est victime la filière utilisant, pour son propre élevage, une alimentation composée fabriquée soit industriellement, soit à façon.

Du fait même que le système mis en place par la Commission constitue, en définitive, comme il a été démontré ci-dessus, une redoutable machine à favoriser les PSC dans l'alimentation animale, il y a lieu également d'en déduire que la Commission a violé le principe de la préférence communautaire.

Dès le 13 mai 1968 (arrêt Beus, aff. 5/67, rec. p. 125), la Cour de justice a déclaré, en pesant les différents intérêts poursuivis par la politique agricole commune : « Le Conseil doit tenir compte, en faveur des agriculteurs, du principe dit de la préférence communautaire, qui constitue un des principes du Traité et a trouvé en matière agricole une expression en l'article 44, § 2 ».

Ce principe de la préférence communautaire a été classé par monsieur le président Mertens de Wilemars parmi ce qu'il a appelé « les traits essentiels de l'ordre juridique et économique communautaires ».

Le non-respect de ce principe par la Commission constitue indiscutablement une violation grave du droit communautaire.

Ce sont-là les erreurs et violations les plus graves commises par la Commission.

Elles ont d'ailleurs donné lieu à des contestations dans différents États membres de la Communauté :

— *en France*, un syndicat de défense a été constitué, le Syprofal, qui a contesté ces prélèvements de coresponsabilité devant les juridictions administratives.

Malheureusement, la lenteur de la justice administrative française fait que ces affaires n'ont toujours pas été portées devant la Cour de justice des Communautés européennes.

— *En Belgique*, des litiges ont pu être portés devant les juridictions de l'ordre judiciaire et ont donné lieu à deux questions préjudicielles : l'une s'est terminée par un arrêt rendu au mois d'avril 1988 (arrêt Verselec c/Robegra), arrêt qui déclare à titre principal que le prélèvement de coresponsabilité doit être répercuté intégralement par les transformateurs et doit être calculé sur la base du taux de conversion agricole applicable dans l'État où la première transformation a eu lieu.

L'autre affaire (aff. 386, Van Landschoot c/Mera) est toujours en délibéré à la Cour de justice. Cependant, l'avocat général a conclu de la manière suivante :

« Le règlement n° 2040/86 ne saurait être invalide :

— ni en tant qu'il assujettit les producteurs, tel le requérant au principal, au prélèvement de coresponsabilité pour leur production destinée à être transformée industriellement ;

— ni en tant qu'il exonère de ce prélèvement les autoconsommateurs ;

« Mais ledit règlement est contraire au principe d'égalité de traitement entre producteurs en tant qu'il accorde, comme aux autoconsommateurs, aux producteurs vendant leur production aux transformateurs à la ferme, une exonération qu'ils refusent aux autres producteurs légalement assujettis ».

— *Aux Pays-Bas* où le collège Van Beroep Woor Het Bedrijfsleven a également posé une série de cinq questions préjudicielles à la Cour de justice.

A travers les questions préjudicielles posées par la juridiction néerlandaise et pour partie par la juridiction belge, on s'aperçoit également que dans certains États membres, se pose la question de savoir si la Commission n'a pas commis, outre les différentes erreurs manifestes indiquées ci-dessus, un certain nombre d'erreurs tenant aux mécanismes financiers de perception du prélèvement (7).

En conséquence, ce prélèvement de coresponsabilité sur les céréales, tel que mis en pratique par la Commission, est fortement contesté.

Même si la Cour de justice ne devait pas suivre intégralement le raisonnement développé ci-dessus et reconnaître que la différence de traitement ne serait pas constitutive de discrimination — ce que la Cour pourrait être tentée de faire, eu égard aux intérêts en jeu et aux problèmes considérables soulevés par l'invalidation d'un règlement plusieurs années après sa publication — il y aurait lieu cependant de constater l'échec patent du système mis en place par la Commission (8).

Le 29 juin 1988, elle a dit pour droit :

1. L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, deuxième alinéa, du règlement n° 2040/86 de la Commission, du 30 juin 1986, tel que modifié par le règlement n° 2572/86 de la Commission, du 12 août 1986, est invalide dans la mesure où il exonère du prélèvement, de coresponsabilité les premières transformations de céréales opérées dans l'exploitation du producteur, au moyen d'installations de cette exploitation, pour autant que le produit de la transformation est utilisé dans cette même exploitation, mais ne prévoit pas cette exonération pour les premières transformations opérées en dehors de l'exploitation du producteur ou au moyen d'installations qui ne font pas partie de l'équipement agricole de cette exploitation, lorsque le produit de la transformation est utilisé dans celle-ci.

2. Il appartient au législateur communautaire de tirer les conséquences du présent arrêt en prenant les mesures appropriées pour établir l'égalité des opérateurs en ce qui concerne le régime d'exonération litigieux.

3. En attendant, les autorités compétentes doivent continuer à appliquer l'exonération prévue par la disposition en cause, tout en étendant le bénéfice de cette exonération aux opérateurs qui font l'objet de la discrimination constatée.

Cet arrêt doit être analysé de manière très précise sur le plan strictement juridique.

Surtout que, s'agissant d'un arrêt rendu en matière préjudicielle, il n'invoque pas certaines questions soulevées dans cet article, notamment celles de l'erreur manifeste et du principe de la préférence communautaire.

Cependant, et bien qu'il ait contraint la Commission à commencer de réparer ses erreurs — puisque le « travail à façon » est assimilé à la transformation à la ferme — il ne modifie pas fondamentalement les faits tels qu'ils ont été rapportés ici.

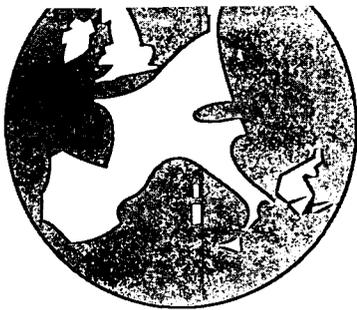
### C — L'échec du système mis en place par la Commission

Il suffit, pour se convaincre de cet échec, d'examiner les chiffres relatifs à la consommation de céréales par l'industrie de l'alimentation animale.

— Durant les campagnes 84/85 et 85/86, elle se situe pour l'Europe des Douze, à environ 36 millions de tonnes ;

(7) L'auteur du présent article a volontairement laissé de côté tout cet aspect des choses. Sans en méconnaître l'importance, il a voulu s'attacher uniquement aux questions liées aux objectifs poursuivis tant par le Conseil que par la Commission et aux erreurs et contradictions que comporte le système mis en place par la Commission par rapport auxdits objectifs.

(8) Depuis la rédaction de cet article, la Cour de justice a rendu son arrêt dans cette affaire.



— pour la campagne 86/87, elle tombe à 32,42 millions de tonnes ;

— pour la campagne 87/88, elle est estimée à 29,43 millions de tonnes.

C'est-à-dire qu'en l'espace de deux campagnes, on constate une baisse de consommation de céréales de plus de 6,5 millions de tonnes.

La France à elle seule est passée de plus de 7 millions à 5 millions, soit 2 millions de tonnes de consommation de céréales en moins.

Par ailleurs, aucune baisse de la production de céréales n'a été constatée, ce qui d'ailleurs était prévisible et annoncé par différentes associations et organisations professionnelles.

En conséquence, le bilan de l'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales est extrêmement sévère pour les institutions communautaires, et plus spécialement pour la Commission.

Par rapport aux objectifs poursuivis :

- amorcer une baisse de la production des céréales ;
- encourager la consommation de céréales dans l'alimentation animale ;
- protéger l'industrie de transformation européenne ;
- ne pas favoriser les produits concurrents (surtout les PSC),

force est de constater qu'il y a échec sur tous les plans :

- la production de céréales n'a pas baissé ;
- la consommation de céréales dans l'alimentation animale a baissé au lieu d'augmenter ;
- la consommation de PSC ne cesse d'augmenter ;
- l'industrie de transformation communautaire est soit en danger, soit contrainte d'utiliser des PSC.

### III. — Conclusion : quelles solutions pour l'avenir ?

Dès le Conseil européen qui s'est tenu les 4 et 5 décembre 1987 à Copenhague, la question des céréales était à nouveau un des sujets principaux.

Alors que dans le « mandat du 30 mai » pose comme hypothèse une production communautaire de l'ordre de 130 millions et que celle-ci avait atteint plus de 160 millions lors de la dernière campagne, la discussion tournait sur la question suivante : fixer un seuil de production de 150 millions de tonnes, et appliquer au-delà, des « stabilisateurs », c'est-à-dire des pénalisations par le biais d'une baisse de prix, d'une taxe ou d'une réduction de l'intervention, ou alors, comme le soutenaient Paris et Bonn, fixer ce seuil à 160 millions de tonnes.

Cette question du niveau du seuil et ses « stabilisateurs » a à nouveau été âprement discutée lors du Conseil tenu à Bruxelles les 11 et 12 février 1988.

Cette fois-ci, un accord a pu être trouvé, mais le seuil de garantie a bien été fixé à 160 millions de tonnes, soit 7 millions de plus que la production de la campagne 87/88.

Les stabilisateurs ont été fixés de la manière suivante :

baisse du prix de 3 % en cas de dépassement de ce seuil.

Lors de ce Conseil, il a également été décidé le gel des superficies : sur cette question, c'est la Commission elle-même qui s'était montrée pessimiste dans son Livre Vert.

Enfin, mais sans prendre de décision formelle, le Conseil a manifesté la volonté d'encourager les utilisations industrielles des céréales, notamment dans le domaine énergétique : là encore, le Commission avait émis de sérieux doutes dans son Livre Vert, doutes qui semblent confirmés à l'heure actuelle par la situation du marché.

Le système du seuil de garantie — qui n'avait pas fonctionné durant la période 82-85 — a déjà été fortement critiqué par un certain nombre d'organisations professionnelles ou d'observateurs.

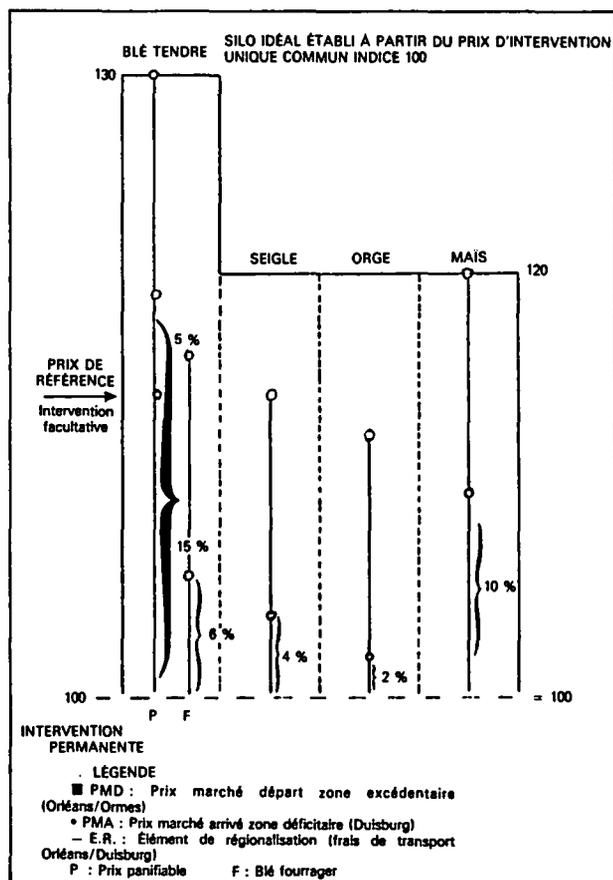
De toute manière, il apparaît qu'il ne soit pas à même de pouvoir résoudre la question des surplus des céréales puisque les marchés à l'exportation ne semblent pas pouvoir absorber les importants surplus qui sont destinés à croître chaque année du fait de la baisse de la consommation de céréales dans l'alimentation de céréales.

La Commission, depuis maintenant pratiquement 10 ans, a toujours manifesté sa faveur pour une action directe sur les prix des céréales : pourquoi un tel système, que devrait accompagner en corollaire un gel du niveau des importations de PSC, ne peut-il être mis en place ?

*Voir annexes page suivante*

ANNEXE I

ORGANISATION COMMUNE DES MARCHÉS  
DANS LE SECTEUR CÉRÉALES



ANNEXE II

- 1°) Règlement n° 1579/86 du Conseil du 23 mai 1986 modifiant le règlement n° 2727/75 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.
- 2°) Règlement n° 1871/86 de la Commission du 17 juin 1986, relatif à l'exonération du prélèvement de coresponsabilité des céréales en stock à la fin de la campagne de commercialisation 85/86.
- 3°) Règlement n° 2096/86 de la Commission du 3 juillet 1986 portant modalités d'application d'une aide directe en faveur des petits producteurs de céréales.
- 4°) Règlement n° 2040/86 de la Commission du 30 juin 1986 portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales.
- 5°) Règlement n° 2572/86 de la Commission du 12 août 1986, modifiant le règlement n° 2040/86 portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales.
- 6°) Règlement n° 3254/86 de la Commission du 27 octobre 1986, modifiant le règlement n° 2040/86 portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales.
- 7°) Règlement n° 2529/87 de la Commission du 21 août 1987, portant modalités particulières d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales pour la campagne 87/88.
- 8°) Règlement n° 3436/87 de la Commission du 17 novembre 1987, modifiant le règlement n° 2529/87, portant modalités particulières d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales pour la campagne 87/88.

ANNEXE III

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DIFFÉRENTS MODÈLES  
DE PRODUCTION EN FONCTION DES SYSTÈMES D'ALIMENTATION

	Préparation à la ferme des aliments	Utilisation d'aliments fabriqués industriellement	
		Aliments composés à base de céréales	Aliments composés à base de PSC
Autoconsommation (céréales produites sur l'exploitation)	1) Modèle autarcique	2) Modèle fabrication à façon	Modèle inexistant
Hors-sol (matières premières fournies par des tiers)	3) Modèle comprenant notamment : — grands élevages spécialisés — intégration	4) Modèle comprenant notamment : — petites exploitations — élevages des zones défavorisées	5)  Modèle hollandais
	A) Modèles non redevables de la taxe	B) Modèles redevables de la taxe	C) Modèles non touchés par la taxe



# LES TERMES POLÉMIQUES DU DISCOURS EUROPÉEN

Nestor SCHUMACHER

Docteur en philosophie et lettres

Il m'a semblé intéressant, après avoir analysé les métaphores qui expriment la construction européenne (1), de consacrer un article aux termes polémiques que l'on rencontre dans le discours européen. J'entends par là les termes qui témoignent, directement ou indirectement, des controverses suscitées par cette vaste entreprise et qui ont laissé des traces dans le « langage européen ».

L'Europe ne s'est pas construite sans polémiques. Bien avant que les premières institutions européennes fussent créées, des conceptions divergentes se sont affrontées sur le plan théorique au sein des nombreux mouvements européens. Ces affrontements ont été décrits dans plusieurs ouvrages, dont le plus précis pour la France est sans doute celui de A. Greilsammer « *Les mouvements fédéralistes en France de 1845 à 1974* ».

## I. — Floraison de « ismes »

Comme dans toute controverse, notamment politique, on constate l'apparition ou plutôt l'application à un nouveau contexte, de mots en *-isme* et en *-iste* pour désigner les tendances et leurs partisans. Ces mots étant très ouverts, très disponibles, on ne peut en saisir la portée que par rapport à une situation donnée. C'est pourquoi je vais tenter de les situer brièvement, tout en les illustrant par des citations adéquates.

Selon tous les publicistes, le clivage principal se fait entre les « unionistes » et les « fédéralistes » :

« Entre 1944 et 1950, l'idée européenne est en situation de conflit entre les groupes unionistes et les groupes fédéralistes, qui viennent d'apparaître sur la scène politique... Les *fédéralistes* cherchaient à détruire le dogme de la souveraineté étatique, alors que les *unionistes* s'y accrochaient avec acharnement » (2).

Ce clivage apparaît d'ailleurs nettement au premier grand Congrès européen d'après guerre, celui de La Haye, en mai 1948, dont la résolution finale parle comme objectif d'une « union ou fédération ». Après ce congrès, ce sont les hommes politiques qui prennent le relais et leur première réalisation est le Conseil de l'Europe (1949), au sein duquel va se poursuivre le débat entre « unionistes » (représentés surtout par les Britanniques et les Scandinaves) et « fédéralistes ». Ceux-ci seront aussi nommés dans cette phase « *institutionnalistes* » parce qu'ils voulaient construire l'Europe en créant d'abord des institutions distinctes des États, ou encore « *constitutionnalistes* » parce qu'ils insistaient surtout sur l'adoption d'une constitution européenne.

On sait que les fédéralistes n'ont pu faire prévaloir leur point de vue à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe malgré certaines victoires morales, comme le vote unanime d'une recommandation prônant l'institution d'une « autorité politique européenne, dotée de fonctions limitées, mais de pouvoirs réels », le 4.9.1949 (3).

(1) N. Schumacher, Les métaphores du discours européen, in *Revue du Marché Commun*, n° 314, 1988, pp. 81.

(2) A. Greilsammer, *Les mouvements fédéralistes en France de 1845 à 1974*, Paris, 1955, p. 36.

(3) J.-P. Gouzy, *Les pionniers de l'Europe communautaire*, Lausanne, 1978, p. 92.

« Il était impossible de construire l'Europe unie par le haut comme le préconisaient les « *institutionnalistes* », en commençant à élaborer une constitution fédérale pour mettre en place un Parlement européen et un gouvernement européen. (...) D'où l'idée, qui se répandait, de commencer par le bas en développant la coopération dans certains secteurs limités, dans des secteurs économiques clés. On réaliserait ainsi une fusion d'intérêts, une solidarité de fait dans quelques secteurs économiques, qui pourrait être élargie progressivement à d'autres secteurs et à l'ensemble de l'économie. Enfin, il deviendrait possible de bâtir une superstructure politique qui serait le couronnement de l'édifice au lieu d'en être le point de départ. Cette conception était celle des « *fonctionnalistes* » (4).

C'était là une nouvelle notion, inspirée de l'anglais « *functional approach* ». Selon Claude Delmas, l'expression « *fonctionnalisme* » fut par hasard employée par le travailliste Maurice Edelman pour désigner, en opposition à l'approche fédéraliste, la méthode traditionnelle pour la solution des problèmes internationaux. Le mot prit par la suite un caractère plus précis, et fut employé pour désigner l'approche graduelle de l'intégration européenne (5).

Cette conception — que A. Greilsammer appelle « *néofonctionnaliste* » (6) — est à la base du plan Schuman, qui aboutit à la création de la CECA en 1951 et de plusieurs autres projets tels que le « *pool vert* » (agricole), le « *pool blanc* » (santé), etc. Les débats au sein des Parlements nationaux et dans la presse furent l'occasion de nouvelles controverses. En France, l'opposition venait surtout des communistes qui voyaient dans le plan Schuman un « *supercartel capitaliste* » et des gaullistes, adversaires de tout abandon de souveraineté.

Mais la controverse sur l'intégration européenne atteint son point culminant avec le projet de « *Communauté européenne de défense* », c'est-à-dire de la création d'une armée européenne intégrée.

« Dans le même temps, la situation évoluait en France même. Dans l'opinion publique, s'est approfondi progressivement, de mois en mois, le fossé qui séparait les partisans de la CED et ses adversaires. On était « *cédiste* » ou « *anti-cédiste* ». L'enjeu apparent était le réarmement de l'Allemagne ; mais l'enjeu réel était le sort de l'État national français » (7).

On sait que le traité de la CED ne fut pas ratifié par l'Assemblée nationale et que le 30 août 1954 marqua pour les fédéralistes un très grand échec de l'Europe, d'autant plus que le Traité prévoyait en son article 38 la création d'une Communauté politique européenne.

Pendant cette controverse — décrite en détail par R. Aron et D. Lerner dans « *La querelle de la CED* » (8) — les notions de « *fédération* », d'« *intégration* » et de

« *supranationalité* » ont été plus ou moins amalgamées par les « *anti-fédéralistes* », non seulement gaullistes et communistes, mais aussi des fractions des autres partis. Ceux-ci traitent les « *Européens* » ou « *Européanistes* » de « *supranationalistes* » et d'« *intégrationnistes* », voire « *d'intégristes* ».

Voici quelques citations qui montrent que ces termes sont utilisés de façon peu différenciée :

« Le choix du Premier ministre de la V<sup>e</sup> République, après l'élection du général à la présidence de la République, devait désoler bientôt les *intégrationnistes* » (9).

« Depuis toujours, le général voulait une Europe, la sienne, tendant à une confédération ; ce n'était pas celle des *Européanistes* (alternant dans le contexte avec « *Européens* » et « *intégrationnistes* ») » (10).

« Enfin, après 1958, fédéralistes et fonctionnalistes se retrouvent du même côté, contre le régime politique français. L'idée européenne est alors en conflit entre le pouvoir et les « *supranationalistes* » réunis. Quant aux « *unionistes* », les uns passent dans le camp des gaullistes (p. ex. Coudenhove-Kalergi) les autres sont conduits à radicaliser leur position et à gagner le camp de l'opposition » (11).

Par ailleurs, les adversaires du fédéralisme européen proposent comme objectif ultime une « *confédération* » des pays européens. C'est ainsi que de Gaulle, dans un texte célèbre, amalgamera « *fédéralisme* » et « *fusion* » : « Pour l'Europe, une confédération, oui, mais pas une fusion » (12).

Il en résulte que dans les termes polémiques on oppose aussi « *confédéraliste* » à « *fédéraliste* » :

« Le fonctionnalisme fonctionnait-il ? Pas beaucoup en tout cas. De même, aujourd'hui, on se dit « *confédéraliste* » pour dire qu'on ne veut pas la fédération. Mais aucune initiative concrète et efficace ne venait de ce côté là » (13) ;

et plus récemment : « La "flamme fédéraliste" a depuis longtemps cédé la place à la "braise confédéraliste" » (14).

Après la querelle de la CED la relance de l'idée européenne viendra du Benelux et se fera sur le terrain économique, à l'initiative de Ph. Spaak et J. Beyen. La Conférence de Messine (1955) et les négociations de Bruxelles aboutiront aux Traités instituant la Communauté économique européenne et l'Euratom (1957).

Dans la nouvelle phase inaugurée par l'entrée en vigueur de ces Traités — et qui dure encore, puisqu'on annonce maintenant la réalisation du marché unique pour 1993 —,

(4) P. Gerbet, *La construction de l'Europe*, Coll. Notre Siècle, Paris, 1983, p. 103.

(5) Cl. Delmas, *Histoire des projets d'unification de l'Europe, 1815-1970*, Centre international d'Études et de Recherches européennes, Cours 1970, Bruxelles, p. 14.

(6) A. Greilsammer, *op. cit.*, notamment p. 59.

(7) P. Gerbet, *op. cit.*, p. 169.

(8) R. Aron et D. Lerner, « *La querelle de la CED* », *Essais d'analyse sociologique (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques, n° 80)*, Paris 1956.

(9) M. et S. Bromberger, *Les coulisses de l'Europe*, Paris 1968, p. 254.

(10) *Ibidem*, p. 243.

(11) A. Greilsammer, *op. cit.*, p. 37.

(12) Cité par E. Jouve, *Le général de Gaulle et la construction de l'Europe*, Tome II, Paris, 1967, p. 345.

(13) H. Brugmans, *L'Europe vécue*, Tournai, 1978, p. 145.

(14) *La Libre Belgique*, 17.11.87, p. 2.



on constate une tension permanente entre ceux qui considèrent la Communauté européenne comme le passage obligé vers une fédération européenne et ceux qui y voient seulement une forme avancée de coopération purement économique.

Nous trouvons donc, au sein même du Marché commun, une nouvelle bipolarisation des tendances reprenant une partie du vocabulaire cité jusqu'ici. Les exemples ci-après se rapportent à quelques moments importants du devenir des Communautés : la fusion des Exécutifs (1967), l'adhésion de la Grande-Bretagne (1972), l'élection directe du Parlement européen (1978) et, plus récemment, les efforts pour élargir les compétences de la Communauté :

« La manœuvre imprudente des militants européens voulant réunir en une seule commission — un seul « gouvernement », pensaient-ils — les membres de la Haute Autorité de la CECA, de la Commission de la Communauté économique et de la Commission de l'Euratom, fut accueillie comme une aubaine par les *anti-fédéralistes*. Il était naïf d'augurer que cette concentration se ferait dans un sens favorable à l'intégration supranationale » (15).

« L'opinion (des Britanniques) dont l'*anti-européanisme* semble décroître à mesure qu'elle est mieux renseignée sur les avantages de l'adhésion à la CEE, pourrait, grâce à un regain de confiance dans les possibilités de l'industrie britannique, passer de son hostilité actuelle à une acceptation raisonnée de l'idée européenne que poursuit M. Heath » (16).

« En définitive, s'opposant à la Commission sur bien des points, elle (l'Assemblée = le Parlement européen) en a réduit l'autorité de sorte que, après cette élection au suffrage universel, les « *intégristes* » européens ont sans doute affaibli l'Europe » (17).

« L'intervention de M. Delors a été l'un des temps forts de la dernière journée du colloque organisé, au palais d'Egmont à Bruxelles, par le « Comité d'action Altiero Spinelli pour l'Union européenne ». Un colloque s'inscrivant dans une perspective *intégrationniste* évidente (son thème était "la Communauté et la sécurité", non pas "l'Europe et la sécurité"... ) » (18).

Si nous regroupons, par affinités ou par oppositions, les termes relevés dans cette première partie, nous obtenons le tableau suivant :

Fédéraliste	× Unioniste × Fonctionnaliste (Néo-fonctionnaliste)	× Institutionnaliste Constitutionnaliste
(Cédiste	Anti-cédiste)	
Intégrationniste (Intégriste européen)		
Supranationaliste		
Fédéraliste	Anti-fédéralise	Confédéraliste
Européiste	× Anti-européiste	
Européaniste	Anti-européaniste	

Dans cette structure des termes en *-iste*, le terme de référence me paraît être celui de *fédéraliste*, car tous les autres lui sont ou apparentés ou opposés.

Ainsi, dans la première phase de la construction européenne, « *unioniste* » est opposé à « *fédéraliste* », puis « *fédéraliste* » à « *fonctionnaliste* », bien que logiquement

ce dernier terme soit plutôt à opposer à « *institutionnaliste* » ou « *constitutionnaliste* ». Au cours de la querelle de la CED et sous de Gaulle, « *confédéraliste* » est opposé à « *fédéraliste* », mis sur le même pied que « *intégrationniste* » et « *supranationaliste* ».

Certains termes sont occasionnels, comme « *cédiste* » et « *anti-cédiste* », liés à une situation momentanée. « *Intégriste européen* » peut être compris comme un jeu de mots, vu l'emploi du terme dans le domaine religieux dans le sens de « *fondamentaliste* ».

« *Européiste* » ou « *Européaniste* » s'appuient sur la connotation spéciale prise par le mot « *Europe* », qui devient dans notre contexte synonyme de « *Europe unie* » (19). L'« *eupéisme* » désignait jusqu'à la Première Guerre mondiale « (le) caractère européen, (le) goût de ce qui est européen » (20). Avant la Deuxième Guerre mondiale, il a été employé pour des mouvements européens de type unioniste, mais par après, il s'est rapproché du sens : fédéralisme européen, comme le montrent l'exemple de la note 10 ou encore l'expression : « *l'antieuropéisme de de Gaulle* » (21). Signalons en passant que les formes « *eupéanisme*, *eupéaniste* » se rattachent à un ancien adjectif \* européen.

Les mots rassemblés ici ne sont pas des néologismes, ils ont servi dans d'autres contextes politiques (p. ex. l'« *unionisme* » en Suisse). J'ai déjà souligné leur caractère disponible : leur acception dépend essentiellement de la situation. Pensons au sens plutôt centrifuge que prend « *fédéralisme* » dans la politique belge, alors que le terme a d'habitude — et nécessairement dans le contexte européen — un sens centripète.

L'emploi n'est pas toujours polémique : cela dépend de la relation émetteur/récepteur. Ainsi « *supranationaliste* » est employé comme une étiquette neutre par un historien comme A. Greilsammer, mais il prend un sens péjoratif, proche de « *mauvais patriote* » sous la plume d'un gaulliste convaincu.

Le trait le plus frappant de ce vocabulaire est certainement la tendance à la bipolarisation. Elle est illustrée par les formations avec le préfixe *anti* — ainsi que par les oppositions décrites plus haut.

Ce manichéisme entraîne un regroupement des termes apparentés, avec une propension à l'amalgame, qui fait de « *fédéraliste* », « *intégrationniste* », « *supranationaliste* », « *eupéaniste* » des termes quasi équivalents au point de vue polémique.

(15) P.-M.-G. Lévy, *Sauver l'Europe*, Paris 1978, p. 145.

(16) *La Libre Belgique*, 21.7.71, p. 1.

(17) M. Jobert, *Vive l'Europe libre*, Paris 1984, p. 48.

(18) *La Libre Belgique*, 14-15/11/87, p. 8.

(19) P. ex. « *Le jour où l'Europe est née* », titre du n° 202, (mai 1975) de *Trente jours d'Europe*.

(20) P. Larousse, *Grand Dictionnaire universel du XIX<sup>e</sup> siècle*, cité par Robert, vol. 2, à « *eupéanisme* ».

(21) A. Albonetti, *Préhistoire des États-Unis d'Europe*, Paris 1963, p. 286.

## II. — La controverse autour du terme « supranational »

Nous avons vu que au cours de la querelle de la CED, les notions de « supranationalité », d'« intégration » et de « fédération européenne » avaient subi des attaques virulentes, notamment de la part du général de Gaulle.

« On a vu s'y employer des synarques qui rêvent d'un empire supranational » (22).

« Aussi ce cours nouveau ne laisse-t-il pas de contrarier des conventions antérieures qui nous assignaient un rôle de nation dite « intégrée », autrement dit effacée » (23).

Les commentateurs relèvent d'ailleurs les effets de ces attaques sur le vocabulaire :

« Dans les premières années de la construction européenne, le mot *intégration* conservait une signification essentiellement technique (...). Son application au domaine militaire lui a valu les foudres du général de Gaulle et a beaucoup fait pour le charger d'un contenu explosif qui tend à lui valoir un sort comparable à celui du mot *supranational* devenu un épouvantail pour les uns, tandis que d'autres en font un drapeau » (24).

Cette mise en question du terme « *supranational* » et de la notion même de supranationalité a eu divers prolongements :

a) les juristes et les politologues ont tenté de mieux cerner cette notion, en la distinguant notamment du « *super-étatique* » :

« Cette immédiateté (des décisions) fait de la CECA une communauté *supranationale*, alors que la charte des Nations unies n'a donné naissance, par quelques-unes de ses dispositions, qu'à une communauté *super-étatique* » (25).

« Alors que le *super-étatique* s'adresse exclusivement aux États, le *supranational* concerne directement les personnes physiques et morales ainsi que leurs relations sans passer par l'intermédiaire de l'État (p. ex. sanctions directes) » (26).

b) Les adversaires de la supranationalité dénie tout caractère de cette sorte aux Communautés. C'est notamment le cas pour R. Rosenstiel dans son livre « La "supranationalité" » (1962).

« Toute administration ne peut être qu'étatique, si elle se situe sur le plan interne, ou *infra-étatique*, si elle se situe sur le plan international » (27).

La mise en cause est plus subtile, mais non point innocente dans le discours suivant de G. Pompidou (1971) :

« Bruxelles est ainsi devenue un des grands foyers de la vie internationale, et le lieu où s'élabore, lentement mais sûrement, une organisation *inter-étatique* sans précédent » (28).

c) La mise en question se fait aussi par des formations avec le préfixe *pseudo-*, toujours polémique :

« Il importe par conséquent de connaître la nature véritable de la « supranationalité ». Est-elle une forme *pseudo-étatique* ou n'est-elle qu'un simple expédient diplomatique possédant des caractéristiques confédérales ? » (29).

« Dans la volonté délibérée d'ignorer ces résultats (il s'agit ici du Conseil de l'Europe) et de proclamer la validité de la seule méthode *pseudo-supranationale*, on a créé une concurrence malsaine entre institutions » (30).

« Non seulement Schuman lui-même, « père de la Communauté » ne cessait de répéter la nécessité du Conseil, mais la courte expérience *pseudo-fédéraliste* des Communautés allait déboucher sur un vide politique tragique » (31).

d) Pour décrire le caractère des Communautés en droit international, on a proposé des néologismes comme *extranational*, *métanational*, et *transnational*.

— « *Extranational* » situe l'organisation « en dehors des États », il ne se prononce pas sur le lien de subordination ou de coordination ; le terme est employé soit de façon neutre, soit de façon polémique comme dans le second exemple :

« Le Traité confie l'application du Marché commun à deux institutions, l'une *supra* ou, plus exactement, *extranationale*, la Commission, composée de neuf membres indépendants des gouvernements, l'autre "intergouvernementale" le Conseil des ministres, où siègent les délégués des six États » (32).

« Assurément, en attendant qu'on ait pris corps à corps et dans son ensemble le problème de l'Europe, il est vrai qu'on a pu instituer certains organismes plus ou moins *extra-nationaux*. Les organismes ont leur valeur technique, mais ils n'ont pas, ils ne peuvent avoir d'autorité et, par conséquent, d'efficacité politique » (33).

— « *Métanational* » est un néologisme que je n'ai rencontré que chez F. Rosenstiel. L'auteur qui, nous l'avons vu, met en doute le caractère supranational des Communautés, propose « *métanational* » dans le sens : qui prolonge le pouvoir de l'État dans le domaine international.

(22) Ch. de Gaulle, *Discours et Messages* \*\*, Paris 1970, p. 609, (7.4.54).

(23) Ch. de Gaulle, *Discours et Messages* \*\*\*, Paris 1970, p. 384 (5.2.62).

(24) P. Legrand-Lane, « L'Europe en attente », in *Les Études*, oct. 1966, (Avant-propos).

(25) Ch. de Visscher, « Théories et réalités », dans *Dictionnaire terminologique du droit international*, Paris 1960, pp. 284-285.

(26) D. Sidjanski, *Dimensions européennes de la science politique*, Paris 1963, p. 21.

(27) F. Rosenstiel, *La « Supranationalité »*, Essai sur les rapports de la politique et du droit, Paris 1962, p. 45.

(28) Cité par *La Libre Belgique*, 25.1.71, p. 3.

(29) F. Rosenstiel, *op. cit.*, p. 45.

(30) P.-M.-G. Lévy, *Sauver l'Europe*, p. 63.

(31) *Ibidem*, p. 90.

(32) XXX. *Revue du Marché Commun*, 1959, n° 20, p. 425.

(33) Ch. de Gaulle, 5.9.1960, cité par E. Gruter, *L'idée européenne*, Paris 1971, p. 65.



« L'épreuve est rude lorsque les faits prouvent que les communautés "supranationales" n'engendrent qu'un droit *métanational* qui se situe davantage à l'échelle de la conciliation que de la hiérarchie des pouvoirs » (34).

— « *Transnational* », un terme probablement repris de l'anglais (35), est parfois utilisé pour qualifier un droit qui prend sa source dans le domaine international mais est applicable à travers les frontières nationales.

« Quelques auteurs, désireux d'échapper aux querelles de vocabulaire, tentent maintenant d'accréditer *transnational* qui semble avoir cependant quelque peine à prendre pied » (36).

En fait, le terme a pris pied, mais plutôt dans des contextes neutres comme : *contacts transnationaux*, *intégration transnationale*, *entreprises (européennes) transnationales*, notamment dans les rapports de la Commission :

« ...toutefois une politique qui pousserait au maximum la concentration dans le cadre national tout en cherchant à limiter les liaisons ou *regroupements transnationaux* présenterait de très sérieux dangers » (37).

e) Alors que « *supranational* » figure dans le traité de la CEA à l'article 9 et dans le traité de la CED (non ratifié) à l'article 1, il est absent des traités de Rome, comme l'explique le Président du comité rédactionnel, R. Ducci :

« Quelques mots furent absolument bannis, comme *supranationalité* et *haute autorité* ; celui de *Communauté* fut admis quand le Comité de rédaction était en train de faire la dernière lecture du texte du Traité ;... » (38).

f) Pendant les premières années de fonctionnement du Marché commun, les « Européens » et notamment W. Hallstein, premier président de la Commission, ne manquent jamais de souligner le rôle politique des Communautés. Sous la plume des juristes allemands, on trouve une série de termes qui en affirment le caractère « quasi-fédéral » ou « pré-fédéral » (39). Ceci s'explique autant par la familiarité des Allemands avec un système fédéral que par la facilité de composition et de dérivation de la langue.

On trouve néanmoins quelques exemples de ces tâtonnements lexicologiques en français également, à propos des diverses institutions européennes :

« Inversement, même dans des institutions constitutionnellement aussi faibles que le Conseil de l'Europe (infirme dès le berceau par l'absence d'exécutif), on a agi de façon *quasi-fédérale* dans certains domaines. Des conventions

et des accords ont été conclus qui ont organisé la coopération intégrée dans des matières déterminées » (40).

De même, à propos du projet de l'Assemblée *ad hoc* instituant une « communauté politique supranationale », projet du 10.1.1953 :

« Celle-ci, bien qu'elle ait prévu le maintien d'un Conseil des ministres nationaux votant à l'unanimité dans des cas essentiels, pouvait être considérée comme une étape décisive. Le projet instaurait en fait, une *quasi-fédération* » (41).

Un autre témoin de cette évolution est le mot « semi-intégration » dans le contexte suivant :

« Certes, chaque pays garde la maîtrise de son budget, de sa masse monétaire, de sa politique de croissance et de lutte contre l'inflation et le chômage, mais l'état de *semi-intégration* économique de la Communauté l'oblige à tenir compte des répercussions de ses décisions sur ses partenaires » (42).

En retraçant dans les grandes lignes la controverse autour de la notion de supranationalité, nous avons constaté des mouvements en sens divers. On observe trois grandes tendances :

1. pour échapper à cette polémique, les textes officiels évitent « *supranational* » et les mots apparentés, du moins après 1954. Les juristes cherchent à en préciser la portée et à analyser le caractère des Communautés européennes en droit international ;

2. les adversaires de la supranationalité cherchent à minimiser le pouvoir décisionnel des institutions communautaires, soit à travers des termes agressifs comme *infra-étatique* ou *pseudo-fédéraliste*, soit par des néologismes comme *extranational*, *métanational* ou *transnational*. Ces derniers peuvent cependant être pris dans un sens neutre ;

3. les « Européens », par contre, cherchent à valoriser le statut des institutions européennes, soit en continuant à en affirmer le caractère supranational, soit par des termes ambigus comme *quasi-fédéral*.

### III. — Les tensions entre « Européens »

On sait que la Communauté européenne a connu de nombreuses crises. Elles s'expliquent d'abord par la nature même de l'organisation. Qu'on me permette de citer un avis autorisé, celui du Conseil d'État, qui conclut une étude adoptée le 3 décembre 1981 :

« La Communauté économique européenne est ainsi une organisation de caractère ambigu. Les actes qu'elle prend sont adoptés au terme d'un processus que l'on est porté à qualifier soit de fédéral, soit de diplomatique, selon que

(34) F. Rosenstiel, *op. cit.*, p. 45.

(35) Cf. Philip C. Jessup, *Transnational law*, New York, 1956.

(36) R. Legrand-Lane, « L'Europe en attente », in *Les Études*, octobre 1966, (Avant-propos).

(37) Memorandum de la Commission au Conseil, *La politique industrielle de la Communauté*, Luxembourg 1970, p. 26.

(38) R. Ducci, Préface à A. Albonetti, *Préhistoire des États-Unis d'Europe*, Paris 1963, p. 23.

(39) N. Schumacher, *Der Wortschatz der europäischen Integration*, Sprache der Gegenwart, Nr. 27, Schriften des Instituts für Deutsche Sprache, Düsseldorf 1976, p. 190 (*präföderal*, *präföderativ*, *bundesstaatsähnlich*, *bundesstaatsartig*, *quasi-bundesstaatlich*, *quasi-föderal*).

(40) P.-M.-G. Lévy, *op. cit.*, p. 62.

(41) J.-P. Gouzy, *op. cit.*, p. 92.

(42) P. Gerbet, *op. cit.*, p. 404.

l'on fixe son regard sur le stade préparatoire qui se déroule au sein de la Commission, ou sur le stade final, au cours duquel les États membres accommodent leurs vues au sein du Conseil. On comprend, dès lors, que le Traité se prête à des interprétations divergentes » (43).

Mais il n'y a pas que l'interprétation des traités, il y a surtout leur application. Ici, beaucoup d'observateurs estiment avec P. Gerbet que « le système communautaire a glissé vers la coopération intergouvernementale et l'association d'États » (44). Enfin, il y a, même sur ce qui est admis comme objectif, des divergences quant au rythme d'application, qui créent des tensions incessantes entre les temporisateurs et les impatientes. Ces différentes tensions se reflètent dans des termes polémiques, que l'on peut regrouper autour de trois axes principaux.

### 1. L'axe « pro-européen »/« anti-européen »

De même que « Europe » a pris la connotation d'« Europe unie », le terme « européen », appliqué à des hommes, des actes, etc. a pris celle de « favorable à l'unification européenne ».

Ce glissement de sens est perceptible — avec des nuances selon les contextes —, dans toute la famille du mot « Europe » : *européen, un Européen, européisme (européanisme), européiser, (européaniser), européisation (européanisation), Européaniste, européanisant, européité, européennement*. L'exemple suivant montre le décalage par rapport au sens géographique traditionnel :

« Si P.-H. Spaak et vous-même aviez été aux affaires, vous auriez accepté que la Communauté s'élargisse à des pays assez peu européens, dans le sens orthodoxe du terme, que sont la Grande-Bretagne, le Danemark... ? » (45).

C'est ce qui explique l'emploi occasionnel du comparatif ou de l'adverbe :

« Ensuite, dans le climat européen de l'Assemblée, de nombreux parlementaires s'expriment de façon plus européenne qu'ils ne le feraient dans les parlements nationaux » (46).

Avec la même nuance, on emploie les antonymes « pro-européen »/« anti-européen » :

« à propos de l'adhésion britannique au Marché commun, M. Jenkins s'étonne de voir que M. Wilson, qui fut pro-européen, a changé d'avis sous la pression de M. Callaghan et des syndicats » (47).

« La France est peut-être anti-européenne dans ses déclarations mais pas dans ses actes » (48).

Citons comme antonymes assez proches : « *pro-Marché commun* »/« *anti-Marché commun* » et « *procommunautaire* »/« *anticommunautaire* » :

« une seule chose avait détendu mardi l'atmosphère à Luxembourg : la prise de position *anti-Marché commun* du prince consort du Royaume-Uni. Les milieux européens de Luxembourg s'en sont montrés plus amusés que choqués » (49).

« Les décisions prises récemment à Bruxelles lors des réunions monétaires ont mal camouflé une situation fondamentalement *anticommunautaire* » (50).

Sur cet axe qui va du « *pro* » à l'« *anti* », on exprime aussi quelques degrés grâce aux préfixes « *para* », « *super* » et « *ultra* » :

« Un pays (la Grande-Bretagne) qui a, depuis de longues décennies des habitudes de vie qu'il serait sans doute injuste de qualifier d'anticontinentales, mais qu'on pourrait appeler « *para-européennes* » (51).

« Mais le fait que les « *ultra-européens* » députés de l'Assemblée aient admis de tourner la page, permet de penser que... » (52) :

ces deux termes essentiellement polémiques *super-européen, ultra-européen* sont évidemment employés pour les pro-européens par leurs adversaires ; il y a également une connotation polémique dans « *non-européen* », dérivé de l'expression « *la non-Europe* », qui signifie : l'absence de solidarité européenne, et dans : les « *néo-Européens* ».

« Si nous ne réagissons pas rapidement, positivement et collectivement à des problèmes si importants, le coût moral, social et même démographique de cette « *non-Europe* » serait ruineux. (plus haut : à défaut d'une Europe beaucoup plus solidaire...) » (53).

« Qu'en est-il du mépris à peine voilé par lequel ces *néo-Européens* s'exprimaient naguère à propos de la "petite Europe" des Six ? » (54).

### 2. Petite Europe et grande Europe

C'est au moment où le plan Schuman s'est concrétisé pour les Six que ces deux notions — déjà utilisées dans d'autres contextes historiques — s'opposent.

« La distinction entre *petite Europe* et *grande Europe* se fit. L'opinion selon laquelle la petite Europe, représentée par les pays disposés à accepter le principe de l'inté-

(43) Conseil d'État, Droit communautaire et Droit français, étude adoptée par l'A.G. du Conseil d'État le 23.12.1981 in *La Documentation française* 1982, n° 4679-4681, pp. 267-268.

(44) P. Gerbet, *op. cit.*, p. 440.

(45) « Dame Europe fête ses 30 printemps », interview du Comte Snoy et d'Oppuers, *La Libre Belgique* du 25.3.87, p. 2.

(46) P.-M.-G. Lévy, *op. cit.*, p. 70.

(47) *La Libre Belgique*, 22.7.71, p. 5.

(48) *Le Monde*, 11.1.63, pp. 2-6.

(49) *La Libre Belgique*, 23.6.71, p. 6.

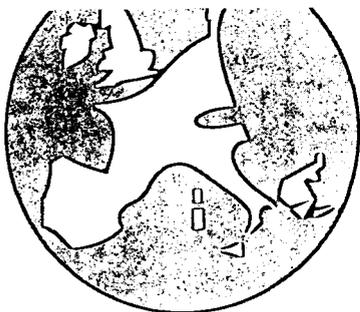
(50) G. Pomicou développe sa conception européenne, *La Libre Belgique*, 27.5.71, p. 4.

(51) *La Libre Belgique*, 22.1.68, p. 2.

(52) *Paris-Presse-L'Intransigeant*, du 29.3.63, cité par W. Blockwitz et W. Runkewitz, *Neologismen der französischen Gegenwartssprache unter besonderer Berücksichtigung des politischen Wortschatzes*, Berlin 1971, p. 107 ainsi que « *supereuropéen* », p. 100.

(53) Discours du Roi Baudouin, *La Libre Belgique* du 19.2.1983, p. 3.

(54) E. Gozzo, « L'Europe : l'unité n'est pas négociable », *La Libre Belgique*, 18.1.1988, p. 1.



gration et de la supranationalité, représentait la seule Europe pratiquement possible, s'affirma de plus en plus » (55).

Alors que la « petite Europe » prend ainsi des contours précis, la notion de « grande Europe » est plus floue : elle est appliquée tantôt aux Six + la Grande-Bretagne :

« Le veto gaulliste à la « grande Europe » est donc dans la ligne de la suspicion qui pesait sur le Marché commun » (56), tantôt aux 9, puis 12 du Marché commun élargi, le plus souvent à l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe, parfois même à l'Europe entière :

« ... un équilibre salubre s'installerait dans le monde, reposant, à l'ouest, sur le groupe anglo-saxon ; à l'est, sur la Chine ; au centre, sur la grande Europe » (57).

La polémique à ce sujet a été plus vive en Allemagne, où les sociaux-démocrates voyaient dans la petite Europe un obstacle à la réunification du pays. De là une série de termes qui tendant à ridiculiser cette formule (58) et dont on trouve quelques équivalents en français :

une « mini-Europe » :

« Face au "défi américain" et au "danger soviétique" (...), il serait absurde de vouloir construire une mini-Europe. A l'heure des grands ensembles continentaux et des super-puissances, les Européens n'ont plus le droit de se diviser » (59).

une « Europe tronquée » :

« Il tombe d'ailleurs sous le sens que c'est sous cette forme que l'Europe des Six pourra le plus facilement (...) s'élargir par l'adhésion (...) de l'Angleterre et des États scandinaves, sans que l'Europe ne serait jamais qu'une Europe tronquée » (60).

une « Europe croupion » :

« Ainsi se constituait la formule des Six. Certains y voyaient l'Europe de Charlemagne, d'autres l'Europe de l'avenir... Il s'agissait tout au plus d'une Europe croupion. Mais elle montrait de plus en plus clairement que les formules les plus hardies étaient les formules limitées » (61).

Cette expression — équivalent exact de « *Rumpf-europa* » — est attribuée par l'auteur à P.-H. Spaak.

### 3. Europessimisme et euro-optimisme

On sait que le préfixe *euro* a servi, surtout depuis 1950 environ, à former une grande quantité de termes, notamment publicitaires. Son succès est certainement dû en par-

tie au prestige de la construction européenne, dont le vocabulaire comprend lui-même quelques exemples : *euronormes*, *eurobaromètre*, *eurodéputés*, *l'eurosphère*, les « *euronationales* », etc.

Ces termes sont neutres, mais il en est aussi de polémiques, à commencer par les « *eurocrates* », si l'on en juge par la définition qu'en donne F. Visine : « Dénomination parfois donnée, avec une pointe d'ironie, aux fonctionnaires et agents des Communautés européennes » (62). Il faut y ajouter « *eurocratique* » et « *eurocratie* ».

« Certains de ces "lobbies", qui défendent plus ou moins ouvertement les intérêts sectoriels menacés par "l'interventionnisme *eurocratique*", ont pignon sur rue, p. ex. les organisations agricoles » (63).

« M. Chirac a réaffirmé son hostilité à l'Europe actuelle, la comparant à une « Europe des valeurs retranchées » qui risque de conduire à l'*eurocratie*, l'*eurochômage* et à l'*euroviolen*ce » (64).

Il a été question plus haut de la tension entre temporisateurs et impatientes. C'est à leur propos qu'on oppose d'habitude les notions d'« *euro-optimisme* » et d'« *euro-pessimisme* ».

« Il faut donc une certaine dose de mauvaise foi ou d'« *europessimisme* » pour prétendre que l'évaluation de la Commission (à propos du programme menant à l'achèvement du marché intérieur) est franchement négative » (65).

*Euro-pessimisme* a quelques variantes comme « *euro-déprime* », « *euro-désenchantement* » et « *euro-morosité* », cités dans un article précédent (66).

Le caractère polémique s'affirme plus nettement encore dans le cas de « *euro-fanatique* » et « *euro-théologien* » :

« Dans ce même débat, un conservateur britannique, qui n'est certainement pas un « *euro-fanatique* », a dit que les ministres réunis en Conseil communautaire n'assument pas de responsabilité collective, n'étant pas investis d'un mandat européen collectif » (67).

« Il est souvent question d'« *euro-théologiens* ». Ce n'est cependant que le 24 mai 1977 que l'expression fut employée officiellement pour la première fois par une autorité européenne parlant des qualités. C'est ce jour-là en effet que David Owen, secrétaire aux Affaires étrangères de sa Gracieuse Majesté, mentionna les *euro-théologiens* dans une déclaration publique qu'il faisait comme président en exercice du Conseil des Neuf » (68).

(55) A. Albonetti, *op. cit.*, p. 73.

(56) *Le Monde*, 31.1.1963, pp. 3-2.

(57) *Le Figaro*, 15.8.1963, pp. 1-2.

(58) N. Schumacher, *op. cit.*, pp. 149-156 (*Kleinsteuropa, Mini-Europa, Resteuropa, Rumpf-europa*).

(59) *La Libre Belgique*, 22.1.68, p. 2.

(60) R. Struye, « Le rêve européen », *La Libre Belgique*, 25.11.71, p. 2.

(61) P.-M.-G. Lévy, *op. cit.*, p. 38.

(62) F. Visine, *Dictionnaire de l'Européen*, Luxembourg, 1980, « eurocrate ».

(63) La presse européenne aime les Communautés, mais..., *La Libre Belgique*, 15-16/2/1986, p. 14.

(64) L'opposition à l'Europe, *La Libre Belgique*, 24.1.1979, p. 5.

(65) F. Riccardi, « Objectif 1992 : des progrès et un cap à maintenir », in *Échos de l'Europe*, n° 6/7 de 1987, p. 3.

(66) N. Schumacher, « Les métaphores du discours européen », in *Revue du Marché commun*, n° 314, 1988, pp. 81-86.

(67) E. Gozzo, « Se mobiliser », *La Libre Belgique*, 21.12.1987, p. 5.

(68) P.-M.-G. Lévy, *op. cit.*, p. 51 ; commentaire, p. 52.

Pour l'auteur, la « théologie européenne » est « cet exercice intellectuel supposé gratuit auquel s'adonnent les maniaques des institutions, surtout s'ils s'avisent d'être fédéralistes ».

Cette troisième partie nous a montré que les tensions entre « Européens » s'expriment selon trois axes principaux :

1. une opposition entre « *pro-européen* » et « *anti-européen* », en donnant au terme médian non pas le sens neutre qu'il a d'habitude dans ce genre de structure à trois éléments (69), mais un sens proche de « *pro-européen* », dérivé du sens de « *Europe* » = Europe unie. Il faut y ajouter des variantes comme « *pro-Marché commun* »/« *anti-Marché commun* » ou « *procommunautaire* »/« *anti-communautaire* » et des degrés ou des nuances comme « *non-européen* », « *para-européen* », « *super-européen* », « *ultra-européen* », « *néo-européen* » ;

2. l'apparition, dans la première phase de la construction européenne d'une opposition entre les partisans de la « petite Europe » (c'est-à-dire les Six) et de la « grande Europe » aux contours plus mouvants. La première est qualifiée occasionnellement de « *mini-Europe* », d'« *Europe tronquée* » et même d'« *Europe croupion* » ;

3. le préfixe « *euro-* », très en faveur à partir de 1950 environ, a servi non seulement à créer des termes neutres — dont certains employés dans le cadre même du Marché commun ou d'Euratom — mais aussi des termes polémiques comme « *euro-pessimisme* » avec ses variantes : « *euro-désenchantement* », « *euro-déprime* », « *euro-morosité* », opposés à l'« *euro-optimisme* ». Occasionnellement on trouve aussi les « *eurocrates* », les « *euro-fanatiques* », les « *euro-théologiens* ».

## Conclusions

« ... devenu un épouvantail pour les uns, tandis que d'autres en font un drapeau », cette image de R. Legrand-Lane caractérise admirablement ce qu'est un slogan politique. Celui-ci cristallise les oppositions, car il est l'expression condensée d'un programme ; il ramène un ensemble complexe et plutôt abstrait à une seule formule, voire un seul mot. Il véhicule une telle charge affective qu'il peut pour ainsi dire se passer de contexte.

Il y a ainsi, dans notre vocabulaire, quelques mots qui peuvent être qualifiés de slogans. Ils jouent un rôle clé, car les autres termes en sont dérivés ou se définissent par rapport à eux. Il s'agit de « *fédéralisme* » dans la première partie, de « *supranational* » dans la deuxième et de « *Europe* » au sens de « Europe unie » dans la troisième.

J'ai employé, plutôt que « slogans », la formule « termes polémiques », le critère étant que ces mots témoignent, directement ou indirectement, des controverses européennes. La notion est plus large que « slogans », elle inclut notamment les termes qui décrivent les tendances, les fameux « ismes ». Elle est sans doute aussi plus discutable. Peu de termes sont polémiques par eux-

mêmes. On peut considérer comme tels ceux qui impliquent un jugement de valeur : p. ex. les formations avec *pseudo-* ou *ultra-* ou une expression comme « *une Europe croupion* ».

Beaucoup ne deviennent polémiques que dans une situation de conflit où intervient le rapport émetteur/récepteur. C'est le cas de la plupart des termes en *-iste*, qui peuvent servir d'étiquette neutre ou être marqués positivement ou négativement. De même « *extra-national* » est employé dans la note 32 comme terme technique du droit international, dans la note 33 comme terme dépréciatif.

Le contexte contribue à marquer le terme et joue de plusieurs procédés : il introduit une connotation, souvent négative, p. ex. : « *qui risque de conduire à l'eurocratie* » (64) — « *ne serait jamais qu'une Europe tronquée* » (60) ou un commentaire explicite, p. ex. « *au sens orthodoxe du terme* » (45). Il procède aussi par citations ; « *l'interventionnisme eurocratique* » (63), « *la braise confédéraliste* » (14) et cite des références (P.-H. Spaak, 61 ; Owen, 68).

Un procédé, peu apparent mais réel, est l'emploi des guillemets. Ceux-ci peuvent servir à faire une citation ou à autoriser l'emploi d'un terme peu courant (p. ex. la « *non-Europe* »), mais ils indiquent aussi un usage polémique du terme, p. ex. quand l'auteur reprend un terme de l'adversaire pour le combattre (*une nation dite « intégrée », autrement dit effacée*, 23, « *qui n'est certainement pas un « euro-fanatisme* » (67).

J'ai déjà indiqué dans les conclusions partielles quelques traits dominants de ce vocabulaire. Le plus typique en est sans doute la bipolarisation. Elle se manifeste dans l'opposition — parfois artificielle — des *-ismes* et des *-istes* deux par deux, dans la structure *pro/--/anti-* et dans d'autres oppositions moins apparentes ; telles que *--/non-* ou *--/néo-*, dans les termes géopolitiques « *Petite Europe* »/« *Grande Europe* » ainsi que dans le couple : *euro-optimisme/euro-pessimisme*.

Cette bipolarisation entraîne tout naturellement un regroupement des termes vers les extrêmes. Dans la polémique, on ne distingue guère entre « *fédéralistes* », « *intégrationnistes* » et « *supranationalistes* ». Cela va de pair avec une tendance à la radicalisation : les « *Européens* » traitent les autres d'« *anti-européens* » et se font traiter d'« *ultra-européens* » ou d'« *euro-fanatiques* ».

Dans les néologismes, le rôle des préfixes productifs est primordial. Alors que les *-ismes* et *-istes* sont en général des termes déjà disponibles qui prennent une acception particulière dans le contexte visé, on peut considérer comme de formation récente les mots cités qui sont formés avec les préfixes *pseudo-* et *quasi-*, *semi-* et *mini-* ; il en va de même des nombreux dérivés de « *européen* » (avec *non-*, *néo-*, *para-*, *pro-*, *anti-*, *super-*, *ultra-*) et de certains termes destinés à caractériser le statut des communautés en droit international, comme « *extra-national* », « *méta-national* » et « *transnational* ».

Un procédé parfois utilisé dans la polémique est l'amalgame. Il consiste à créer une fausse synonymie pour diffamer une notion, p. ex. « *une confédération, oui, mais pas une fusion* » (note 12), qui met donc « *fédération* » sur le même pied que « *fusion* ».

On retrouve dans ce vocabulaire polémique — tiré pour l'essentiel d'ouvrages ou d'articles de presse commentant

(69) Alain Rey, « Les mots français en *anti-*, le Lexique : Images et modèles », Paris 1977, p. 263.



les aléas de la construction européenne — les grands traits du vocabulaire politique : le recours à des slogans simplificateurs, la bipolarisation des termes, leur gauchissement, la tendance à l'amalgame. Il s'inscrit sur la toile de fond des tensions qui ont marqué et qui marquent encore l'entreprise d'unification européenne, que ce soit dans la conception théorique, l'application pratique ou le rythme de réalisation.

Pour ce qui est des textes officiels, on constate une évolution indéniable vers un vocabulaire diplomatique. Ils évitent l'emploi de termes mobilisateurs comme « *fédération européenne* », « *autorité supranationale* », « *communauté politique* », en faveur dans les débuts. Ainsi le dernier document important, l'« *Acte unique européen* », signé en 1986 et ratifié en 1987, reprend pour désigner l'objectif global l'expression « *Union européenne* », d'ailleurs officialisée en 1983 par la « *Déclaration solennelle sur l'Union européenne* » et instituée, à côté des Communautés, la « *coopération politique européenne* » en matière de politique étrangère.

A ce sujet, je me permets de citer le commentaire d'une revue européenne :

« Certes, le programme « horizon 1992 » et l'Acte unique européen qui doit en faciliter la réalisation souffrent auprès de l'opinion publique d'un handicap de taille : leur terminologie. Espace économique unifié et Acte unique ne sont pas des termes susceptibles d'émouvoir les foules (...). Acte unique européen, a déclaré le président de la Commission Jacques Delors, c'est le nom barbare donné à la plus importante réforme constitutionnelle de la Communauté depuis qu'elle existe » (70).

---

(70) F. Riccardi, « Objectif 1992... Échos de l'Europe », n° 6/7 de 1987, p. 4.

# LA QUALITÉ DU PARLEMENT EUROPÉEN POUR AGIR EN ANNULATION

Jean BOULOUIS

*Professeur à l'université de droit,  
d'économie et de sciences sociales de Paris*

soient les sentiments qu'il peut éprouver à l'égard de sa signification « politique », le juriste se doit de la considérer objectivement pour ce qu'elle est : la décision d'un juge appliquant le droit.

Le problème était juridiquement d'une apparente simplicité. La Cour avait été saisie par le Parlement européen d'un recours en annulation contre une décision du Conseil, recours fondé sur l'article 173 CEE qui, dans son alinéa 1, ne mentionne pas l'institution parlementaire parmi les requérants ayant qualité pour former une telle action ; d'où l'exception d'irrecevabilité opposée par le Conseil en vertu de l'article 91, alinéa 1, du règlement de procédure de la Cour.

En l'état de ces données, deux questions, en quelque sorte préalables, étaient déjà susceptibles de se poser. D'une part, n'était-il pas concevable que le recours du Parlement s'appuie, non pas sur l'alinéa 1, mais sur l'alinéa 2 de l'article 173 qui ouvre le recours en annulation à « toute personne physique ou morale » ? D'autre part, usant de l'alternative que lui offre l'article 91 du règlement de procédure en disposant que, saisie d'une demande tendant à ce qu'elle se prononce sur une exception sans engager le débat au fond, la Cour peut statuer sur cette demande ou la joindre au fond, n'était-il pas concevable que la Cour joigne ici l'exception au fond ?

Ces deux questions étant réglées par la négative dans des conditions qu'il faudra d'abord examiner, le problème s'inscrivait dans un contexte caractérisé à son tour par plusieurs éléments. Le premier tenait à ce que, malgré l'évolution du système institutionnel concernant particulièrement l'extension des attributions du Parlement, la rédaction de l'article 173 n'avait fait l'objet d'aucune révision dont on pouvait cependant penser qu'elle aurait dû être la conséquence logique. Le deuxième, lié au précédent, résidait dans une jurisprudence qui, prenant précisément en compte cette évolution, avait admis la recevabilité de recours en annulation contre les actes du Parlement susceptibles d'effets de droit à l'égard des tiers, notwithstanding la circonstance que l'article 173 n'assujettissait au contrôle juridictionnel que les actes du Conseil et ceux de la Commission. Le troisième procédait enfin de ce que, si la jurisprudence avait également reconnu au Parlement la possibilité d'user de certaines voies de droit, cette possibilité, dans les termes où elle se présentait, ne permettait pas à l'institution parlementaire de faire, par elle-même, sanctionner les atteintes éventuelles portées à ses attributions et semblait impliquer la reconnaissance d'une qualité à agir en annulation qui corresponde à l'intérêt qu'elle avait désormais à pouvoir le faire. Ce sont ces éléments qui se sont trouvés en définitive au cœur du débat et qu'il conviendra de considérer en second lieu.

## I. — Sur les questions préalables

Ces questions concernaient comme on l'a dit, l'une l'éventualité que le recours du Parlement puisse être fondé sur l'alinéa 2 de l'article 173 ; l'autre, que la Cour décide de joindre l'exception au fond.

A. Bien qu'elle constate que les parties ont à juste titre situé le débat dans le cadre du premier alinéa de l'article 173, la Cour n'en consacre pas moins plusieurs de ses motifs à l'hypothèse où ce recours serait fondé sur l'alinéa 2. Elle répond ainsi à un argument initial du Conseil

Cet arrêt donnera lieu, à n'en pas douter, à des commentaires qui en regretteront d'autant plus la solution que, rendu sur conclusions contraires de M. l'Avocat général Marco Darmon, il prononce une irrecevabilité sur laquelle il laisse clairement entendre que seule une révision du traité pourra désormais permettre de revenir et qu'il trompe une espérance dont il était depuis un certain temps manifeste que le Parlement la cultivait avec une constance et une confiance qui ne peuvent que rendre plus grande la déception. Mais enfin la décision est prise et, quels que



qui écartait cette hypothèse pour la seule raison que le Parlement ne possède pas la personnalité juridique, mais, confirmant ce point, elle y ajoute des considérations qui tendent à montrer que l'intérêt que pourrait avoir l'institution parlementaire à agir pour la sauvegarde de ses attributions n'entre pas dans la définition de l'intérêt auquel le texte subordonne la recevabilité des recours qu'il ouvre à « toute personne physique ou morale ».

On peut se demander si de telles considérations, introduites d'ailleurs par « en outre », étaient vraiment indispensables. S'il est bien vrai que l'alinéa 2 de l'article 173 comporte une définition restrictive de l'intérêt alors que, suivant la jurisprudence, l'intérêt est toujours présumé dans le chef des requérants visés par l'alinéa 1, il n'en reste pas moins que, dans l'un et l'autre cas, la condition première pour saisir le juge est celle de la qualité et que, dès lors que celle-ci n'est pas attribuée, il est inutile de considérer l'intérêt, quelle qu'en soit la nature. La logique voudrait peut-être que l'existence d'un intérêt entraîne l'attribution de la qualité mais techniquement il s'agit en réalité de deux notions de nature différente et autonome, de sorte que quiconque a qualité peut n'avoir pas intérêt et inversement.

B. Quant à la seconde question, elle procède de ce que l'on peut tenir pour une mauvaise rédaction du règlement de procédure. En ne caractérisant pas les exceptions ou incidents qu'il concerne, l'article 91 de ce règlement accorde l'idée que, quels qu'en soient les caractères, la Cour a toujours le choix entre y statuer préalablement ou les joindre au fond. Or il est évident qu'une telle alternative ne convient pas à toutes les hypothèses et notamment pas à celle où une exception se fonde sur des considérations sans rapport avec le fond. Ainsi reparait la distinction entre la qualité et l'intérêt, la première n'impliquant pas un semblable rapport alors que le second en est toujours plus ou moins tributaire. Une exception d'irrecevabilité fondée sur une absence de qualité doit ainsi être jugée sans que soit engagé un débat au fond qui, insusceptible d'en déterminer la portée, ne peut en aucun cas être ouvert.

C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles les conclusions de M. Darmon ne pouvaient pas emporter l'adhésion car, en substance, elles consistaient à déplacer le problème en passant outre l'absence de qualité pour donner au Parlement la possibilité de défendre ses attributions dont seul un débat au fond aurait pu permettre d'apprécier si elles avaient été ou non méconnues.

## II. — Sur l'attribution de la qualité par voie jurisprudentielle

C'est en ces termes que se posait le véritable problème. Or, s'il appartient toujours au juge d'apprécier l'intérêt à agir du requérant qui l'a saisi, il n'en va pas de même de la qualité dont le juge doit se borner à constater si ce requérant la possède ou ne la possède pas sans pouvoir, dans ce dernier cas, prendre sur lui de la reconnaître, pouvoir qu'il ne possède pas et ne saurait en aucun cas s'attribuer.

Si l'article 173, qui attribue cette qualité aux États membres, au Conseil et à la Commission, l'avait formellement déniée au Parlement, la question eût évidemment été réglée. Mais cet article se borne à n'en rien dire dans une

rédaction qui, comme on l'a rappelé, est demeurée inchangée depuis l'époque où l'institution parlementaire ne possédait pas les attributions que l'évolution institutionnelle a conduit depuis à lui reconnaître. Ce silence prenait ainsi les apparences d'une lacune. Encore pouvait-on considérer que si les révisions du traité modifiant la compétence du Parlement ne s'étaient pas accompagnées d'une modification des termes de l'article 173, c'est qu'une telle modification, ou bien avait été implicitement rejetée — ce dont le Conseil trouvait l'indice dans l'article 32 de l'Acte unique — ou bien n'avait pas paru indispensable à la cohérence du système de contrôle juridictionnel de la légalité communautaire. C'est de ce dernier point de vue que se plaçait le Parlement pour en nier la pertinence. Le débat s'y est donc inscrit et a porté sur trois points.

A. Le premier, en tant qu'il avait été déjà plusieurs fois évoqué par le Parlement, concernait le lien entre « légitimation passive » et « légitimation active », celle-ci devant être considérée comme le pendant nécessaire de celle-là. Dès lors que la Cour avait admis la première en l'absence de disposition expresse la prévoyant, elle ne pouvait se refuser à consacrer la seconde.

Pour qu'il ait pu en être ainsi, il eût fallu qu'à tout le moins légitimation active et légitimation passive soient effectivement les deux faces d'un même problème, ce qu'il arrive en effet à la doctrine de donner à croire, mais ce qui en l'espèce n'était pas le cas. En admettant la légitimation passive, c'est-à-dire en assujettissant au contrôle juridictionnel les actes du Parlement susceptibles de produire des effets de droit à l'égard des tiers contre lesquels l'article 173 ne prévoit pas de recours, la Cour avait comblé une véritable lacune incompatible avec le système de contrôle de la légalité communautaire. En tant que sanction du principe suivant lequel la Communauté est une « communauté de droit », ce système exige que tout acte décisoire, quelle que soit l'institution qui en est l'auteur, puisse être déféré au juge. En d'autres termes, il s'agissait de faire disparaître cette sorte d'immunité juridictionnelle dont bénéficiaient les actes du Parlement en intégrant ceux de ces actes qui ne participent pas de l'autonomie interne dans le champ d'un contrôle dont ce principe ne permet pas qu'ils puissent y échapper.

S'il en est bien ainsi — ce qu'indique clairement la jurisprudence depuis le premier arrêt du siège jusqu'à l'arrêt du budget en passant par l'arrêt des Verts, à cet égard le plus significatif — il apparaît évident que le prétendu lien nécessaire entre les deux légitimations est pour le moins artificiel. La question n'est plus en effet d'intégrer dans le champ du contrôle juridictionnel des actes dont le principe général de légalité communautaire ne peut s'accommoder qu'ils y échappent. Elle est de reconnaître à un justiciable une qualité pour saisir le juge que la réglementation du recours ne lui reconnaît pas. La circonstance que ce justiciable ne possède pas cette qualité n'affecte en rien le principe de légalité dans l'universalité qui lui est inhérente et qui n'intéresse que le contrôle des actes. Elle ne concerne que l'aptitude à déclencher un tel contrôle qui existe déjà par ailleurs dans des conditions qui en assurent la mise en œuvre, quel que soit le vice allégué, y compris celui d'une méconnaissance des attributions de n'importe laquelle des institutions. A cet égard, le « point » 25 de l'arrêt des Verts, qui évoque l'éventualité d'actes du Parlement qui empièteraient sur les attributions des autres institutions, ne saurait, comme l'a proposé M. Darmon, être transposée au bénéfice du Parlement ; car, en évoquant cette éventualité, la Cour n'avait pas en vue la qualité pour agir. Elle ne voulait, de toute évidence, que donner un exemple parmi

les plus significatifs des conséquences qui pourraient résulter, comme elle le dit d'ailleurs expressément, du fait que les actes du Parlement susceptibles d'effets de droit à l'égard des tiers ne pourraient lui être déférés par quiconque.

B. Le deuxième point portait sur le prétendu lien existant cette fois entre les possibilités effectivement reconnues au Parlement de s'adresser à la Cour et qui impliqueraient la reconnaissance de la qualité de celui-ci pour agir en annulation. Outre la reconnaissance implicite de cette qualité qui résulterait de l'arrêt sur le budget et que la Cour écarte par des motifs qui n'appellent pas ici d'observations particulières, il s'agissait de l'action en carence et du droit d'intervention.

1) En ce qui concerne l'action en carence, la question était de savoir si la qualité du Parlement pour l'engager n'impliquait pas nécessairement la qualité pour former un recours en annulation à défaut duquel l'institution parlementaire serait frustrée de la possibilité de conduire l'action qu'elle aurait entreprise jusqu'à sa conclusion juridictionnelle.

Cette conception s'inspirait probablement de la jurisprudence relative à l'action en carence de l'article 35 CECA dans la mesure où la Cour avait dès l'origine jugé que le recours juridictionnel que prévoit cet article sans le qualifier était un recours en annulation. Si telle était l'inspiration, le parallélisme était non seulement artificiel mais tout à fait erroné pour cette simple raison que l'action en carence CECA n'est pas ouverte au Parlement.

Aussi bien, l'article 175 CEE comporte-t-il une réglementation assez différente. Outre qu'il peut s'interpréter comme incluant le Parlement au nombre des justiciables recevables à former une action en carence, il ne qualifie pas davantage le recours qui en ouvre la phase juridictionnelle et demeure assez imprécis sur ce que ce recours permet de déférer au juge qui n'est plus une décision implicite de rejet mais une absence de prise de position. En l'état de telles dispositions, deux points restaient à préciser, celui de la qualité du Parlement pour engager l'action et celui de la nature du recours juridictionnel contre cette « absence de prise de position ».

Sur le premier de ces deux points, la Cour s'était déjà prononcée en décidant que le Parlement devait être compris au nombre des « autres » institutions auxquelles l'article 175 donne qualité pour engager l'action. Restait donc le second. Or, à ce propos, la jurisprudence avait employé des formules, dont il n'est pas évident qu'elles aient été indispensables mais dont le Parlement était apparemment justifié de tirer argument en faveur de sa thèse. Ainsi, de l'arrêt Chevalley qui, tout en jugeant inutile en l'espèce de qualifier le recours juridictionnel prévu par l'article 175, n'en avait pas moins déclaré que la notion d'acte susceptible d'être entrepris par un tel recours était identique à celle du recours en annulation, « les deux dispositions (les articles 173 et 175) ne formant que l'expression d'une seule et même voie de droit ». Ainsi, de l'arrêt Parlement c/Conseil qui reconnaît la qualité de l'institution parlementaire pour agir en carence et dans lequel on peut lire que le système des voies de droit instituées par le traité comporte une « connexion étroite » entre le recours de l'article 173 et celui de l'article 175.

Cependant, avant de conclure de ces formules que la qualité pour former celui-ci impliquait la reconnaissance de la qualité pour former celui-là, il convient de les resituer dans le contexte dont elles participent et qui concerne

moins tant la nature propre du recours de l'article 175 que celle des actes qui peuvent être déférés au juge et par qui. Dans l'affaire Chevalley, le requérant était un particulier qui, en tant que tel, n'était pas recevable à agir en annulation contre n'importe quel acte. Même si la rédaction de l'article 175 est conçue pour écarter ce risque, la préoccupation de ne pas voir l'action en carence servir à tourner les conditions restrictives de l'article 173, al. 2, explique, comme dans le régime CECA, le rapprochement des recours de sorte que celui de l'article 175 implique en tout état de cause les mêmes restrictions. Quant à la connexion étroite évoquée par l'arrêt Parlement c/Conseil, elle se borne à exprimer cette évidence que, de même qu'un recours en annulation exige l'individualisation de l'acte entrepris, de même l'action en carence exige l'individualisation des actes dont l'absence est arguée constituer une illégalité, les deux voies de droit étant en effet « connexes » en tant qu'instruments d'un même contrôle appliqué aux deux modalités, positive ou négative, de l'illégalité.

On comprend mieux dans ces conditions la solution de l'arrêt dont l'affirmation qu'il n'existe pas de lien nécessaire entre l'action en carence et le recours en annulation pouvait surprendre quiconque pensait que le recours de l'article 175 n'était qu'une modalité de ce dernier. La Cour en indique la double raison. La première tient à ce que l'action en carence permet de faire constater par le juge l'abstention illégale de prendre un acte qui, en raison de sa nature propre, échapperait au recours en annulation. Ainsi du projet de budget dont l'absence de présentation dans les délais constitue une carence de la part du Conseil mais qui, en tant qu'acte préparatoire, n'est pas de ceux qui pourraient être attaqués en annulation. La seconde, beaucoup plus importante en l'espèce, procède de la fonction propre de l'action en carence en l'état d'une prise de position négative expresse de l'institution invitée à agir. C'est en effet sur ce point qu'intervient une clarification dont la portée est générale. La thèse suivant laquelle une prise de position négative expresse serait seulement justiciable d'un recours en annulation et impliquerait donc qualité pour former un tel recours procède, dit la Cour, d'une prémisses inexacte ; car un refus d'agir, pour explicite qu'il soit, peut être déféré au juge sur la base de l'article 175 dès lors que, par hypothèse, il ne met pas fin à une carence réputée illégale. Ainsi, la qualité pour former une action en carence est à soi seule suffisante pour permettre à celui qui l'a formée de conduire l'action jusqu'à sa conclusion juridictionnelle. Ce qui est en effet en cause, ce n'est pas la légalité ou l'illégalité de l'attitude prise à l'issue du préalable administratif, ce qui est en cause, c'est la carence elle-même. Si l'institution concernée y met effectivement fin, l'action s'éteint faute d'objet. Son refus en revanche n'a pas cette conséquence, qu'il soit implicite ou explicite. En tant que refus il n'a finalement pas d'autre fonction que de lier le contentieux que devra vider la phase juridictionnelle de l'action.

2) Quant au droit d'intervention, il faut à son propos revenir aux affaires dites de l'isoglucose qui ont été l'occasion de sa reconnaissance. La Cour avait alors accueilli l'intervention du Parlement dans des recours en annulation aux côtés des parties privées qui l'en avaient saisie. Défendeur à l'instance, le Conseil avait émis des doutes sur la recevabilité de cette intervention au principal motif que l'institution parlementaire n'ayant pas qualité pour agir en annulation, elle ne pouvait pas l'avoir pour intervenir à un tel recours en vue de la défense d'intérêts qui, de surcroît, étaient distincts et différents de ceux des parties principales qu'elle prétendait soutenir. Cette objection avait été écartée par la Cour qui s'était contentée de citer les ter-



mes tout à fait généraux de l'article 37, al. 1, de son statut C.E.E., ajoutant qu'elle n'en pouvait restreindre la portée sans porter atteinte à la position institutionnelle du Parlement mais sans s'arrêter au fait, qu'elle ne mentionnait pas, que cette position institutionnelle était précisément déjà restreinte par l'absence de qualité pour agir. Il en résultait qu'il n'existait pas de lien nécessaire entre cette qualité et le droit d'intervention, celui-ci pouvant être reconnu malgré l'absence de celle-là.

C'est à cette doctrine de l'inexistence d'un lien nécessaire que la Cour reste ici fidèle, à ceci près que le raisonnement est conduit en ordre inverse et qu'il n'est plus question de position institutionnelle. Or, on peut trouver la démonstration discutabile dans ses deux justifications. Pour ce qui concerne d'abord les particuliers dont les droits au contentieux ne sont de toute manière pas identiques à ceux des requérants institutionnels, la différence relevée entre la généralité de leur droit à intervenir et la limitation de la recevabilité de leurs actions peut ne pas paraître convaincante pour la raison manifeste qu'ici et là elle se situe exclusivement au plan de l'intérêt et non pas à celui de la qualité laquelle est en effet hors de question puisque le traité la reconnaît à toute personne physique ou morale. Pour ce qui concerne le Parlement, la seule justification proposée réside dans le fait que l'institution parlementaire serait recevable à intervenir dans une action en manquement alors que l'« initiative » (entendons la « qualité ») de porter cette action devant la Cour est réservée à la Commission et aux États membres. Voilà qui ne paraît pas devoir entraîner davantage l'adhésion. Cette illustration qui, en tant que pure hypothèse, peut déjà sembler singulière, présente la faiblesse de concerner une autre voie de droit que le recours en annulation, le seul ici d'autant plus en cause que c'est à son propos que le droit d'intervention, loin d'être hypothétique, était déjà expressément reconnu.

Sans doute la Cour ne pouvait-elle pas revenir sur ce à quoi elle avait naguère consenti. Ce qui créait la difficulté, c'est la raison pour laquelle elle y avait consenti en affirmant purement et simplement que la généralité des termes de l'article 37 de son statut ne lui permettait pas de lier la qualité pour intervenir à la qualité pour agir sans porter atteinte à la position institutionnelle du Parlement alors précisément qu'elle modifiait celle-ci en y inscrivant un droit que les attributs de cette position n'impliquaient pas. En réalité, cette généralité n'imposait pas une interprétation littérale qui mette à cet égard toutes les voies de droit sur le même plan et elle ne faisait pas obstacle à ce que soient pris en considérations les caractères propres de chacune d'entre elles. Or, il est certain que le recours en annulation, en raison du caractère objectif du contrôle dont il est l'instrument, est d'une nature particulière qui postule l'attribution nécessaire de la qualité pour le former, l'intérêt ne jouant ensuite qu'une fonction réductrice. C'est cette considération qui techniquement rendait fragile l'objection formulée naguère par le Conseil et qui aurait pu justifier la reconnaissance d'un droit d'intervention fondé de cette manière. Mais cette reconnaissance, motivée comme elle le fut, ne pouvait être perçue — et c'est bien ainsi que la Cour voulait, semble-t-il qu'elle le soit — que comme le premier pas sur la voie d'une évolution dont l'aboutissement tirerait à l'égard du Parlement les conséquences de l'évolution de sa position institutionnelle et celles de la spécificité du recours en annulation. Cette reconnaissance revêt désormais une autre signification : elle n'est plus qu'une satisfaction mineure sans autre fondement que la lettre d'un texte que sa généralité conduit à une inconséquence dans quelque sens d'ailleurs que l'on choisisse de le lire.

### III. — Sur le caractère subjectif des attributions d'une institution

Au-delà des aspects de technique contentieuse que mettait en cause le débat et qui en ont déterminé la conclusion, cet arrêt procède d'une conception du rôle du Parlement qu'expriment nombre de ses motifs et qui suggère une dernière question.

En substance, cette conception est que, s'il consiste bien en une délibération, dont le champ et la portée ont pu être étendus, et en un contrôle, ce rôle n'est à ce dernier titre que de contrôle politique dont l'action en carence, par son objet même, est le seul instrument juridictionnel. Ce rôle n'est pas et ne saurait être celui d'une espèce de ministère public du respect de la légalité communautaire — il est rappelé que c'est la fonction de la Commission — ce qu'aurait plus ou moins impliqué la reconnaissance de la qualité pour agir en annulation puisque aussi bien, cette qualité une fois reconnue, on ne pourrait plus, pas plus qu'aux autres requérants dits privilégiés, demander compte au Parlement de l'intérêt qu'il aurait à en user.

Il n'en reste pas moins qu'il existe une expression de cet intérêt qu'il pouvait paraître légitime de prendre en considération, celui que le Parlement peut avoir à la défense de ses propres « prérogatives ». Pourquoi d'ailleurs « prérogatives » pour désigner avec le sous-entendu que ce terme suppose ce qui n'est tout simplement et plus exactement que des attributions ? C'est bien en se plaçant du point de vue de cet intérêt particulier que M. Darmon proposait d'admettre une qualité pour agir qui y soit limitée. La Cour n'y a pas consenti en exposant que le respect des attributions du Parlement était déjà juridictionnellement sauvegardé par d'autres moyens.

C'est dans l'opposition de ces deux thèses que réside la dernière question. Elle est de savoir si les attributions conférées à une institution pour qu'elle remplisse la fonction qui lui incombe au sein du système dont elle fait partie constituent des titres objectifs ou, au contraire, de véritables droits subjectifs que cette institution aurait dès lors vocation personnelle à défendre. Le débat qu'une telle question peut nourrir sur le plan théorique n'a pas à être exposé ici. Il suffira de remarquer que, s'il peut se justifier du point de vue d'un intérêt qui, au demeurant, ne saurait être que moral et qui l'est en effet, un tel débat suppose de toute manière que ne puissent être considérées comme de caractères subjectifs des attributions dont le texte qui les confère ne reconnaît à l'institution qui en reçoit l'exercice ni la personnalité juridique, ni la qualité pour les défendre en justice. Ainsi est-on ramené une dernière fois à cette qualité que le traité ne reconnaît pas au Parlement et à laquelle l'intérêt que celui-ci peut avoir à défendre ses attributions peut d'autant moins suppléer que, s'agissant de l'exercice de compétences et non pas de l'usage de droits subjectifs, il ne saurait la fonder tout en contribuant à la restreindre.

S'il fallait, en guise de conclusion, tirer la morale de cette affaire, on dirait une nouvelle fois qu'il ne faut pas demander au juge, fut-il « constitutionnel », plus que ce que la technique juridictionnelle lui permet d'accorder et, ce qui n'est que le corollaire, que le juge doit se garder de faire naître des espérances qu'il ne pourra pas satisfaire.

# COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

---

## I. — Nominations

---

### Nominations des Vice-présidents de la commission

Le 23 janvier 1989, les représentants des gouvernements des États membres ont nommé :

M. F.H.J.J. ANDRIESEN  
M. Martin BANGEMANN  
Sir Léon BRITTAN  
M. Henning CHRISTOPHERSEN  
M. Manuel MARIN GONZALEZ  
M. Filippo Maria PANDOLFI

Vice-présidents de la commission des Communautés européennes jusqu'au 5 janvier 1991.

### Cour des Comptes

Lors de sa session du 23 janvier 1989, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, M Ole Warberg membre de la Cour des comptes en remplacement de M. Brixtofte, avec effet au 18 avril 1989 et pour le reste de la durée du mandat de celui-ci.

### Comité économique et social

Lors de sa session du 23 janvier 1989, le Conseil a nommé, sur proposition des gouvernements français et néerlandais respectivement, M. Joël Decailloh, en remplacement de M. André Dunet, et M. G.W.M. Lustenhouwer, en remplacement du Dr L.N. Goris, pour la durée restant à courir des mandats de ceux-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

### Autres nominations

Lors de sa session du 23 janvier 1989, le Conseil a arrêté la décision portant renouvellement du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*.

*Le Conseil a, par ailleurs, décidé du remplacement de deux membres — l'un décédé et l'autre démissionnaire — du Comité consultatif de l'agence d'approvisionnement d'Euratom pour la durée des mandats à courir, soit jusqu'au 28 mars 1989.*

---

## II. — Activités communautaires

---

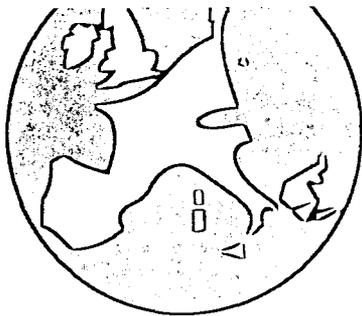
### POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE

Lors de sa session des 23/24 janvier 1989, le Conseil a concentré ses débats essentiellement sur le paquet de propositions qui, au cours de la session de décembre 1988, n'avaient pas pu faire l'objet d'un accord d'ensemble.

Il s'agit des dossiers relatifs :

- aux aides au revenu,
- à la viande bovine,
- au SLOM,
- aux mesures agri-monétaires,
- aux fruits à coque,
- au régime applicable aux petits producteurs de céréales.

Dans la phase finale de ses délibérations, saisi d'une suggestion de compromis d'ensemble de la présidence, que la Commission a pu faire sienne, le Conseil a dégagé un accord politique à la majorité qualifiée sur une orientation commune, étant entendu que sur cer-



taines propositions sur lesquelles le Parlement européen doit encore rendre son avis, le Conseil devra poursuivre ses délibérations en vue de l'adoption des décisions définitives qui s'imposent.

Les résultats des délibérations du Conseil sur ce paquet sont repris ci-après :

## AIDES AU REVENU AGRICOLE

### ORIENTATIONS RETENUES

Les États membres peuvent octroyer des aides directes aux revenus afin d'épauler l'effort d'ajustement des exploitations agricoles fragilisées par les nouvelles conditions des marchés et qui, en raison de leur situation économique et structurelle, ne sont pas en mesure de mener à bien, seules, le processus d'adaptation.

Ces aides peuvent contribuer notamment à :

— sauvegarder le revenu à des niveaux équitables au cours d'un processus d'adaptation pouvant affecter la structure, l'organisation ou la gestion des exploitations agricoles ;

— alléger l'impact, en termes de revenus, découlant des obligations financières des exploitations agricoles ;

— soutenir les niveaux de revenus agricoles lors de l'effort de diversification de l'activité de l'exploitant en dehors de l'agriculture.

Par ce biais, les aides en question contribuent également à la sauvegarde des équilibres socio-économiques territoriaux.

Les aides directes aux revenus peuvent être octroyées aux agriculteurs dans les conditions suivantes :

1. en vue de l'application de cette mesure, l'État membre établit un programme cadre (PARA) qui, dans la perspective de la réforme de la politique agricole commune et de l'aménagement des organisations communes de marché, définit les modalités ainsi que les conditions socio-économiques qui peuvent déclencher l'octroi de l'aide. Ces modalités doivent assurer notamment le lien entre le montant de l'aide octroyée et le préjudice découlant de l'ajustement des marchés. L'aide octroyée doit être dégressive et elle ne peut être déterminée en fonction des prix et/ou du volume de la production. Les États membres excluent de l'application du régime les ménages pour lesquels l'activité agricole représente une partie non significative du revenu. Lorsque l'aide est destinée à réduire la charge de la dette ou à améliorer la gestion des exploitations, les montants de l'aide peuvent être capitalisés. Le programme cadre n'est opérationnel qu'après l'accord de la Commission. La Commission apprécie la conformité du dispositif national avec les contraintes imposées par le règlement communautaire s'agissant notamment du lien entre le montant de l'aide et le préjudice constaté afin d'éviter des distorsions de concurrence entre producteurs. Lorsque les conditions établies par le Para sont réunies, l'État membre peut déclencher l'action sur base nationale, régionale ou sectorielle ;

2. sont exclus de la mesure les agriculteurs qui, en dépit de l'ajustement des marchés, disposent de ressources financières suffisantes. A ce titre une exploitation ne peut pas bénéficier de l'aide lorsque le revenu global (agricole et extra-agricole) de l'exploitant et des membres de sa famille travaillant dans l'exploitation excède un seuil déterminé. Ce seuil est fixé par les États membres, compte tenu des dispositions nationales en vigueur pour des mesures analogues ainsi que du cadre d'application prévu (aide forfaitaire, aide établie d'une façon individuelle, prise en compte de la charge de l'endettement, etc...) ; il ne peut, en aucun cas, dépasser 70 % du produit intérieur brut national ou de 90 % du PIB régional par actif ;

3. lorsque le niveau de l'aide est établi d'une façon forfaitaire, pour un pays, une région ou un secteur, l'État membre peut différencier le montant à octroyer aux bénéficiaires individuels par le biais des données objectives se référant à l'exploitation (SAU, marge brute standard, etc.) ;

4. lorsque le niveau de l'aide est établi d'une façon individuelle, au moyen de données comptables, on peut utiliser la notion de revenu net, notamment dans le cas où l'État membre a recours à la mesure pour réduire la charge de l'endettement ;

5. les plafonds de l'aide sont fixés sous forme de pourcentages du revenu national ou régional, mais ne peuvent dépasser un plafond fixé en chiffres absolus pour tous les États membres. Ce montant est fixé à 2 500 ECU par UTH ;

6. la mesure est transitoire. Les PARA peuvent être présentés dans un délai de quatre ans à compter de l'adoption du règlement. L'aide ne peut être octroyée à un bénéficiaire donné que pour une période maximale de 5 ans ;

7. le montant éligible maximum est fixé à 1 000 ECU par UTH. L'éligibilité ne peut concerner que les agriculteurs à titre principal pour un maximum de 2 UTH par exploitation ;

8. la réduction progressive du montant éligible de l'aide est de 15 % par an ;

9. le taux de la contribution communautaire au co-financement de l'aide est fixé à 70 % du montant éligible dans toutes les régions en retard de développement (objectif 1 de la réforme des fonds). Il s'élève à 25 % dans toutes les autres régions ; un taux intermédiaire pourrait être fixé pour certaines zones classées comme région 5b ;

10. conformément aux conclusions du conseil européen de Bruxelles des 11/15 février 1988 est créée, pour les aides aux revenus, une ligne budgétaire spéciale et il est fixé un plafond de 300 millions d'ECU en 1992.

11. L'article 93, par. 2, 3<sup>e</sup> alinéa du Traité reste d'application.

## SECTEUR DE LA VIANDE BOVINE (RÉFORME DU RÉGIME)

Les éléments principaux de l'orientation retenue sont les suivants :

— En ce qui concerne l'intervention publique, il est décidé que, à partir du 3 avril 1989, les achats se feront par le biais d'adjudications, avec un plafonnement des quantités achetées à 220 000 tonnes par an pour toute la Communauté. Le Conseil réexaminera avant le 1<sup>er</sup> avril 1991 cette quantité maximale de 220 000 tonnes, compte tenu de l'expérience et des perspectives du marché.

Le déclenchement de ces achats par adjudication se fera lorsque :

— le prix de marché communautaire est inférieur à 88 % du prix d'intervention ;  
— le prix de marché de l'État membre est inférieur à 84 % du prix d'intervention.

En cas de situation anormale sur le marché, la Commission a la possibilité de procéder à l'achat public par intervention de quantités supplémentaires. Ce filet de sécurité intervient comme suit :

— si, dans au moins trois États membres ou régions, comme définies dans l'organisation commune du marché, qui représentent au moins 55 % de la production de bovins mâles, le prix de marché des carcasses de ces animaux descend au-dessous de 80 % du prix d'intervention, la Commission déclenche le régime d'intervention pour les États membres concernés et toutes les offres égales ou inférieures à 80 % du prix d'intervention sont acceptées ;

— si, le prix communautaire moyen descend en dessous de 78 % du prix d'intervention pour une catégorie particulière, la Commission déclenche le régime d'intervention et toutes les offres inférieures à 80 % du prix d'intervention sont acceptées.

En ce qui concerne les différents régimes de primes, il est décidé que :

- la prime à la naissance des veaux,
- la prime variable à l'abattage ne seront pas reconduites.

Par contre, sont maintenues :

— la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes. Le niveau de cette prime est augmenté de 25 à 40 ECU par vache. Il existe la possibilité pour les États membres d'accorder sur le plan national une prime complémentaire de 25 ECU par vache. En ce qui concerne la Grèce, l'Irlande et l'Irlande du Nord, 20 ECU de cette prime complémentaire sont financés par le Feoga ;

— la prime spéciale en faveur des bovins mâles. Elle s'élève à 40 ECU par animal avec un plafond de 90 têtes, et n'est octroyée qu'une fois dans la vie de l'animal de plus de 9 mois. L'État membre peut fixer un âge minimum de 12 mois. Cette prime pourra être versée, soit à la ferme, soit lors de l'abattage, étant bien entendu qu'elle devra bénéficier en définitive au producteur. En cas de paiement de la prime à l'abattage, le contrôle se fera par sondage. Une révision du fonctionnement de cette option du paiement lors de l'abattage est prévue avant le 1<sup>er</sup> avril 1991.

#### AMÉNAGEMENT DU RÉGIME DES QUOTAS LAITIERS (SLOM) ET MESURES CONNEXES

Le Conseil, poursuivant ses délibérations à la recherche d'une solution au problème de l'attribution des quotas « SLOM » suite à l'Arrêt de la Cour de justice, a dégagé un consensus sur la base des points suivants :

1. le droit d'un producteur SLOM est inconditionnel, mais limité,
2. les producteurs SLOM constituent une catégorie *sui generis* qui devrait être définie dans un nouvel article 3 bis,
3. le quota sera attribué sur une augmentation de la réserve communautaire limitée à 600 000 tonnes. Cette quantité sera distribuée aux producteurs éligibles par le canal des réserves nationales sans toutefois aucune obligation d'allocation au titre du régime « SLOM » sur les réserves nationales existantes,
4. les critères ci-après seront appliqués pour déterminer quels producteurs ont droit à un quota :
  - a) maintien, après le 31 décembre 1983, de l'obligation de ne pas commercialiser le lait ; toutefois, pour un État membre où il n'est pas d'usage de produire une importante quantité de lait au cours des mois d'automne et d'hiver, cette date peut être remplacée par celle du 1<sup>er</sup> octobre 1983 ;

b) respect des obligations associées à la perception totale ou partielle de la prime au titre du règlement (CEE) n° 1078/77 ;

c) demande formulée dans un délai de trois mois à compter de la publication du règlement ;

d) le producteur n'est pas déjà titulaire d'un quota sauf s'il a été obtenu à la suite d'une location, d'un héritage, d'un achat ou d'autres opérations analogues de transfert d'une exploitation ou d'un transfert temporaire au titre de l'article 5 quater paragraphe 1 bis du règlement n° 804/68 ; les producteurs qui se sont vu attribuer un quota au titre des dispositions des articles 3 et 4 du règlement n° 857/84 sont également éligibles pour l'attribution d'un quota SLOM, ce dernier étant diminué du quota reçu au titre des dispositions de ces articles ;

e) le producteur peut prouver, à la satisfaction de ses autorités nationales, que son exploitation est en mesure de produire la quantité totale de lait demandée.

5. le quota attribué représentera 60 % de la quantité pour laquelle a été gardé le droit à la prime,

6. les producteurs SLOM ne sont pas redevables du prélèvement supplémentaire pour les quantités produites antérieurement à l'attribution du quota SLOM et qui ne dépassent pas ce quota. Les montants déjà perçus sont remboursés sur le budget du FEOGA jusqu'à concurrence du quota attribué,

7. le quota SLOM est octroyé dans les conditions suivantes :

a) le quota est octroyé *ad personam* jusqu'à l'issue de la huitième période : au moins jusqu'à cette date, il ne peut être cédé à titre temporaire ou définitif, totalement ou partiellement, mais il peut être transmis par héritage ou par des opérations de transfert analogues à l'héritage. En cas de vente ou de location de l'exploitation, ou de cessation définitive, totale et spontanée de la production, le quota retourne à la réserve communautaire. Il ne peut faire l'objet d'aucune prime d'abandon ;

b) le quota est octroyé :

— provisoirement, sur base de l'éligibilité de la demande,

— définitivement, à l'issue d'une période de deux ans si le producteur peut prouver, à la satisfaction de ses autorités nationales, qu'il est devenu un producteur actif et que ses livraisons atteignent au moins 80 % du quota qui lui a été attribué. Ce niveau est évalué en tenant compte de l'évolution du rythme de production dans l'exploitation du producteur, des conditions saisonnières et de toute circonstance exceptionnelle.

8. La répartition des quotas par la Commission se fera proportionnellement aux demandes que la Commission estime conformes aux critères énoncés au point 4. Si le total des demandes est inférieur ou supérieur à l'augmentation de la réserve communautaire, la Commission soumettra une proposition appropriée en conformité avec le paragraphe 5,

9. les propositions de la Commission relatives au prix du beurre et à la taxe de coresponsabilité sont approuvées avec effet au 1.4.1989. La modification de l'article 4 bis est acceptée pour les deux premières années pendant lesquelles le système des quotas était applicable dans chaque État membre.

#### MESURES AGRI-MONÉTAIRES

Le Conseil a marqué son accord sur la proposition visant à un ajustement des taux verts grecs conduisant à une réduction de l'écart monétaire réel négatif de 6 points à partir du 30 janvier 1989, compte tenu des écarts monétaires particulièrement importants dans ce pays.

Cette mesure s'insère dans le cadre des décisions sur le paquet prix 1988/89 qui prévoyaient une action appropriée pour la Grèce, afin de poursuivre le mouvement entamé en sa faveur lors de ces décisions.

\*  
\* \*

En ce qui concerne le secteur de la viande porcine, en Irlande, le Conseil est convenu de supprimer les MCM négatifs à partir du 30 janvier 1989, en effectuant une dévaluation minimale du taux vert de la livre irlandaise appliqué dans ce secteur qui s'ajoute au démantèlement de l'écart monétaire décidé en juillet 1988.

\*  
\* \*

Lors des décisions sur les prix pour la campagne 1988/89, il avait été convenu que dans le secteur de la viande bovine, le démantèlement des écarts monétaires réels négatifs serait décidé au moment de l'adoption définitive de la réforme de l'organisation commune des marchés.



Un accord de principe étant intervenu sur cette réforme, le Conseil a prévu un démantèlement de ces écarts monétaires dans ce secteur à partir du 27 février 1989, date à laquelle l'adoption définitive de la réforme pourra intervenir.

### FRUITS À COQUE

Le Conseil a dégagé à ce stade une orientation favorable sur un ensemble de mesures destinées à renforcer la compétitivité de ces productions. En complément aux aides prévues par le règlement n° 1035/72, un encouragement supplémentaire serait donné à la constitution des organisations de producteurs et un renforcement du rôle de celles-ci sur le plan de la production et de la commercialisation. A cette fin, des aides — dont le coût serait en partie supporté par le FEOGA — seraient accordées pour :

- la constitution de groupements pendant deux ans,
- la première constitution d'un fonds de roulement,
- la reconversion variétale et la modernisation commerciale,
- des actions de promotion.

### PETITS PRODUCTEURS DE CÉRÉALES

S'agissant des règles générales applicables aux petits producteurs, le Conseil est convenu de maintenir, pour l'essentiel, pour trois campagnes, les règles applicables pour la campagne 1988/89.

En ce qui concerne plus particulièrement la définition des petits producteurs, le Conseil a été d'avis qu'il appartiendra aux États membres de définir quels exploitants sont considérés comme petits producteurs. Dans ce contexte, ceux-ci tiendront compte notamment de la surface affectée à la culture des céréales et/ou de la surface agricole utilisée et/ou de l'importance des céréales dans la formation du revenu des exploitations.

L'adoption formelle de ce règlement interviendra lors d'une prochaine session du Conseil, après mise en forme des textes.

Quant à la répartition entre États membres des 220 MECU constituant le montant global de l'aide destinée aux petits producteurs à titre de compensation pour le prélèvement de coresponsabilité, elle sera effectuée par la Commission selon la procédure du Comité de gestion, compte tenu des ventes faites par les producteurs commercialisant au plus 25 tonnes.

### MÉDICAMENTS DÉRIVÉS DU SANG HUMAIN

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil a arrêté une position commune sur une directive élargissant le champ d'application des directives 65/65/CEE et 75/319/CEE prévoyant des dispositions spéciales pour les médicaments fabriqués industriellement, dérivés du sang ou du plasma humain.

Cette directive prévoit notamment l'introduction d'un système rigoureux de contrôle à la fabrication, ainsi que d'essais sévères garantissant la qualité, la sécurité et l'efficacité de ces médicaments avant qu'ils ne soient mis sur le marché, afin de prévenir en particulier la transmission de maladies infectieuses, telles que le SIDA et l'hépatite.

En outre, la directive encouragera le don volontaire et non-rémunéré de sang et plasma humain dans la perspective d'une autosuffisance en approvisionnement en sang humain au niveau de toute la Communauté.

### SÉCURITÉ DES MACHINES

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil, dans le cadre de l'élimination des entraves techniques aux échanges, a arrêté une position commune sur l'une des plus importantes directives se situant dans la ligne de la « nouvelle approche », définie dans la résolution du Conseil du 7 mai 1985. Elle s'inscrit dans le programme de travaux fixé par le Livre Blanc qui doit conduire à la réalisation du marché intérieur.

La mise en place de ce nouvel instrument juridique vise en particulier à harmoniser les dispositions nationales concernant la sécurité des machines neuves à éliminer ainsi les obstacles aux échanges découlant de la disparité de ces dispositions.

Cette directive définit des exigences essentielles de sécurité et de santé de portée générale complétées par une série d'exigences plus spécifiques pour certaines catégories de machines. Des normes harmonisées au niveau européen seront élaborées par le Comité européen de normalisation (CEN) et le Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC). Ces normes concerneront la conception et la construction de machines et permettront le contrôle de la conformité aux exigences essentielles.

Les fabricants pourront attester eux-mêmes la conformité de leurs machines aux exigences essentielles, bien que, en cas de besoin, ils peuvent recourir à des examens par tierce partie.

Pour certains types de machines présentant un potentiel plus important de risques, il est prévu une procédure plus contraignante de certification.

Sur le plan économique, elle couvre un peu plus de la moitié de la production du secteur de la mécanique dans la Communauté, c'est-à-dire environ 110 à 120 milliards d'ECU. Son champ d'application est en effet d'une étendue très vaste puisqu'il recouvre aussi bien des machines d'une conception très simple que des machines et installations très complexes telles que les cellules et ateliers flexibles de fabrication. Cette directive sera, par ailleurs, complétée par d'autres directives spécifiques pour certaines catégories particulières de machines.

Sur le plan de la politique sociale, la portée de cette directive est également considérable. A travers les exigences essentielles qu'elle définit, la directive met en place une véritable législation communautaire en matière de prévention des accidents sur les lieux de travail.

L'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993 au plus tard.

### RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS

Lors de sa session du 19 décembre 1988, le Conseil a arrêté les 4 règlements d'application en matière de réforme des Fonds structurels, concernant respectivement :

- la coordination entre les interventions des différents Fonds structurels, d'une part, et entre celles-ci et celles de la BEI et des autres instruments financiers existants, d'autre part ;
- le Fonds européen de développement régional ;
- le Fonds social européen ;
- le FEOGA, section orientation.

L'adoption de ces quatre règlements fait suite au déroulement de la procédure de coopération avec le Parlement européen en ce qui concerne les règlements Coordination et Feder, et de la procédure de concertation au sujet des règlements FSE et FEOGA-Orientation. La collaboration dans le cadre des deux procédures a permis d'aboutir à des résultats satisfaisants pour les trois institutions, Conseil, Commission et Parlement européen.

Les 4 règlements ainsi arrêtés, assurent que la réforme des Fonds structurels — suite aux conclusions du Conseil européen du mois de février sur l'augmentation des moyens financiers consacrés aux Fonds et de l'adoption du règlement d'ensemble concernant les missions des Fonds à finalité structurelle du 24 juin — puisse entrer en vigueur effectivement le 1<sup>er</sup> janvier 1989.

Le règlement d'ensemble avait stipulé que le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les dispositions nécessaires à sa mise en œuvre et avait réservé également un certain nombre de questions spécifiques essentielles pour la réforme aux règlements d'application.

Pour répondre à ces exigences, la Commission avait proposé en juillet le règlement de coordination horizontale et les trois règlements sectoriels sur lesquels le Conseil vient de statuer.

## COMETT II

Lors de sa session des 16/17 décembre 1988, le Conseil a adopté la décision relative à la seconde phase du programme COMETT (COMETT II).

Cette deuxième phase du programme COMETT répond essentiellement aux objectifs suivants :

- améliorer l'offre de formation aux niveaux local, régional et national ;
- donner une dimension européenne à la coopération entre les universités et les entreprises dans le domaine des fonctions initiales et continues aux technologies, à leur application et à leur transfert ;
- favoriser le développement conjoint de programmes de formation et les échanges d'expériences ;
- développer les niveaux de formation en réponse aux changements technologiques et aux mutations sociales.

Le financement prévu dans la directive COMETT II est de 200 MECU pour une période de 5 ans. La ventilation sera faite à raison de 40 % pour les échanges internationaux, 40 % pour les projets de formation continue aux technologies avancées et de formation à distance multimédia, 12 % pour le réseau européen et 8 % pour les mesures complémentaires.

L'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1990.

## DIPLÔMES D'ENREGISTREMENT SUPÉRIEUR

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil a arrêté la directive relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans.

La directive se distingue des précédentes directives, dites « sectorielles », par plusieurs aspects importants.

En premier lieu, elle a un caractère général vu que le nouveau système est destiné à s'appliquer à toutes les professions réglementées pour lesquelles une formation de niveau universitaire d'au moins trois ans est exigée, et qui n'ont pas fait l'objet d'une directive spécifique.

Deuxièmement, la reconnaissance doit être fondée sur le principe de la confiance mutuelle, sans qu'il y ait de coordination préalable des filières d'enseignement et des formations préparant aux diverses professions en question.

Troisièmement, la reconnaissance est accordée au « produit fini », à savoir au professionnel pleinement qualifié ayant déjà reçu la formation professionnelle éventuellement requise en plus du diplôme universitaire.

Quatrièmement, en cas de différences importantes en matière d'enseignement et de formation, ou dans la structure de la profession, la directive prévoit des mécanismes de compensation, à savoir, soit un stage d'adaptation, soit une épreuve d'aptitude. En principe, le choix entre ces deux mécanismes est laissé au migrant mais, en ce qui concerne les professions dont l'exercice exige une connaissance précise du droit national et à l'égard desquelles la fourniture de conseils et/ou d'assistance concernant le droit national est un élément essentiel et constant de l'exercice de l'activité professionnelle, l'État membre d'accueil peut prescrire, soit le stage, soit l'épreuve.

Il est aussi instauré auprès de la Commission un groupe de coordination qui aura pour mission de faciliter la mise en œuvre et l'application de la directive.

Pour mettre en œuvre les dispositions de la directive, les États membres disposeront d'un délai de deux ans à partir de sa notification.

## DROIT DES MARQUES

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil a arrêté une directive rapprochant les législations des États membres sur la marque.

La directive vise l'harmonisation des législations des États membres sur des points essentiels du droit des marques. Une telle harmonisation est jugée nécessaire dans l'optique de la réalisation du marché unique.

Elle s'applique à toutes les marques nationales enregistrées, qu'elles soient de produits ou de services, qu'elles soient individuelles, collectives ou de garantie.

La directive comporte une définition uniforme des signes susceptibles de constituer une marque. Elle établit une liste exhaustive de motifs de refus ou de nullité, certaines de ces modifications étant optionnelles pour les États membres. Ceux-ci gardent toute liberté pour fixer les dispositions de procédure en la matière.

La directive définit de manière uniforme les droits conférés par une marque à son titulaire, ainsi que les limitations à ces droits et les conditions dans lesquelles l'épuisement de ces droits intervient. Ces dispositions ont une importance particulière aux fins de la libre circulation des produits et des services.

Dans ce même but et afin de diminuer autant que possible le nombre de marques enregistrées, et par conséquent le risque de conflits, la directive introduit une obligation d'usage. Le défaut d'usage sérieux dans l'État membre concerné pendant cinq ans comporte la déchéance de la marque ainsi que sa non-opposabilité à un droit postérieur.

Les États membres disposeront de trois ans pour la transposition de la directive dans leur droit à compter du jour où elle sera formellement adoptée. Un mécanisme de procédure particulier peut permettre toutefois au Conseil d'adapter ce délai de manière à le faire coïncider avec la date d'ouverture de l'Office communautaire de marques.

## HEURE D'ÉTÉ

Lors de sa session du 22 décembre 1988, le Conseil a arrêté la cinquième directive concernant les dispositions relatives à l'heure d'été.

En vertu de cette directive, les États membres prendront les mesures nécessaires pour que l'heure d'été pour les années 1990, 1991 et 1992 commence à l'heure du matin GMT le dernier dimanche de mars, c'est-à-dire :

- en 1990 : le 25 mars
- en 1991 : le 31 mars
- en 1992 : le 29 mars

et se termine, à 1 heure du matin le dernier dimanche de septembre, c'est-à-dire :

- en 1990 : le 30 septembre
- en 1991 : le 29 septembre
- en 1992 : le 27 septembre

Pour le Royaume-Uni et l'Irlande, elle se terminerait le quatrième dimanche d'octobre (à moins qu'ils ne décident de s'aligner sur la période des dix autres États membres), c'est-à-dire :



- en 1990 : le 28 octobre
- en 1991 : le 27 octobre
- en 1992 : le 25 octobre

Pour le 1<sup>er</sup> janvier 1992, le Conseil adoptera le régime applicable à partir de 1993.

### BANALISATION DES POSTES FRONTIÈRES

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil a adopté le règlement relatif à la suppression de certaines formalités à la sortie lors du franchissement des frontières intérieures de la Communauté.

Ce règlement reprend une idée exprimée dans les conclusions du Conseil européen réuni à Fontainebleau les 25 et 26 juin 1984, ainsi que dans le Livre Blanc relatif à l'achèvement du marché intérieur.

Le règlement prévoit notamment que, lorsque les marchandises franchissent une frontière intérieure, elles ne doivent, aux fins des formalités et contrôles à accomplir au bureau de sortie dans le cadre de l'application de la procédure du carnet ATA ou du carnet communautaire de circulation ou du formulaire 302, être présentées qu'au bureau d'entrée, à moins que le bureau de sortie ne soit en même temps le bureau de départ.

### CONTRÔLE OFFICIEL DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Lors de sa session du 21 décembre 1988, le Conseil a approuvé une position commune sur la directive fixant les principes généraux relatifs à l'exercice des contrôles publics sur les denrées alimentaires.

Les considérants de la directive soulignent l'importance des échanges de denrées alimentaires dans le Marché commun, la nécessité de protéger la santé et les problèmes que pourrait poser l'existence de différents types de contrôles pour la libre circulation.

Le contrôle, au sens de la directive, concerne :

- les denrées alimentaires,
- les additifs alimentaires, les vitamines, les sels minéraux, les oligo-éléments et les autres produits d'addition destinés à être vendus en tant que tels,
- les matériaux et objets destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires.

Les contrôles prévus par la directive ont pour objet de prévenir les risques pour la santé publique, d'assurer la loyauté des transactions commerciales et de protéger les intérêts des consommateurs.

### BOISSONS SPIRITUEUSES

Après six années de longues et difficiles négociations, le Conseil, lors de sa session des 12 au 20 décembre 1988 a dégagé, à l'unanimité, une position commune sur le règlement établissant les règles générales relatives à la définition, à la désignation et à la présentation des boissons spiritueuses.

Compte tenu de l'importance économique de ces produits, l'adoption de dispositions communes dans ce domaine s'imposait afin de contribuer au bon fonctionnement du marché.

Les boissons spiritueuses constituant un débouché important pour l'agriculture communautaire, le présent règlement vise à maintenir ce débouché et à assurer notamment :

- des normes minimales de production pour les boissons spiritueuses ayant un titre alcoométrique minimal égal ou supérieur à 15 % vol,
- une protection appropriée pour les dénominations géographiques traditionnelles,
- la réservation exclusive des dénominations suivantes :

= grappa, à l'eau-de-vie de marc élaborée en Italie,

= ouso, à la boisson spiritueuse anisée élaborée en Grèce,

= Korn et Kornbrand, à la boisson spiritueuse de céréales élaborée en Allemagne et dans les régions de la Communauté où l'allemand est une des langues officielles et sous réserve que la production de cette boisson dans ces régions soit traditionnelle,

= pacharan, à la boisson spiritueuse de fruit élaborée en Espagne.

### PROBLÈMES SANITAIRES CONCERNANT LES VIANDES HACHÉES

Lors de sa session des 12 au 20 décembre 1988, le Conseil a arrêté à l'unanimité un texte de compromis de directive établissant les exigences relatives à la production et aux échanges de viandes hachées, de viandes en morceaux de moins de 100 grammes et de préparations de viandes et modifiant les directives 64/433/CEE (viandes fraîches) 71/118/CEE (viandes de volailles) et 72/462/CEE (pays tiers).

Les directives précitées réservaient au droit national le règlement des conditions de production et d'échanges de ces viandes. L'adoption de cette directive vise à établir des règles communes devant régir les échanges intracommunautaires de ces produits à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992.

Pour y parvenir le Conseil a harmonisé les prescriptions relatives à la préparation, à l'emballage, au stockage et au transport des viandes susvisées ainsi que les exigences sanitaires auxquelles elles doivent répondre lors de leur production.

Compte tenu du caractère périssable de ces produits, le souci de garantir une production appropriée du consommateur a conduit le Conseil à fixer des règles minimales de composition, à imposer aux établissements le respect de normes microbiologiques de production pour ces produits et à limiter les additifs utilisés pour la fabrication, dans l'attente d'une décision communautaire sur la fixation de règles communes, conformément à la position commune adoptée par le Conseil le 22 juin 1988.

Il est également apparu nécessaire de garantir une bonne information du consommateur sur la composition de ces produits.

Les règles générales déjà prévues pour l'inspection communautaire des abattoirs sont étendues aux établissements spécialisés dans la production des viandes et préparations couvertes par la décision.

Enfin, le Conseil a dès-à-présent prévu l'extension des règles prévues pour les échanges aux produits destinés au marché domestique, sauf dérogation spécifique à décider par le Conseil avant le 1<sup>er</sup> janvier 1991. A défaut d'un réexamen avant cette date, les normes microbiologiques prévues par le texte s'appliqueraient à l'ensemble de la production communautaire. Les autres règles d'inspection s'appliqueraient à la date prévue pour l'application des règles d'inspections communautaires aux viandes nationales.

### PROBLÈMES SANITAIRES EN MATIÈRE D'ÉCHANGES INTRACOMMUNAUTAIRES DE PRODUITS À BASE DE VIANDE

Lors de sa session des 12 au 20 décembre 1988, le Conseil a arrêté à l'unanimité une directive modifiant la directive 77/99/CEE relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande, afin d'harmoniser les règles applicables aux viandes et aux produits à base de viande.

Cette directive prévoit notamment :

- la prise en compte de l'évolution dans les domaines scientifique et technique, et des adaptations récemment décidées par le Conseil pour les viandes fraîches constituant la matière première pour la fabrication de produits à base de viande ;

— l'inclusion dans le champ d'application de la directive de règles régissant les échanges pour les plats cuisinés et les produits à base de viande obtenus à partir de viandes hachées, de viandes en morceaux de moins de 100 grammes et de préparations de viandes répondant aux exigences de la directive « viandes hachées » ;

— l'établissement de règles d'hygiène à respecter pour les contenants ;

— l'adaptation des procédures pour l'inspection, l'agrément et le retrait de l'agrément des établissements de manière à étendre l'inspection, communautaire aux établissements fabriquant les produits à base de viande.

L'adoption de ce texte, en liaison avec l'adoption de celui sur les « viandes hachées », complète la réglementation communautaire en supprimant la « zone grise » qui existait entre la directive « viandes fraîches » et la directive 77/99/CEE.

#### **PESTE PORCINE CLASSIQUE**

Lors de sa session des 12 au 20 décembre 1988, le Conseil a arrêté à l'unanimité la décision visant à qualifier certaines nouvelles régions de la Communauté comme officiellement indemnes ou indemnes de peste porcine.

Cette décision confirme l'amélioration de la situation de la Communauté au regard de la peste porcine classique.

Sont reconnues comme officiellement indemnes de peste porcine certaines parties de territoires de la France, de la RFA et des Pays-Bas dans lesquelles la vaccination n'est plus autorisée depuis au moins 12 mois, et où aucun cas de peste porcine classique n'est apparu depuis la même période ; le statut de quatre départements français étant toutefois à confirmer par la Commission le 7 février 1989.

Cette reconnaissance d'officiellement indemnes de peste porcine ouvre aux régions concernées par la décision du Conseil, la possibilité d'exporter, sans restriction, vers les autres États ou régions officiellement indemnes de peste porcine.

Sont reconnues indemnes de peste porcine certaines parties du territoire de la Belgique, de la R.F.A., de France, d'Espagne et d'Italie (aucun cas de peste porcine n'ayant été détecté dans ces régions depuis plus d'un an).

#### **SÉCURITÉ ET SANTÉ AU TRAVAIL - NOUVELLE DIRECTIVE-CADRE**

Lors de sa session des 16/17 décembre 1988, le Conseil a approuvé sa position commune sur la proposition de directive concernant la mise en œuvre de mesures pour promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

En concluant les travaux sur ce point, le président a souligné que l'approbation de cette directive constitue un pas important vers la réalisation de la dimension sociale du marché intérieur.

En effet, cette directive constitue la base pour la mise en œuvre future de l'article 118 A du traité CEE, et notamment pour les travaux concernant les propositions de directive présentées par la Commission en mars 1988.

Comme prévu par l'article 118 A du traité CEE, cette directive contiendra seulement des prescriptions minimales. Par rapport aux législations nationales en la matière, la directive se limitera aux aspects indispensables. Néanmoins, le champ d'application est très large et vise des secteurs et des moyens de travail qui, jusqu'à présent, n'étaient pas couverts par la plupart des législations nationales.

La directive prévoit des futures directives pour des aspects particuliers. En effet, la Commission a déjà présenté 5 propositions de directive concernant respectivement les lieux de travail, les machi-

nes, les équipements de protection individuelle, les écrans de visualisation et les charges lourdes.

Conformément à l'article 118A, la directive essaie d'éviter des contraintes administratives, financières et juridiques, telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

La directive prévoit notamment :

— des principes généraux concernant la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé, l'élimination des facteurs de risque et d'accident, l'information, la consultation, la participation équilibrée selon les pratiques et/ou législations telles qu'elles existent dans les États membres, la formation des travailleurs et de leurs représentants, ainsi que des principes généraux pour leur mise en œuvre ;

— une application à tous les secteurs d'activités privés et publics (activités industrielles, agricoles, commerciales, administratives, de service, éducatives, culturelles, de loisirs, etc.).

### **III. — Relations extérieures**

#### **COOPÉRATION CEE-YOUGOSLAVIE**

1. Le Conseil de coopération CEE-Yougoslavie a tenu sa septième session, au niveau ministériel, le lundi 19 décembre 1988, à Bruxelles, sous la présidence de M. Pangalos, ministre suppléant des Affaires étrangères de la République hellénique et président en exercice du conseil des Communautés européennes.

La délégation yougoslave était conduite par M. Loncar, secrétaire fédéral des Affaires étrangères de la république socialiste fédérative de Yougoslavie, chef de la délégation yougoslave.

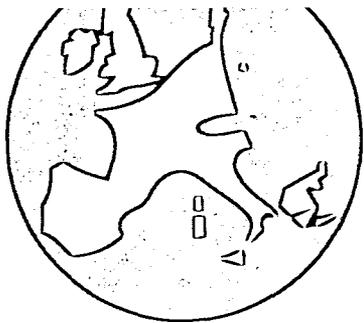
La Commission était représentée par M. Claude Cheysson.

2. M. Loncar a indiqué que la Yougoslavie, en tant que pays méditerranéen, pays de l'Europe du Sud, mais aussi pays en développement et non aligné, recherche des solutions spécifiques pour la promotion de la coopération avec la Communauté. Ces solutions dépendront aussi dans une grande mesure de la direction du développement de la Communauté. La Yougoslavie estime en effet que le renforcement de l'identité européenne par l'élimination des barrières existantes, économiques, politiques, idéologiques et autres, serait dans l'intérêt de tous les Européens et que l'intégration des économies nationales dans cet espace en fonction de l'efficacité et de l'intérêt économique constituerait une garantie de progrès.

M. Loncar a souligné l'intérêt de la Yougoslavie pour le renforcement de la coopération avec la Communauté européenne dans le cadre d'une relation spéciale avec la Communauté et dans l'intérêt mutuel. Il a notamment souligné l'importance du dialogue politique qui vient d'être établi entre la Communauté européenne et la république socialiste fédérative de Yougoslavie dans l'esprit des principes de la déclaration de Belgrade.

M. Loncar a également souligné les processus d'intégration qui connaissent, sous l'influence des découvertes technologiques, un élan toujours plus grand et irréductible, et qui devraient établir entre la Communauté et la Yougoslavie des liens encore plus nombreux dans le cadre d'une division européenne et mondiale du travail.

3. Cette session du Conseil de coopération a permis de faire le bilan et de tracer les perspectives des relations entre la Communauté et la république socialiste fédérative de Yougoslavie dans le cadre de l'Accord de coopération. Dans ce contexte, le Conseil a adopté



une nouvelle Résolution relative à la relance, dans des domaines spécifiques, de la coopération évoquée dans la précédente Résolution du 14 décembre 1987. La nouvelle Résolution a souligné l'importance de la réforme économique en cours en Yougoslavie dont une économie de marché et une plus large intégration dans les processus actuels de l'économie mondiale et notamment celle de l'Europe constituent les principales orientations. La nouvelle Résolution souligne, en outre, l'importance que les deux parties accordent à la coopération scientifique et technologique : le Conseil de coopération se félicite du développement important intervenu qui place celle-ci dans le cadre d'un arrangement spécifique qui vient d'être signé.

4. En ce qui concerne le bilan des relations entre la Communauté et la Yougoslavie dans le cadre de l'Accord de coopération le Conseil de coopération a pris note des déclarations de la délégation yougoslave sur le programme de réformes destiné à assainir la situation économique et financière de la Yougoslavie.

Le Conseil de coopération a confirmé l'importance du renforcement de la coopération commerciale entre la Yougoslavie et la Communauté conformément aux objectifs et principes de l'Accord de coopération adoptés en commun, et qui pourrait permettre l'accroissement du volume total des échanges dans l'intérêt réciproque.

Il a confirmé l'importance du développement à long terme des relations commerciales et à cet effet de l'application efficace des concessions convenues dans les Accords entre la Yougoslavie et la Communauté de façon à encourager un développement plus équilibré ainsi que l'amélioration de la structure et le développement du volume de leurs échanges commerciaux ; il s'est félicité de la tendance au rééquilibrage des échanges commerciaux entre les deux parties et enfin il a invité les deux parties à rechercher dans un esprit constructif des solutions mutuellement satisfaisantes aux problèmes commerciaux ponctuels et sectoriels pouvant être rencontrés dans l'application des dispositions commerciales de l'Accord.

5. En ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération financière, le Conseil de coopération s'est réjoui de la mise en œuvre rapide du second Protocole financier qui concrétise la coopération financière entre la Yougoslavie et la Communauté, dont la majeure partie est destinée au financement des projets concernant les infrastructures de transport d'intérêt commun, en particulier l'autoroute trans-yougoslave y compris ses bretelles de raccordement. Il a pris note avec satisfaction que, grâce à la qualité de la coopération avec les autorités yougoslaves, la BEI a déjà accordé les prêts totalisant 210 millions d'ECU pour le financement de l'autoroute trans-yougoslave. Il a pris acte des efforts que la Yougoslavie déploie en vue de la construction de l'infrastructure routière présentant un intérêt mutuel auxquels la Communauté accorde son appui financier et enfin il a constaté avec satisfaction que les deux parties sont prêtes à mettre en œuvre la coopération financière conformément à l'article 12 paragraphe 1 de l'Accord.

6. Le Conseil de coopération a considéré comme positif le bilan de la mise en œuvre de la Résolution du 14 décembre 1987 relative à l'avenir des relations entre la Yougoslavie et la Communauté, et il a pris note avec satisfaction des orientations dégagées par le groupe de travail « Coopération CEE/Yougoslavie ». Il a en outre pris note de la volonté commune des deux parties de donner à la coopération, dans une série de domaines, un cadre approprié ; il a invité les parties, dans cette perspective dynamique, à poursuivre les travaux (cf. la nouvelle Résolution adoptée ce 19 décembre 1988 par le Conseil de coopération).

La partie yougoslave a souligné son intérêt pour la coopération dans le domaine de l'environnement et a exprimé le souhait de pouvoir adhérer au document administratif unique ainsi qu'au CEM CENELEC.

7. En ce qui concerne la mise en œuvre de la coopération prévue au Titre I de l'Accord, le Conseil de coopération a apprécié positivement la mise en œuvre de sa Décision n° 1/87 qui a contribué au développement de la coopération dans son ensemble.

Il a pris note avec satisfaction des orientations dégagées, conformément au mandat donné par la résolution du Conseil de coopération du 14 décembre 1987, par le groupe de travail « Coopération CEE/Yougoslavie ». Il a en outre souligné l'importance de ces orientations qui visent à développer, dans certains secteurs, des voies nouvelles de coopération en plaçant des relations dans un cadre approprié, afin d'enrichir, d'étendre et d'intensifier les relations entre la République socialiste fédérative de Yougoslavie et la Communauté européenne. Il a encouragé les deux parties, dans cette perspective à poursuivre les travaux afin, d'une part, de renforcer les programmes de coopération existants, et d'autre part, d'étudier les possibilités de créer un cadre approprié à la coopération dans certains secteurs susceptibles de jouer un rôle moteur dans le rapprochement des économies.

La décision n° 1/88 que le Conseil de coopération a adoptée, constitue un nouveau pas dans la réalisation d'une nouvelle étape des relations permettant leur enrichissement, leur extension et leur intensification, conformément aux intentions et aux possibilités de l'Accord de coopération.

8. En ce qui concerne la coopération dans le domaine des transports, le Conseil de coopération en a souligné la grande importance et a invité les deux parties à continuer à déployer des efforts en vue de sa promotion.

Il s'est félicité de l'intérêt manifesté par les deux parties d'améliorer les conditions de transit en Yougoslavie. Il a souhaité que les négociations engagées dans le domaine des transports se concluent aussi rapidement que possible. Il a souligné également l'intérêt pour les deux parties de procéder à des échanges de vues et d'information sur le développement de leurs politiques de transports respectives.

9. En ce qui concerne la coopération dans le domaine social le Conseil de coopération a pris note des regrets exprimés du fait que la décision concernant la mise en œuvre des articles 45 à 47 de l'Accord n'ait pas été adoptée dans un délai raisonnable.

Le Conseil a aussi pris note que la réunion du Groupe de travail ad hoc « États membres/Yougoslavie » s'est tenue le 9 septembre 1988 et que ce Groupe est parvenu à des conclusions après avoir procédé à un échange de vues concernant la main-d'œuvre yougoslave employée dans la Communauté.

#### ORIENTATIONS GÉNÉRALES POUR 1989 EN MATIÈRE D'AIDES FINANCIÈRES ET TECHNIQUES EN FAVEUR DES PVDALA

Lors de sa session du 19 décembre 1988, le Conseil a arrêté les orientations générales pour 1989 en matière d'aides financières et techniques en faveur des pays en développement d'Amérique latine et d'Asie.

Ces orientations générales sont destinées à guider la Commission dans la gestion de l'aide en question.

Elles stipulent qu'à la base de l'action communautaire doivent rester les besoins des pays les moins favorisés et des couches de populations les plus nécessiteuses.

La priorité sera donnée au secteur rural et notamment à l'amélioration de la situation alimentaire, avec l'accent sur la production, les services de soutien, les infrastructures sociales, la formation des paysans, etc., l'encouragement spécial des PME, le maintien du soutien aux efforts d'intégration régionale.

Partant de ces principes communs, l'aide sera modulée en fonction des besoins et des priorités de chaque pays et de chaque région, ainsi pour l'Asie, ce sera en particulier la nécessité de transferts de capitaux en vue d'intensifier les investissements productifs et pour l'Amérique latine ce seront les actions visant à la réduction des disparités sociales qui recevront une attention particulière. L'Amérique centrale restera dans son ensemble une zone d'attention spéciale.

Sur le plan financier, la décision tient compte que l'autorité budgétaire a introduit des dotations budgétaires distinctes pour la mise en œuvre de la coopération financière et technique en Asie et en Amérique latine (art. 9300 ASIE : 191 MECU en crédits d'engagement et 130 MECU en crédits de paiement ; art. 9310 Amérique latine : 92 MECU en crédits d'engagement et 61 MECU en crédits de paiement).

Des réserves communes seront constituées pour le soutien à la recherche agricole et les coûts de gestion, ainsi que, dans une limite de 10 % des crédits disponibles, pour faire face à des circonstances exceptionnelles (p. ex. reconstruction en cas de catastrophes).

#### **DÉCLARATION DES DOUZE À L'OCCASION DU 40<sup>e</sup> ANNIVERSAIRE DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME (10 DÉCEMBRE 1988)**

La Communauté Européenne et ses États membres souhaitent se joindre, aujourd'hui, à la communauté internationale pour célébrer le 40<sup>e</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les douze États membres de la Communauté européenne réaffirment leur profond engagement à respecter, protéger et poursuivre la promotion des droits de l'Homme qu'ils considèrent comme une pierre angulaire de la coopération européenne et de la sécurité et un élément essentiel dans leurs relations avec les pays tiers, comme les ministres des Affaires étrangères des Douze l'ont souligné, dans leur Déclaration commune du 21 juillet 1986.

A cette occasion, les douze États membres de la Communauté européenne tout en se réjouissant du progrès notable réalisé dans

ce domaine au cours de ces 40 années, ne peuvent que regretter les violations persistantes des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans le monde entier. S'agissant de cette question ; les Douze ont exprimé leur préoccupation, dans des termes non-équivoques, dans leur récente intervention à la troisième commission de la 43<sup>e</sup> AGNU. Aujourd'hui, nous confirmons à nouveau que la reconnaissance de la dignité fondamentale et des droits égaux et inaliénables de tous les membres de la famille humaine est la base de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. Nous réaffirmons qu'avec l'adoption de la Déclaration universelle et des traités subséquents sur les droits de l'Homme, la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est devenue un devoir essentiel de la communauté internationale ainsi que de chacun de ses membres qui dépasse les frontières nationales et transcende le principe de non-interférence dans les affaires intérieures. Nous croyons fermement que l'application des principes des droits de l'Homme acceptés universellement, comme ils sont posés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et rendus contraignants pour les États parties aux pactes internationaux de 1966 sur les droits civils et politiques ainsi qu'économiques, sociaux et culturels, devrait être le premier devoir de tous les États. Nous saisissons cette occasion pour réitérer notre attachement au concept des droits de l'Homme qui marque le rapport entre l'État et l'individu dont ce dernier est le bénéficiaire. Les douze États membres de la Communauté européenne appellent tous les gouvernements à devenir partie aux traités internationaux sur la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et soulignent l'importance des instances internationales de surveillance efficaces qui sont établies pour assurer le contrôle effectif de l'application et du respect des engagements pris par les États parties.

UN DOSSIER COMPLET SUR LA CONSTRUCTION DE

**L'EUROPE** INDUSTRIELLE.

*Le numéro spécial des Annales des Mines,  
 « les entreprises face à la  
 construction européenne »,  
 en 30 articles :*  
 — offre un « guide Michelin »  
*des institutions de Bruxelles  
 (comment les directives  
 de la C.E.E.  
 interviennent-elles  
 dans la vie des entreprises ?) ;*  
 — dresse un inventaire des  
*stratégies développées  
 par les industriels  
 pour s'adapter aux  
 règles du jeu de 1993 ;*

*au jeu de la  
 ou gagner normalisation  
 perdre européenne ?  
 va-t-elle Mon secteur  
 entreprise industriel  
 Mon est-il bien  
 organisé  
 pour  
 faire du  
 « lobbying »  
 à Bruxelles ? Les  
 réglementations  
 anti-dumping  
 de la C.E.E.  
 peuvent-elles  
 arrêter les  
 marchandises  
 asiatiques*  
 à bas  
 prix ?

— dévoile les enjeux économiques  
*dissimulés derrière les  
 affrontements sur la  
 construction de l'Europe.*  
 Quatre chapitres :  
 — histoire et fonctionnement  
*des institutions européennes ;*  
 — les instruments  
*de l'Europe  
 industrielle ;*  
 — les entreprises  
*face à l'Europe ;*  
 — les enjeux  
*de l'Europe  
 industrielle.*

**DES AUTEURS DE RENOM**

• M. RIGAL, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire  
 • M. LOVERGNE, D.G.-I., Commission des Communautés Européennes • M. LAVENIR,  
 Inspection générale des Finances • M. LECOQ, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Amé-  
 nagement du Territoire • M. GAUVIN, D.S.C.R., Ministère des Transports • M. DE  
 WARENGHIEN, D.G.I., Ministère de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire  
 • M. CADIOU, programme Esprit • M. LANGLAIS, D.G.-XVI, Commission des Com-  
 munautés Européennes • Mme BARBIER, Annales des Mines • Entrevue avec M. PITON,  
 ancien conseiller technique du Ministre du Commerce Extérieur • Mme NICOLAS,  
 AFNOR • M. BREGUET, Président-Directeur général d'Asea Brown Boveri-France  
 • M. PECQUEUR, Président de la S.N.E.A. • M. LONGIN, Directeur « Public-affairs »,  
 Monsanto • M. APPERT, Directeur de T.R.T.-Philips • M. GUTIERREZ-ESCUADERO,  
 Directeur de Repsol Bruxelles • Docteur Peter HERR, Directeur adjoint d'Hoffman La  
 Roche • M. LABADENS, Directeur de la Communication Sacilor • M. CRESPIY, Cabi-  
 net du Ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du Territoire • M. DERVELOY, Pré-  
 sident de PROUVOST S.A. • M. ZEIDLER, Vice-Président d'Alcatel N.V. • M. JOUR-  
 DAN, Délégué général de la F.C.S. des minerais et métaux non ferreux • Mme LON-  
 DEZ, Président-Directeur général de Londez Conseil • M. MORAWITZ, Directeur au  
 Ministère de R.F.A., interrogé par M. HARTMAN, ancien directeur à la Commission  
 des Communautés Européennes • M. SAGLIO, Conseiller du Ministre de l'Industrie et  
 de l'Aménagement du Territoire • M. AYRAL, D.G.-III, Commission des Communautés  
 Européennes • M. PRINGUET, ancien D.I.A.A., Ministère de l'Agriculture  
 • M. MOREAU-DEFARGES, I.F.R.I.

# REVUE DU MARCHÉ COMMUN

## Numéros spéciaux

### N° 307 – Mai-Juin 1987

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

### N° 309 – Août-Septembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :  
les méthodes institutionnelles de la construction européenne

### N° 312 – Décembre 1987

Le trentième anniversaire du traité de Rome :  
relations extérieures de la Communauté

# 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

INFORMATION SERVICE  
2100 M STREET NW SUITE 707  
WASHINGTON DC 20037  
USA

MCABT0000900  
THE EUROPEAN COMMUNITY

tions passées, en cours et pré-  
sents et des relations entre créan-

« *Financement du développement  
1985* » .

« *Stabilité et flexibilité du marché  
des entreprises industrielles* » .

« *Politique d'endettement et sa pré-*

« *Nouveaux enjeux monétaires et  
monnaie* » .

« *Vers un capitalisme sans*

## DEUXIÈME PARTIE

« *Problèmes de l'activité industrielle  
et le plan régional*

« *Financement du système produc-  
tif : l'État-industrie : une com-*  
»

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 pro-  
ductifs régionaux* »

## TROISIÈME PARTIE

### Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investisse-  
ments 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 produc-  
tive 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

Éditions techniques et économiques

3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30