

REVUE DU  
**MARCHÉ COMMUN**

BS  
MB

CK  
Lubomy



Union monétaire : le débat est ouvert, C. COVA. — La réforme des fonds structurels, J. Van GINDERACHTER. — Les incidences économiques de la libéralisation des mouvements de capitaux dans la CEE, Ph. ROLLET et M. LELART (GRASFE). — Le statut juridique des travailleurs maghrébins résidant dans la CEE, A. NADIFI. — « Le système EUMETSAT », J.-Ph. ARNOLD. — Le prélèvement de coresponsabilité après l'arrêt de la Cour de justice du 29 juin 1988, affaire 300/86 Van Landschoot c/m V. Mera, J.-P. SPITZER. — Des groupes politiques du Parlement européen aux partis européens, M. SILVESTRO.

Janvier 1989  
numéro spécial

**LES RESTRUCTURATIONS**  
**droit du travail**  
**protection sociale**

**DROIT SOCIAL : 3 rue Soufflot - 75005 PARIS**  
**Téléphone : (1) 46 34 10 30 - Télécopieur (1) 46 34 55 83**



---

**sommaire**

---

**problèmes  
du jour**

- 269 Union monétaire : le débat est ouvert, par Colette COVA

**l'économie  
et le social  
dans le marché commun**

- 271 La réforme des fonds structurels, par J. Van GINDERACHTER, chef de division à la Commission des Communautés européennes.
- 280 Les incidences économiques de la libéralisation des mouvements de capitaux dans la CEE, plume tenue par Philippe ROLLET et Michel LELART (GRASFE).
- 289 Le statut juridique des travailleurs maghrébins résidant dans la CEE, par Abdeladim NADIFI, docteur en droit.
- 296 « Le système EUMETSAT », par Jean-Philippe ARNOLD, docteur en droit, conseiller juridique consultant à Eumetsat, conseiller extérieur commission France-RFA.

**problèmes juridiques  
et institutionnels**

- 299 Le prélèvement de coresponsabilité après l'arrêt de la Cour de justice du 29 juin 1988, affaire 300/86 Van Landschoot c/m V. Mera, par Jean-Pierre SPITZER, avocat à la cour d'appel de Paris, ancien référendaire à la Cour de justice des Communautés européennes.
- 309 Des groupes politiques du Parlement européen aux partis européens, par Massimo SILVESTRO, chef de division des Affaires politiques et institutionnelles, direction générale des Études Parlement européen.

**actualités  
et documents**

- 312 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 : .....

.....

Date :

Signature :

À retourner à

**REVUE DU  
MARCHÉ  
COMMUN**

**ÉDITIONS  
TECHNIQUES  
ET ÉCONOMIQUES**

3, rue Soufflot  
F - 75005 PARIS

Tél. (1) 46.34.10.30

# UNION MONÉTAIRE : LE DÉBAT EST OUVERT

Colette COVA

Trente ans après la signature du Traité De Rome et 3 ans après l'adoption de l'Acte Unique, les douze États membres de la Communauté sont invités à faire un nouveau pas sur la voie de l'intégration et à réaliser une véritable Union économique et monétaire.

Le rapport du Comité Delors adopté à l'unanimité le 13 avril à Bâle par les gouverneurs des banques centrales et présenté aux ministres des finances le 17 avril a été réalisé à la demande du Conseil européen de Hanovre. Il prévoit une union économique en 3 étapes dont la première débiterait le 1<sup>er</sup> juillet 1990 : elle impliquerait une politique monétaire commune et à terme une monnaie unique.

Il s'agit d'une approche très progressive puisque les auteurs du rapport ne fixent ni calendrier, ni échéance, le passage d'une étape à l'autre n'étant possible que si certaines conditions économiques et financières sont remplies. Néanmoins un engagement politique irrévocable serait souscrit dès le début du processus : « la décision d'entamer la première phase devrait être une décision d'engager tout le processus ». Cela serait concrétisé par l'ouverture de négociations pour un nouveau traité dès cette première phase, afin de se doter des structures nécessaires pour la réalisation de l'Union monétaire.

## 1<sup>re</sup> étape au 1<sup>er</sup> juillet 1990

« Son objectif serait d'accroître la convergence des performances économiques en renforçant la coordination des politiques économique et monétaire dans le cadre institutionnel existant ». La progression parallèle dans ces deux domaines est une référence chère à l'Allemagne.

Dans le domaine économique, la convergence des politiques serait améliorée grâce à une surveillance sur base d'indicateurs arrêtés en commun, et une meilleure coordination des politiques budgétaires avec des orientations quantitatives précises à moyen terme.

Dans le domaine monétaire, « il serait souhaitable que tous les États membres de la Communauté participent au mécanisme de change du Système Monétaire Européen (SME) ». Le rôle du Comité des gouverneurs des banques centrales serait renforcé : « il formulerait des avis sur l'orientation générale de la politique monétaire et des changes ainsi que sur les mesures prises dans ces domaines par les différents pays ». Ses avis ne seraient toutefois pas encore contraignants.

Le comité Delors n'a cependant pas réussi à ce stade à se mettre d'accord « sur la création d'un Fonds de réserve européen qui, doté de 10 % des ressources des banques nationales, préfigurerait le futur Système européen de banques centrales (SEBC) ».

Le rapport prévoit que la deuxième phase ne pourrait commencer qu'à deux conditions : d'une part lorsque le nouveau traité serait entré en vigueur ; d'autre part lorsque les conditions économiques, financières, monétaires et sociales répondraient à certains critères qui seraient définis dans le Traité. L'appréciation de ces critères serait laissée au Conseil européen.

Dans le domaine monétaire, la caractéristique de cette seconde étape serait la mise en place progressive du SEBC. La difficulté de cette période transitoire « résiderait dans l'organisation d'un transfert progressif du pou-



voir de décision des autorités nationales à une institution communautaire » : Par exemple, « des orientations monétaires générales seraient fixées dans l'ensemble de la Communauté et la politique monétaire nationale serait appliquée dans le respect de ces grandes lignes directrices ». En outre les marges de fluctuation dans le mécanisme de change seraient rétrécies afin d'avancer vers l'étape finale où elles seraient supprimées.

Dans le domaine économique, la Communauté arrêterait à la majorité des « règles précises mais non encore contraignantes en ce qui concerne l'ampleur des déficits budgétaires annuels et leur financement. La Commission pourrait saisir le Conseil en cas d'inobservation par les États membres et pourrait proposer les actions nécessaires ».

Enfin viendrait l'étape ultime caractérisée sur le plan économique par des règles contraignantes en particulier dans le domaine budgétaire et sur le plan monétaire par l'établissement de parités fixes et l'élaboration d'une politique monétaire unique confiée au SEBC qui gèrerait les réserves officielles mises en commun. L'adoption de la monnaie unique aurait lieu pendant cette étape.

## Premières réactions

La réaction des Britanniques aux propositions du rapport Delors ne s'est pas faite attendre. L'exposé de M. Delors était à peine terminé que le chancelier de l'Échiquier, Sir Nigel Lawson, déclarait que « Londres ne pouvait accepter dans un futur prévisible un transfert de souveraineté qui déboucherait sur une fédération européenne ». Pour les Britanniques, la CEE est « une Communauté d'États indépendants et souverains qui travaillent de plus en plus étroitement entre eux, l'essentiel étant l'achèvement du marché unique en 1993 ».

Le Chancelier britannique a précisé par la suite qu'il était favorable à un renforcement de la coopération monétaire

dans le cadre du traité existant ainsi qu'à l'adhésion de la Livre au système de change du SME, comme le prévoit la première phase du rapport. Mais, deux obstacles empêchent l'adhésion de Londres à cette première étape : d'une part le fait que s'engager implique d'aller jusqu'au bout du processus d'autre part l'ouverture de négociations pour la révision du Traité.

Seul le Royaume-Uni a marqué jusqu'ici une hostilité déclarée au rapport Delors qui a été accueilli « avec un préjugé favorable » dans les autres capitales européennes.

L'engagement politique sur la révision du Traité sera à l'ordre du jour du Conseil européen de Madrid les 27 et 28 juin. Cependant les chefs d'État et de gouvernement se donneront sans doute le temps de la réflexion et c'est plutôt au Sommet européen de décembre, sous présidence française, qu'une décision pourrait être prise.

L'attitude qu'adoptera Margaret Thatcher reste la principale inconnue. A l'heure actuelle, plusieurs scénarios sont envisageables : soit elle se rallie au point de vue majoritaire et accepte d'engager les négociations sur un nouveau Traité, soit elle persiste pour des raisons de souveraineté nationale à refuser une union économique et monétaire. Dans ce cas, les partenaires de la Grande-Bretagne peuvent s'engager sans elle sur la voie tracée par le comité Delors, car une Europe à géométrie variable est possible. Le rapport précise en effet : « il n'y a qu'une communauté, mais tous ses membres n'ont pas participé pleinement à tous ses aspects depuis le début. Un consensus sur les objectifs finaux de la Communauté ainsi qu'une participation aux mêmes institutions devrait être maintenus, sous réserve toutefois d'une certaine flexibilité quant à la date et aux conditions auxquelles certains pays membres adhèreraient à certains arrangements ».

Dernière hypothèse, le premier ministre britannique pourrait convaincre d'autres partenaires de renoncer aux objectifs du rapport Delors et de se contenter de renforcer leur coopération sans transfert de souveraineté, ni révision du Traité. Dans ce cas, l'union monétaire serait reportée aux calendes grecques...

## LA RÉFORME DES FONDS STRUCTURELS

J. Van GINDERACHTER \*

*Chef de division à la Commission  
des Communautés européennes*

En 1988, la Communauté européenne (CE) a réalisé :

- la réforme budgétaire visant à doter la Communauté des ressources nécessaires jusqu'en 1992 ;
- la réforme de la politique agricole commune (PAC) visant à freiner, voire réduire la production ne trouvant pas d'acquéreur ;
- la réforme des Fonds structurels, visant à doubler leur dotation et à mieux utiliser les moyens rendus disponibles.

Toutes ces réformes font partie du paquet dit « Delors » du nom du président de la Commission qui les a proposées le 15 février 1987 dans un document intitulé « Réussir l'Acte unique » (1).

L'assainissement budgétaire de la Communauté n'était pas possible sans une profonde réforme de la PAC, notamment via l'introduction des stabilisateurs. Et les moyens budgétaires supplémentaires pour les Fonds structurels ne pouvaient pas être libérés par l'introduction de la 4<sup>e</sup> ressource (contribution des États membres sur PNB) sans avoir la garantie d'une stabilisation des dépenses agricoles. L'augmentation des moyens structurels était nécessaire pour réaliser la cohésion économique et sociale, considérée par d'aucuns comme la contrepartie politique de l'achèvement du grand marché intérieur en 1992.

La réforme des Fonds structurels a fait l'objet de cinq règlements du Conseil, qui sont tous entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989 :

- Règlement (CEE) n° 2052/88 du 24 juin 1988 (2) (règlement-cadre) ;
- Règlement (CEE) n° 4253/88 du 19 décembre 1988 (3) (règlement d'application) ;
- Règlement (CEE) n° 4254/88 du 19 décembre 1988 (3) (FEDER) ;
- Règlement (CEE) n° 4255/88 du 19 décembre 1988 (3) (FSE) ;
- Règlement (CEE) n° 4256/88 du 19 décembre 1988 (3) (FEOGA-Or.).

Les trois Fonds structurels concernés existent depuis longtemps :

- le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) a été introduit sur base de l'article 235 du Traité CEE — cas non prévu — en 1975, suite au premier élargissement ;
- le Fonds Social Européen (FSE) a été créé par le Traité CEE du 25 mars 1957 (art. 123 et suivants) ;
- le Fonds Européen Agricole de Garantie et d'Orientation (FEOGA) avait été prévu par le Traité CEE (art. 40, § 4) mais n'a été mis en place qu'en 1962.

Jusqu'en 1988, et malgré les efforts de coordination entrepris par la Commission (opérations intégrées, Programmes Méditerranéens Intégrés (PIM) notamment), ces trois fonds ont agi plutôt en ordre dispersé ce qui ne doit pas étonner, puisqu'ils constituaient le volet financier de différentes politiques communautaires. La présente

(\*) Le présent article reflète les vues personnelles de l'auteur.

(1) Doc. COM (87) 100 du 15 février 1987.

(2) *Journal officiel des Communautés européennes (JO)* n° L 185 du 15.7.1988.

(3) *JO* n° L 374 du 31.12.1988.



réforme comporte des contraintes de coordination entre les différents fonds qui devraient garantir un plus grand impact de l'action structurelle de la Communauté.

La réforme des Fonds structurels consiste pour l'essentiel en :

- un doublement de leur dotation (en termes réels) d'ici 1993 ;
- une plus grande concentration de leur champ d'intervention, tant fonctionnel que géographique ;
- une technique d'intervention par programmes (pluriannuels) plutôt que par projets (*ad hoc*) ;
- le partenariat ou la participation des régions et autres groupes d'intérêt à la préparation et à l'exécution des programmes ;
- une harmonisation (et souvent un relèvement) des taux de participation de la part de la Communauté ;
- une plus grande flexibilité dans l'octroi d'avances ;
- une plus grande rigueur dans l'évaluation *ex ante* et *ex post*.

#### Le doublement des crédits des Fonds structurels

Le règlement-cadre prévoit en son article 12 § 2 que « les crédits d'engagement pour les Fonds structurels sont doublés en termes réels en 1993 par comparaison avec 1987. En plus de ce qui est prévu pour l'exercice 1988 (7 700 MECU), les montants d'augmentation annuelle des crédits d'engagement, à cet effet, s'élèvent à 1,3 milliard d'ECU chaque année de 1989 à 1992, pour atteindre un montant de 12,9 milliards d'ECU en 1992 (prix 1988). L'effort se poursuivra dans l'année 1993 pour aboutir au doublement ».

Lors de la procédure budgétaire de 1989, le Conseil a retenu, en 1988, la répartition indicative telle que reprise au tableau 1.

TABLEAU 1 : Fonds structurels (1) (2)  
Dépenses d'engagements par objectif (3)  
(milliards d'ECU en prix 1988)

Régions	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Objectif n° 1	—	—	5,4	6,4	7,3	8,2	9,2
n° 2	—	—	1,0	1,1	1,3	1,4	1,5
n°s 3 et 4	—	—	1,3	1,4	1,5	1,6	1,8
n° 5 a	—	—	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
n° 5 b	—	—	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9
Total objectifs	—	—	8,7	10,0	11,3	12,6	14,1
Mesures transitoires et actions novatrices (1989 à 1993)	—	—			1,6		
Total fonds	7,2	7,7	9,0	10,3	11,6	12,9	14,5

(1) Non compris les 450 MECU par an prévus pour les aides aux revenus des agriculteurs (300 MECU) et le retrait des terres (150 MECU).

(2) Non compris la ligne budgétaire spéciale pour les PIM — 1 600 MECU pour la période 1986-1992 — dont bénéficient la Grèce, l'Italie et la France.

(3) Pour les dépenses par fonds, voir annexe 1.

Source : CEE, *Avant-projet de Budget 1989* (Doc. COM (88) 290 vol. 0 du 7.7.1988).

En 1992, le budget de la Communauté européenne n'atteindra cependant que 1,2 % du PNB communautaire et les dépenses structurelles un quart de ce montant, soit 0,3 % du PNB.

Si l'impact économique des Fonds structurels est, dans l'ensemble, plutôt limité, il n'en va pas de même si l'on examine leur part dans le PIB des Etats membres les plus concernés (cf. *Tableau 2*). Pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande, la part des Fonds structurels est loin d'être négligeable (de l'ordre de 2,5 % à 3,5 % de leur PIB en 1992) ; il en va de même des régions espagnoles et italiennes concernées.

Du fait que les interventions concernent plus spécifiquement les investissements en capital physique et humain, leur impact est encore plus élevé (de l'ordre de 15 à 20 % de ces dépenses d'investissements) de sorte que si ces nouvelles ressources communautaires sont effectivement utilisées pour accroître ces investissements — et non pour remplacer les dépenses nationales correspondantes — ces pays doivent pouvoir réduire de façon substantielle les écarts de revenus par tête régionaux. En effet, si les régions en retard de développement se situent, à l'heure actuelle, en moyenne à l'indice 62,5 (CE = 100) et si, grâce à l'aide des Fonds structurels et l'achèvement du marché intérieur, elles pouvaient réaliser une croissance par tête de deux points de pourcentage supérieurs à la moyenne communautaire, elles se situeraient en l'an 2000 en moyenne à l'indice 75.

TABLEAU 2 : Fonds structurels  
Dépenses de paiements  
(en % du PIB)

	1987	1988	1992 (1)
Portugal	1,4	1,8	3,6
Irlande	1,8	1,5	2,7
Grèce	1,3	1,3	2,6
Espagne	0,3	0,4	0,7
dont : régions objectif n° 1	1,5	2,0	..
Italie	0,2	0,2	0,3
dont : Mezzogiorno	0,8	0,8	..
Royaume-Uni	0,21	0,17	0,18
Luxembourg	0,19	0,19	0,12
France	0,1	0,1	0,12
Belgique	0,08	0,06	0,09
Danemark	0,07	0,07	0,06
Pays-Bas	0,05	0,03	0,06
Allemagne (RF)	0,03	0,04	0,04
CE	0,16	0,16	0,25

(1) Propre estimation (basée sur l'extrapolation)

Source : Propres calculs à partir notamment des *Rapports annuels de la Cour des comptes* (JO n° C 316 du 12.12.1988).

Les nouveaux règlements ne prévoient pas de répartition de fonds *a priori* par pays (quotas). Ils précisent cependant que :

- le doublement des dotations, prévu pour 1993, devra déjà être réalisé en 1992 pour les régions en retard de développement ;
- parmi celles-ci, un effort particulier sera réalisé en faveur des moins prospères ;
- le FEDER peut consacrer approximativement 80 % de ses crédits aux régions en retard de développement ;

— la Commission établit pour une période de cinq ans et à titre indicatif, la répartition par État membre de 85 % des crédits d'engagement du FEDER.

Le tableau 3 reprend cette répartition décidée d'ailleurs en plusieurs étapes.

TABLEAU 3 : Répartition de 85 % du FEDER

	Régions objectif n° 1	Régions objectif n° 2	Régions objectif n° 5 b	Total a)
B		4,3 ( 4,2)	1,2 ( 1,6)	0,7
DK		0,4 ( 0,5)	0,7 ( 0,7)	0,1
D		8,9 (10,0)	27,5 (28,0)	2,7
GR	16,2 (14,3)			13,0
E	32,6 (32,0)	20,7 (16,7)	7,2 ( 6,0)	29,5
F	2,1 ( 2,2)	18,3 (19,6)	37,2 (34,2)	6,3
IRL	5,4 ( 5,1)			4,3
I	24,5 (29,7)	6,3 ( 7,3)	16,4 (17,7)	21,4
Lux		0,2 ( 0,3)	0,1 (0,01)	0,03
NL		2,6 ( 2,8)	2,2 ( 2,7)	0,5
P	17,5 (14,6)			14,0
UK	1,7 ( 2,4)	38,3 (38,6)	7,5 ( 1,8)	7,5
CE	100 %	100 %	100 %	100 %

Sources : Europe n° 4941 du 26.1.1989, p. 5, n° 4971 du 9.3.1989, p. 14 ; n° 4974 du 13/14.3.1989 p. 12, n° 5014 du 13.5.1989 p. 9 et n° 5016 du 18.5.89, p. 8 ; JO n° L. 101 du 14.4.1989, p. 41, L. 112 du 25.4.1989, p. 19 et L. 113 du 28.4.1989, p. 29.

Nota : les chiffres entre parenthèses représentent la part de population des régions concernées.

a) Dans l'hypothèse d'une pondération 80-15-5 entre les trois types de régions.

Si le FEDER consacre 80 % de ses crédits d'engagement aux régions en retard de développement, il n'en va pas de même pour le FSE et le FEOGA-Or. Ainsi qu'il apparaît au tableau joint en annexe 1, l'ensemble de Fonds structurels consacrait en 1987 quelques 55 % de leurs crédits à cette catégorie des régions. A un certain moment il a été considéré de leur garantir en 1992 les deux tiers, mais cette idée a été abandonnée, vus notamment les besoins du FSE en vue de combattre le chômage des jeunes et de longue durée dans les régions industrialisées d'Europe et ceux du FEOGA-Or. pour accompagner la réforme de la PAC et promouvoir le développement rural en dehors des régions en retard de développement. Il résulte toutefois des prévisions budgétaires qu'en 1992-1993 ces régions pourraient bénéficier de 65 % des crédits des Fonds structurels.

### La concentration

Les règlements prévoient une concentration des Fonds structurels sur cinq objectifs :

1° le développement des régions (agricoles) en retard (FEDER, FSE, FEOGA-Or.) ;

2° la reconversion des régions en déclin (industriel) (FEDER, FSE) ;

3° le combat contre le chômage de longue durée (FSE) ;

4° l'insertion professionnelle des jeunes (FSE) ;

5a l'accélération de l'adaptation des structures agricoles (FEOGA-Or.) ;

5b le développement des zones rurales (FEDER, FSE, FEOGA-Or.).

Il s'agit donc d'une concentration géographique pour ce qui concerne les objectifs n°s 1, 2 et 5 b et d'une concentration fonctionnelle pour les objectifs n°s 3 et 4. Pour la réalisation des objectifs n°s 1 et 5 b, les trois Fonds structurels interviennent ; pour les autres 1 ou 2 fonds selon le cas.

### Objectif n° 1

Une très grande attention a été accordée au développement des régions en retard qui absorberont plus de 60 % des crédits des Fonds structurels (4). C'est cet objectif également qui était visé à l'article 130 A de l'Acte unique européen entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987 : le renforcement de la cohésion économique et sociale et plus particulièrement la réduction de l'écart entre les diverses régions et le retard de celles qui sont les moins favorisées. L'importance accordée aux régions d'objectif n° 1 résulte également du fait que l'ensemble des actions, au titre des objectifs n°s 1 à 5, en faveur des régions de l'objectif n° 1, est comptabilisé à cet effet.

C'est d'ailleurs le Conseil lui-même qui en a établi la liste dans le règlement-cadre (adopté à l'unanimité). En même temps, il a défini les critères : ce sont les régions Nuts II (5) dont le PIB par habitant est, sur base des trois dernières années, inférieur à 75 % de la moyenne de la Communauté. Le tableau en annexe 2 reprend la liste des régions d'objectif n° 1 en indiquant leur population et leur PIB par habitant pour 1985 en Standard de pouvoir d'achat (SPA) (6). Il en résulte que la population couverte atteint (chiffres de 1985) 69,4 millions soit 21,5 % de la population totale de la Communauté (voir également la carte en annexe).

Certaines régions dont le PIB/habitant est supérieur à l'indice 75 sont cependant reprises dans la liste. Il s'agit notamment de l'Irlande du Nord (qui est reprise nommément dans le règlement, ainsi que certaines régions à la marge (Asturias, Valencia) (7). Pour celles-ci, le règlement stipule que lorsque le PIB/habitant est proche du seuil de 75 %, elles peuvent être reprises également dans la liste lorsqu'il existe des raisons particulières.

La liste des régions d'objectif n° 1 est valable pour cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, c'est-à-dire pour la période 1989-1993. La Commission réexa-

(4) Il est estimé qu'en 1988 ces régions ne recevaient que 25 % des crédits du FEOGA-garantie.

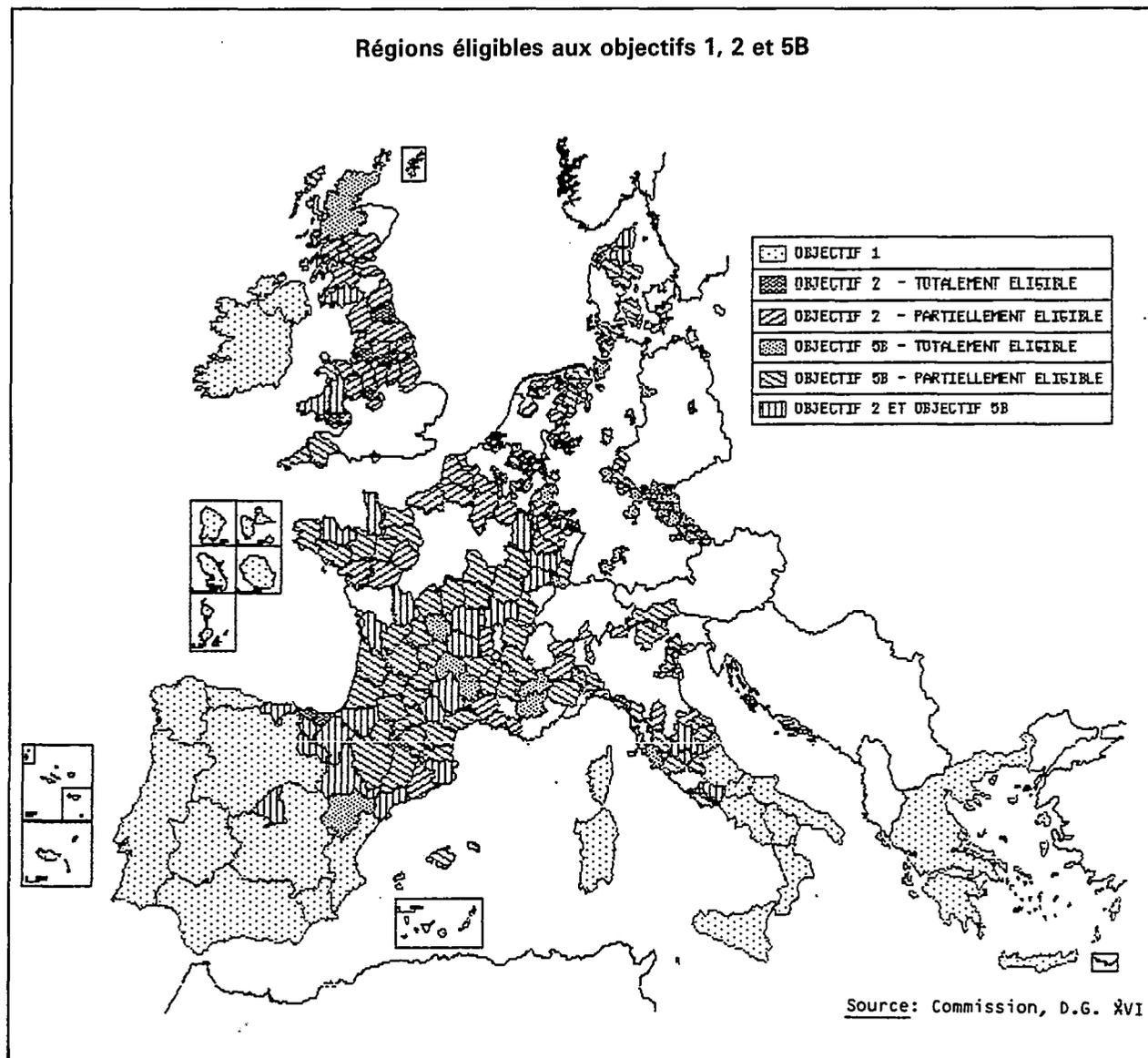
(5) NUTS : niveau d'unités territoriales statistiques. Le niveau I correspond au 11 « Bundesländer » en Allemagne (RF), aux 3 régions en Belgique, aux 8 ZEAT (zone économiques d'aménagement du territoire) en France, aux 11 « standard regions » au Royaume-Uni, etc. Au total il y a 64 régions de niveau NUTS I dans la CE. Le niveau II correspond au 31 « Regierungsbezirke » en Allemagne (RF), aux 9 provinces belges, aux 22 régions de programme en France, aux 20 « regioni » en Italie, aux 17 « Comunidades autonomas » en Espagne, etc. Au total, il y a 166 régions de niveau NUTS II dans la CE. Le niveau III correspond aux 328 « Kreise » en Allemagne (RP), aux 43 arrondissements en Belgique, aux 96 départements en France, etc. Au total il y a 822 régions de niveau III dans la CE.

(6) Le calcul SPA a été effectué au niveau des pays-membres. Des calculs SPA au niveau des régions à l'intérieur d'un pays ne sont pas disponibles.

(7) Les départements d'outre-mer français (DOM) ont un PIB/habitant qui se situe vraisemblablement en dessous de l'indice 75 (CE = 100).



### Régions éligibles aux objectifs 1, 2 et 5B



minera la liste en temps utile pour que le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, puisse, après consultation du Parlement européen, arrêter une nouvelle liste valable pour la période postérieure. Si les actions structurelles ont du succès, il faut espérer qu'après cinq ans la liste des régions éligibles à ce titre devienne moins longue et que la population couverte ne soit plus que de 20 % par exemple (8).

Notons que la délimitation des régions de l'objectif n° 1 (comme d'ailleurs pour les objectifs nos 2 et 5 b) s'effectue sur base de critères et de seuils communautaires et non nationaux.

Il convient de souligner également que la liste des régions d'objectif n° 1 ne coïncide pas avec celle que la Commission a définie au titre de l'article 92, § 3a du Traité

CEE (aides régionales nationales autorisées au seuil maximum de 75 % du coût d'investissement). Cette liste ne comprend pas la Corse en France et les Asturias et Valencia en Espagne, mais par contre elle inclut la province de Teruel en Espagne (9).

#### Objectif n° 2

Alors que le Conseil a délimité lui-même la liste des régions d'objectif n° 1 (et il s'est réservé le droit de le faire à l'avenir, fût-ce à la majorité qualifiée), il a laissé à la Commission le soin d'établir la liste des régions en déclin industriel. Il s'est limité dans le règlement-cadre à préciser les critères et la procédure à suivre.

(8) Le pourcentage de la population des régions d'objectif n° 1 pourrait, toutes choses égales par ailleurs, s'élever à 22,5 % en 1992.

(9) Communication de la Commission sur la méthode d'application de l'article 92 § 3 sous a) et c) aux aides régionales (JO n° C 212 du 12.8.88).

Les zones d'objectifs n° 2 doivent correspondre ou appartenir à une unité territoriale de niveau Nuts III répondant à chacun des critères suivants :

- un taux moyen de chômage supérieur à la moyenne communautaire enregistré au cours des trois dernières années ;

- un pourcentage d'emploi industriel par rapport à l'emploi total supérieur à la moyenne communautaire pour une année de référence à compter de 1975 ;

- un déclin constaté de l'emploi industriel par rapport à cette année de référence.

L'intervention communautaire peut s'étendre également à :

- des zones contiguës répondant aux trois critères ci-dessus ;

- des communautés urbaines caractérisées par un taux de chômage dépassant d'au moins 50 % la moyenne communautaire et ayant enregistré un déclin important dans l'emploi industriel ;

- d'autres zones victimes de pertes substantielles d'emploi enregistrées ou à venir dans des secteurs industriels déterminants pour leur développement économique.

L'application mécanique de la première série des trois critères à l'ensemble des régions de niveau III conduit à retenir 16,8 % de la population de la Communauté. Si l'on y ajoute la deuxième série de trois critères, on dépasse les 25 %. Or, il existe un engagement politique (repris au 19<sup>e</sup> considérant du règlement-cadre : « ... en vue d'assurer une concentration effective des interventions, l'action communautaire pourrait couvrir une population allant jusqu'à 15 % de la population de la Communauté en dehors des régions en retard de développement »). La Commission a donc procédé à une réduction sur les zones les plus gravement affectées. En fait, elle a éliminé des parties de régions de niveau III retenues au départ, en y ajoutant quelques zones contiguës (même transfrontalières) et quelques communautés urbaines, mais surtout des bassins d'emploi affectés par des problèmes sectoriels passés ou à venir (3 points de pourcentage). Elle a ainsi retenu 15,9 % de la population de la Communauté (non compris celle de Berlin Ouest, retenu d'office comme région d'objectif n° 2 par l'article 9, § 5 du règlement-cadre). Les données par pays sont reprises à l'annexe 3 et la carte indique les zones éligibles.

Même si 16,5 % de la population de la Communauté (y compris Berlin Ouest) est éligible au titre de l'objectif n° 2 rien n'empêche cependant à ce que les interventions effectives (lors de l'adoption des cadres communautaires d'appui (CCA) dont il est question ci-dessous) se limitent à 15 % de la population de la Communauté.

#### Objectif n° 3

Sur les 16 millions de personnes en chômage en 1988 (11,2 %) dans la Communauté quelques 6 millions le sont depuis plus d'un an. Le phénomène couvre tous les pays-membres et malgré la (légère) baisse du chômage (11,7 % en 1986 ; 10,5 % en 1990) on observe une croissance de cette catégorie de chômeurs de longue durée.

Le FSE fera dans toute la Communauté un effort spécial de formation professionnelle et d'octroi de primes d'emploi pour remettre une grande partie de ces personnes au travail.

Pour les régions d'objectif n° 1, et pour une période de trois ans à partir du 1.1.1989, les actions à l'embauche sont étendues aux actions de mise en travail dans des projets non productifs répondants à des besoins collectifs et visant la création d'emplois supplémentaires d'une durée maximale de 6 mois, et cela en faveur de chômeurs de longue durée de plus de 25 ans.

#### Objectif n° 4

Plus de 5 millions de jeunes de moins de 25 ans sont sans emploi dans la Communauté. Ici également le FSE fera un effort spécial même en offrant la formation de base pour qu'ils puissent ensuite suivre les cours de formation professionnelle.

Il convient de noter cependant que la réforme des Fonds structurels ne s'applique au FSE qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1990.

#### Objectif n° 5 a

Au cours des dernières années la PAC a opéré d'importantes réformes : l'introduction de quotas de production pour certains produits (lait, céréales), la limitation de l'intervention garantie et le renforcement des normes qualitatives, l'abolition progressive des montants compensatoires monétaires à l'intérieur de la Communauté, la stabilisation (voire réduction) des prix garantis, et plus récemment, la mise en place de stabilisateurs, visant à compenser le dépassement des quantités minima garanties par des baisses de prix correspondantes de façon à ne pas dépasser l'enveloppe budgétaire programmée (27 500 MECU en 1987 augmentés de 74 % de l'accroissement du PNB durant les années suivantes jusqu'en 1992 (10)).

Cette réforme appelle une adaptation des structures agricoles dans toute la Communauté. Il est prévu :

- des revenus d'accompagnement par exemple via la réorientation ou la reconversion de la production ou l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles ;

- des mesures forestières ou de protection de l'environnement ;

- des mesures d'aides aux revenus agricoles visant à compenser des handicaps naturels permanents ;

- des mesures visant l'encouragement de l'installation des jeunes agriculteurs.

#### Objectif n° 5 b

Le Conseil a établi lui-même la liste des régions de l'objectif n° 1 ; il a défini des critères assez précis pour les régions d'objectif n° 2. Pour la délimitation des zones rurales au titre de l'objectif n° 5 b il a fixé — dans le règlement d'application — des critères nombreux et plutôt imprécis, rendant la tâche de la Commission d'autant plus difficile.

Dans un premier temps, il est précisé que les zones rurales (quel niveau territorial ?) doivent répondre à chacun des critères suivants (des seuils ne sont pas indiqués) :

- taux élevé de la part de l'emploi agricole dans l'emploi total ;

(10) Article 1 al. 1 de la Décision du Conseil du 24 juin 1988 concernant la discipline budgétaire (JO n° L 185 du 19.07.89).



— niveau bas de revenu agricole, exprimé notamment en valeur ajoutée agricole par unité de travail agricole (UTA) ;

— niveau bas de développement socio-économique, apprécié sur la base du PIB par habitant.

En outre, et sur demande justifiée de l'État membre, d'autres zones rurales peuvent être retenues dans la mesure où elles répondent à un des critères suivants :

— une faible densité de population et/ou une tendance à un dépeuplement important de zones ;

— le caractère périphérique ou insulaire des zones ;

— la sensibilité à l'évolution du secteur agricole et de la réforme de la PAC ;

— la structure des exploitations agricoles et de la pyramide d'âge de la population active agricole ;

— les pressions exercées sur l'environnement et l'espace rural ;

— la situation des zones à l'intérieur des zones de montagne ou défavorisées ainsi classées en vertu de l'article 3 de la directive 75/268.

On en est ainsi arrivé à la situation paradoxale qu'un territoire très étendu (17,3 %) peut être subventionné au titre de l'objectif 5b (couvrant 5,1 % de la population de la Communauté : pour les détails voir tableau en annexe III) alors qu'il y a relativement peu de ressources disponibles pour cette catégorie de régions en dehors de l'objectif n° 1 (700 MECU en moyenne par an).

### La programmation

Une intervention coordonnée de l'ensemble des Fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté et plus particulièrement la BEI, sur un nombre limité d'objectifs constitue une garantie d'efficacité. Elle est complétée par une programmation pluriannuelle des actions entreprises conjointement par la Communauté, les États membres et les régions. Cette programmation se déroule en trois phases (les plans, les cadres communautaires d'appui, les programmes opérationnels).

Les plans pour les pays et les régions (selon les objectifs) couvrent une période de 3 à 5 ans. Ils sont élaborés par les autorités compétentes désignées par les États membres au niveau national, régional ou autre. Ils comportent les actions de développement, de reconversion, etc., ainsi que les éléments propres à chaque Fonds, y compris les volumes de concours demandés. Les premiers plans sont transmis à la Commission par les États membres pour le 31 mars 1989, tout au moins pour les régions des objectifs nos 1, 2 et 5 b (11). Ceux relatifs aux objectifs nos 3 et 4 le seront au plus tard quatre mois après la publication par la Commission des orientations pour les interventions du Fonds social (12).

(11) Il existe à ce sujet quelque ambiguïté dans les textes. L'article 6 al. 2 du règlement d'application précise en effet que cette obligation n'est valable que pour les régions et zones définies avant le 31 janvier 1989. Or à cette date, seules les régions d'objectifs n° 1 avaient été définies (par le Conseil dans son règlement-cadre du 24 juin 1988). Les régions d'objectif n° 2 n'ont été définies par la Commission que le 8 mars 1989 et les régions de l'objectif 5b le 10 mai 1989. Pour ces régions vaut sans doute la règle alternative qui précise que les dates relatives à la soumission des plans ultérieurs seront fixées par la Commission, en concertation avec l'État membre concerné.

Sauf arrangement contraire avec l'État membre concerné, la Commission établit les *Cadres communautaires d'appui* (CCA) au plus tard 6 mois après la réception des plans et en réponse à ceux-ci. Dans chaque cas, il comporte :

— les axes prioritaires retenus pour l'action conjointe de la Communauté et de l'État membre concerné selon les objectifs définis précédemment ;

— un aperçu des formes d'intervention à mettre en œuvre (y compris les programmes opérationnels) ;

— un plan de financement indicatif précisant le montant des enveloppes financières envisagées pour les diverses formes d'intervention, notamment des Fonds structurels et de la BEI.

La décision de la Commission, prise après consultation des différents Comités consultatifs concernés qui existent pour chaque Fonds, est envoyée en tant que déclaration d'intention à l'État membre concerné. Il s'agit en fait d'un engagement politique de la Commission également sur le plan financier. Elle est publiée au JO.

La Commission et les États membres doivent veiller à ce que l'effort additionnel de la Communauté soit effectivement utilisé à la réalisation ou à l'accélération des actions nouvellement conçues ou déjà engagées et non pour se substituer aux engagements des États membres, qui pourraient ainsi détourner leurs propres ressources vers des dépenses de consommation. C'est la règle du respect de l'additionnalité.

Par ailleurs, il est précisé que la Commission et les États membres veillent à ce que les actions représentant au moins deux tiers du concours des Fonds pour la première année du CCA soient approuvées dans les deux mois suivant l'adoption de la décision relative au CCA. Le Conseil a voulu éviter à tout prix que la réforme des Fonds structurels conduise à un hiatus dans les flux financiers de la Commission vers les États membres concernés.

Dès que le CCA est approuvé, les États membres peuvent introduire les *demandes de concours*. En fait, ils peuvent les introduire en même temps que les plans, mais elles ne seront considérées qu'après l'approbation des CCA. Les concours ne seront en principe accordés que pour :

— les programmes opérationnels (par exemple un programme routier, un programme d'équipement de télécommunications, etc.) ;

— le co-financement de régimes d'aide à finalité régionale ;

— des très grands projets (10 MECU pour les investissements productifs, 15 MECU pour les infrastructures) ;

— de l'assistance technique.

Malgré l'introduction de l'approche programme en 1985 (programmes communautaires, programmes nationaux d'intérêt communautaire), le FEDER a encore reçu en 1987 4 707 projets et le FSE 8 821 (le FEOGA-Or. beaucoup moins puisqu'il avait pris l'habitude depuis longtemps de

(12) Ces orientations ont été publiées le 24 février 1989 (JO n° C 45). Les plans se rapportant aux objectifs nos 3 et 4 doivent donc être introduits pour le 24 juin 1989.

travailler sur base de programmes). Au lieu des quelques 14 000 projets par an, les Fonds structurels jugeront du co-financement (sur une base pluriannuelle) de quelques centaines de programmes, ce qui devrait contribuer à une plus grande efficacité et une meilleure gestion.

### Le partenariat

L'action structurelle communautaire concerne tous les niveaux de gouvernement. Elle s'établit par une concertation étroite entre la Commission, l'État membre concerné et les autorités compétentes désignées par celui-ci au niveau national, régional ou autre, toutes les parties étant des partenaires poursuivant un but commun.

La politique structurelle reste juridiquement une affaire entre Commission et États membres, mais la réalité économique requiert une participation des régions dans la préparation et dans l'exécution des actions décidées (13). Suivant le principe de la subsidiarité — le niveau supérieur du gouvernement ne doit intervenir que dans la mesure où le niveau inférieur n'est pas à même de réaliser l'action dans des conditions optimales — le niveau local et régional est mieux à même de définir ses besoins, de choisir les actions et des les réaliser que le niveau national et communautaire, à qui reviennent plutôt les fonctions de redistribution que d'allocation, encore que dans certains cas une assistance technique s'avérera nécessaire. L'action communautaire devient ainsi une affaire de tous, chacun étant responsable à son niveau. Les plans et programmes seront — tout en respectant certains repères — jugés sur leurs mérites propres. Il n'y a pas de

quotas ni juridiques ni indicatifs sauf pour les 85 % des crédits FEDER entre États et les États membres ne doivent pas être considérés comme des distributeurs de ressources communautaires entre leurs régions selon des clés nationales pré-établies.

### Le taux de participation

Devant la très grande diversité qui existait jusqu'à maintenant en cette matière, le règlement-cadre a mis un peu d'ordre :

— pour les régions d'objectif n° 1, ce taux varie de 50 à 75 % des dépenses publiques ;

— pour les autres, de 25 à 50 % ;

étant entendu que les taux minima ne s'appliquent pas aux investissements générateurs de recettes (réseaux téléphoniques, par exemple). Les études (0,3 % de la dotation des Fonds) peuvent, le cas échéant, être financées à 100 % par la Communauté.

Il convient de souligner cependant à cet égard que, pour le FSE, les engagements de 1989 seront encore effectués suivant l'ancien système (taux normal de 50 %, mais

(13) Voir à ce sujet également la décision de la Commission du 24 juin 1988 relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales (JO n° L 247 du 6.9.1988).

## ANNEXE 1 Interventions financières de la Communauté en 1987

	Engagements Fonds structurels					Prêts					Total F. St. + Prêts							
	FEDER MECU %	FSE MECU %	FEOGA-Or. MECU %	Total F.St. MECU %		BEI + NIC (1) MECU %	CECA MECU %	EURATOM MECU %	Total prêts MECU %		MECU	%						
Irlande	163,5	4,5	249,5	7,1	96,4	10,3	509,4	6,3	178,9	2,7	—	—	—	—	178,9	2,3	688,3	4,3
Grèce	307,3	8,4	198,0	5,6	105,1	11,2	(2) 610,4	7,5	163,3	2,5	—	—	—	—	163,3	2,1	773,7	4,9
Portugal	389,0	10,6	369,9	10,5	62,2	6,6	(3) 821,1	10,1	339,3	5,1	—	—	—	—	339,3	4,4	1 160,4	7,3
Espagne	660,7	18,0	531,4	15,0	79,4	8,5	1 271,5	15,6	321,9	4,9	6,0	0,6	—	—	204,8	2,6	1 476,3	9,3
dont Objectif 1	632,1	17,3	331,3	9,4	56,0	6,0	1 019,4	12,5	198,8	3,0	..	..	—	—	..	..	..	..
Italie	992,1	27,1	684,1	19,3	95,5	10,2	1 771,7	21,8	3 110,0	47,2	189,0	19,5	108,9	45,0	3 407,9	44,7	5 179,6	32,6
dont Objectif 1	869,6	23,7	281,8	8,0	41,7	4,4	1 193,1	14,7	1 076,9	16,3	..	..	..	..	..	..	..	..
France	319,1	8,7	420,2	11,9	243,4	25,9	982,7	12,1	656,8	10,0	25,3	2,6	71,6	29,6	753,7	9,7	1 736,5	10,9
dont objectif 1	54,6	1,5	57,0	1,6	28,0	3,0	139,6	1,7	0,0	0,0	..	..	—	—	..	..	..	..
Royaume-Uni	634,1	17,3	730,5	20,6	84,0	9,0	1 448,6	17,8	1 133,7	17,2	375,9	38,8	108,9	45,0	1 618,5	20,9	3 067,1	19,3
dont objectif 1	60,2	1,6	105,5	3,0	12,9	1,4	178,6	2,2	90,8	1,2	..	..	..	..	..	..	..	..
R.F. Allemagne	133,9	3,7	176,7	5,0	121,8	13,0	432,4	5,3	241,3	3,7	335,6	34,6	24,3	10,0	601,2	7,9	1 033,6	6,5
Belgique	23,6	0,6	59,6	1,7	21,0	2,2	104,2	1,3	37,1	0,6	10,0	1,0	—	—	47,1	0,6	151,3	1,0
G.D. Luxembourg	3,3	0,09	1,9	0,05	3,9	0,42	9,1	0,11	1,6	0,02	0,1	0,01	—	—	1,7	0,02	10,8	0,07
Pays-Bas	20,5	0,6	79,3	2,2	13,8	1,5	113,6	1,4	18,0	0,3	3,7	0,4	—	—	21,7	0,3	135,3	0,9
Danemark	15,1	0,4	37,7	1,1	11,6	1,2	64,4	0,8	284,3	4,3	3,8	0,4	—	—	288,1	3,7	352,5	2,2
Hors CEE									108,7	1,6	19,9	2,1			128,6	1,7	128,6	0,8
Eur 12	3 662,0	100,0	3 538,7	100,0	938,0	100,0	8 138,7	100,0	6 595,0	100,0	969,3	100,0	317,7	100,0	7 878,0	100,0	16 016,7	100,0
dont objectif 1	2 476,3	67,6	1 593,0	45,0	402,3	42,9	4 471,6	54,9	2 047,9	31,1	..	..	..	..	..	..	..	..

(1) A l'exclusion de la part des prêts globaux non affectée régionalement (+/- 850 MECU).

(2) A l'exclusion de la ligne budgétaire spéciale des PIM's au titre de laquelle il a été payé 98,9 MECU en 1987.

(3) A l'exclusion du PEDIP (budget de 100 MECU par an à partir de 1988) mais incluant le PEDAP (budget de 70 MECU).



exceptionnel à 55 % pour les régions prioritaires, c'est-à-dire pratiquement les régions d'objectif n° 1). La réforme des Fonds structurels pour le FSE n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1990 (14).

Par ailleurs, il convient de souligner que les engagements et paiements s'effectueront en ECU, dès que la Commission aura pris les décisions techniques nécessaires à cet effet.

### Les avances

La Communauté peut en fait procéder au préfinancement des actions. En effet, à la suite de chaque engagement, la Commission peut verser une avance de 50 %, une seconde avance de 30 % peut être versée lorsque la moitié de la première avance a été utilisée et que l'action progresse à un rythme satisfaisant.

En principe, une dépense ne peut pas être considérée comme éligible au concours des Fonds si elle est encourue avant la date de réception par la Commission de la demande y afférente. Toutefois pour le co-financement des projets et des régimes d'aide, une dépense peut être considérée comme éligible si elle est encourue dans les six mois qui précèdent la date de la réception par la Commission.

### Évaluation

Pour garantir une efficacité et un impact maximal sur l'économie des pays et régions concernés et dans la réalisation des objectifs respectifs, une grande attention est accordée à l'évaluation ex-ante, au suivi permanent et à l'évaluation ex-post des actions envisagées et décidées. Cette évaluation portera non seulement sur les aspects micro-économiques (coût/efficacité) mais également sur des aspects meso-économiques (régionaux et sectoriels) et macro-économiques (impact des Fonds structurels sur les grands agrégats macro-économiques tels que croissance, emploi, inflation, taux de change, équilibre extérieur).

### La comitologie

Avant la mise en œuvre de l'Acte unique européen, les Fonds structurels étaient gérés par la Commission, flanquée par des Comités de gestion dans lesquels les représentants des États membres pouvaient — à majorité qualifiée — bloquer les propositions de décisions de la Commission, pour passer « en appel » devant le Conseil.

(14) Ceci résulte d'une lecture attentive de l'article 9 du règlement n° 4255/88.

ANNEXE 2  
Régions visées par l'objectif n° 1

	Population 1985 (en 1000)	PIB/habitant en SPA 1985 (CEF = 100)
Espagne	(38505)	(71,8)
Andalucia	6675	58,3
Asturias	1135	78,9
Castilla y Leon	2612	70,7
Castilla-La-Mancha	1677	62,2
Centa y Melilla	124	62,2
Comunidad Valenciana	3724	76,3
Extramadura	1085	86,6
Galicia	2839	65,4
Canarias	1422	73,5
Murcia	991	70,9
Total	22284	66,0
France	(55171)	(100,7)
DOM	1250*	..
Corse	248	73,0
Irlande	3541	65,1
Grèce	9943	56,8
Italie	(57141)	(103,6)
Abruzzi	1247	74,3
Basilicata	618	64,7
Calabria	2124	54,4
Campania	5630	63,4
Molise	333	—
Puglia	3992	64,7
Sardegna	1633	68,1
Sicilia	5068	63,0
Total	20465	63,8
Portugal	10157	52,2
Royaume-Uni	(56618)	(130,8)
Irlande du Nord	1558	89,7
Total objectif n° 1	69626	62,5
CEE	321 930	100,0

(\*) Propre estimation.

Sources : Eurostat, *Statistiques de Base de la Communauté*, 1988.

CEE, *Les régions de la Communauté*, 1987.

Eurostat, *Comptes Nationaux SEC, 1970-1987 (série 2C)*, 1988.

Le but de l'Acte unique était de déléguer pleinement le pouvoir d'exécution à la Commission sans immixtion des États membres. Dans la réforme des Fonds structurels, il est toujours prévu une consultation des différents Comités sans que pour autant ils soient en mesure — du moins en principe — de bloquer les propositions de décisions de la Commission.

Voir annexe 3 page suivante

\*  
\* \*

Le volume des ressources des Fonds structurels, après doublement, est comparable au plan Marshall après la guerre. Les crédits prévus pour la période 1948-1951 étaient de 12,5 milliards de \$ ; la dotation des Fonds structurels pour la période 1989-1992 est de 58,3 milliards d'ECU, soit l'équivalent de 15 000 km d'autoroutes ! Pour des pays tels que l'Allemagne (RF), le Royaume-Uni, la France et l'Italie, l'aide Marshall représentait 1,5 à 2,9 % de leur PIB (5,7 % pour les Pays-Bas) ; pour le Portugal, la Grèce et l'Irlande, les ressources des Fonds structurels représenteront de l'ordre de 2,5 à 3,5 % de leur PIB. A cela il faut encore ajouter les prêts de la Banque Européenne des Investissements. Comme ces aides et prêts concernent essentiellement des investissements en capital physique et humain, leur impact réel sur le développement économique des pays et régions concernés est en réalité plus grand encore et en tout cas suffisant pour entamer un processus durable de rattrapage des régions en retard qui bénéficieront de plus de 60 % de ces crédits.

Une meilleure coordination des interventions des Fonds structurels sur un nombre d'objectifs limités via les cadres communautaires d'appui dans une programmation pluriannuelle devrait encore accroître cet impact.

ANNEXE 3  
Population des régions d'objectifs n°s 2 et 5b  
(en 1000)

	N° 2	N° 5b
B	2 178	266
DK	252	107
D (*)	5 122	4 516
E	8 577	962
F	10 084	5 517
I	3 764	2 857
L	140	3
NL	1 444	435
UK	19 868	1 472
Total	51 429 (a)	16 136 (c)
Total (avec Berlin)	53 299 (b)	

a) = 15,85 % de la population de la CEE

b) = 16,45 % de la population de la CEE

c) = 5,1 % de la population de la CEE.

(\*) Non compris Berlin Ouest (1870).

Source : Commission, *Note d'information*, n° P8, Good News for the Regions, du 8 mars 1989.



# LES INCIDENCES ÉCONOMIQUES DE LA LIBÉRALISATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX DANS LA CEE

## GRASFE

*Plume tenue par Philippe ROLLET et Michel LELART*

### PRÉSENTATION DU GRASFE

La vie économique en général — et donc notamment la construction économique européenne — est marquée par son extrême complexité et l'interdépendance profonde des divers mécanismes qui la régissent. Dès qu'elles ont une certaine ampleur, les actions communautaires ont ainsi des répercussions à la fois micro-économiques — comportement des entreprises, fonctionnement des marchés — et macro-économiques — impact sur ce qu'on appelle souvent les grands équilibres —. De plus, pour être appréciées de façon équilibrée, ces répercussions devraient être analysées par une démarche tenant compte simultanément des aspects économiques, juridiques et politiques.

C'est pour tenir compte de ce besoin d'une analyse systémique et pluridisciplinaire que la RMC a ouvert cette nouvelle chronique qui ne vient évidemment pas se substituer aux analyses spécialisées, œuvres d'experts en la matière, mais les compléter par une vision plus synthétique de « faits européens » importants.

Cette chronique périodique sera l'œuvre d'une équipe pluridisciplinaire, le GRASFE : groupe de réflexion et d'analyse scientifique sur les faits européens.

Chaque article sera ainsi une œuvre collective engageant le groupe, mais où chaque fois la plume sera tenue par un ou deux membres, choisis en fonction de la spécialisation de chacun.

Le GRASFE comprend un noyau permanent qui pourra s'associer, à l'occasion, des spécialistes du sujet traité et qui groupe au départ :

Thiebaud FLORY, Professeur de droit à l'Université de Lille II

Michel LELART, Directeur de recherches au CNRS  
Georges LE TALLEC, Conseiller à la Cour de cassation  
Pierre MAILLET, Professeur de sciences économiques à l'Université de Lille I

Philippe ROLLET, Professeur de sciences économiques à l'Université du Havre.

Le Traité de Rome n'a abordé les problèmes monétaires et financiers que d'une façon indirecte et somme toute assez vague. Le chapitre consacré aux capitaux demande aux États membres de supprimer progressivement entre eux les restrictions aux mouvements de capitaux et de libérer les paiements correspondants au plus tard à la fin de la première étape — en principe quatre ans (article 67). Le chapitre consacré à la balance des paiements prévoit que les pays membres coordonneront leurs politiques économiques (article 105), qu'ils devront libéraliser les paiements et les transferts de capitaux (article 106), qu'ils devront traiter leur politique en matière de taux de change comme un problème d'intérêt commun (article 107) et qu'ils pourront obtenir un concours mutuel si leur balance des paiements est en déséquilibre (article 108). Le Comité monétaire institué pour faciliter la coordination des politiques du même nom a seulement pour mission de faire rapport sur la conjoncture dans chaque pays membre et de formuler des avis (article 105).

Le Traité ne contient pas de dispositions plus précises en matière monétaire. La coopération monétaire est considérée comme un élément de la coopération économique. De même la libre circulation des capitaux ne fait que

compléter la libre circulation des marchandises, des personnes et des services.

Quelques modestes progrès vont être tentés ultérieurement. En 1960, des réunions périodiques des ministres des Finances sont décidées. Deux directives en date du 11 mai 1960 et du 18 décembre 1962 classent les flux de capitaux en quatre catégories, chacune d'elles devant être plus ou moins fortement libérée. En réalité, ces mesures n'ont été que faiblement appliquées par les États membres. Et plusieurs d'entre eux — la France en particulier — ont bénéficié de dérogations successives de l'article 108 et ont pu maintenir une réglementation des changes à titre temporaire. Le 24 octobre 1962, la Commission recommande l'établissement de taux de changes fixes car « en cas de modifications de parités, le Marché commun lui-même pourrait être remis en cause... ». Cette suggestion n'a reçu à l'époque aucune suite. Le 8 mai 1964, le Conseil décide la création d'un Comité des gouverneurs des banques centrales, en même temps que les pays membres s'engagent à se consulter, au sein du Comité monétaire, préalablement à toute modification de la parité de leur monnaie. Le 30 juillet 1968, la Communauté met en place les mécanismes permettant de stabiliser les prix agricoles malgré la variation des taux de change.

Toutes ces mesures n'empêchent pas que la coopération monétaire reste secondaire et n'est qu'un instrument au service de la coopération économique. Et la liberté des mouvements de capitaux reste un objectif encore bien lointain.

Les choses semblent devoir changer au début des années 70, alors que la situation monétaire internationale ne cesse de se dégrader et que la crise frappe en particulier les monnaies européennes. Un double système de crédits à court et moyen terme est institué, mais l'espoir de mettre en place une union économique et monétaire à l'horizon 80 est vite abandonné. Dès le 21 mars 1972, le Conseil adopte une directive sur la régulation des flux financiers internationaux. Le mois suivant, les banques centrales décident de limiter à 2,25 % les marges de variation de leurs monnaies entre elles, mais l'expérience du serpent s'avère décevante. La détérioration du système de Bretton Woods sanctionnée par l'inconvertibilité du dollar et l'instabilité grandissante des monnaies compromettent tous les efforts de la Communauté européenne, jusqu'à ce que celle-ci s'engage délibérément dans le projet, combien audacieux, d'un système monétaire européen.

L'expérience cette fois réussit mais non pas pleinement : la phase provisoire qui ne devait pas dépasser deux ans dure toujours. Et la Grande-Bretagne n'a pas pleinement adhéré au système puisque la livre fluctue sans limites. L'ECU s'est trouvé largement utilisé en dehors du cercle étroit des banques centrales communautaires, mais aucune banque centrale étrangère n'en détient. Les propositions de la Commission du 15 mars 1982 tendant à renforcer le SME et à étendre l'utilisation privée de l'ECU n'ont pas été adoptées. Malgré cela les banques commerciales ont beaucoup fait pour faciliter l'usage de cette nouvelle monnaie, mais elles ont de la peine à convaincre les entreprises à s'en servir dans le règlement de leurs transactions. Enfin le rapport Herman, approuvé à une quasi-unanimité par le Parlement européen en février 1984 n'a guère été suivi d'effets.

Tout nouveau progrès monétaire semblait alors compromis, que ce soit par une avancée institutionnelle déci-

dée par les États ou que ce soit des initiatives des agents poussant à l'évolution des marchés. Mais la question tant débattue de la priorité entre la coopération économique et la coopération monétaire est en fait dépassée. C'est d'une autre façon que les choses maintenant évoluent. L'Acte unique ratifié en 1985 propose de libérer totalement la circulation des biens, des hommes, des entreprises... et des capitaux, et ce dernier objectif a été considéré comme prioritaire par le président Delors. La Commission a adopté déjà plusieurs directives à cet égard (cf. encadré). Ce choix se comprend fort bien au moment où les opérations financières sont l'objet d'une véritable révolution. Mais il a des conséquences dont on maîtrise encore mal la nature et l'ampleur.

Ce sont les incidences de cette libéralisation des mouvements de capitaux que nous allons essayer de dénombrer. Elles nous semblent se situer à la fois au niveau micro et macro-économique, et concerner également les politiques économiques.

#### LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA LIBÉRALISATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX

La Commission s'est donnée, en mai 1986, un programme visant la *libéralisation des mouvements de capitaux en deux étapes*.

L'objectif de la première étape était d'établir la libération de toutes les opérations liées au bon fonctionnement du Marché commun ou indispensables à l'interconnexion des marchés nationaux de titres financiers. Une première directive, applicable depuis le 1<sup>er</sup> mars 1987, a ainsi étendu l'obligation de liberté inconditionnelle aux crédits commerciaux à long terme, à l'acquisition de titres non négociés en bourse, à l'admission de titres de sociétés ressortissantes d'un État membre sur les marchés des capitaux des autres États.

La seconde étape devait conduire, conformément à l'objectif de l'Acte unique, à la libération complète des mouvements de capitaux. A la suite de l'accord intervenu au Conseil des ministres à Luxembourg en juin 1988, une seconde directive, adoptée le 24 juin 1988, prévoit ainsi la libéralisation totale au plus tard le 30 juin 1990 pour huit pays membres, fin 1992 pour l'Espagne et l'Irlande, fin 1995 pour la Grèce et le Portugal. Seront particulièrement concernées les opérations à caractère monétaire ou quasi monétaire (prêts et crédits financiers, opérations en comptes courants et de dépôts, opérations sur titres et autres instruments du marché monétaire...).

Ce dispositif sera complété par diverses mesures visant la *libéralisation des services financiers*.

Dans le domaine bancaire, la proposition de deuxième directive bancaire, du 13 janvier 1988, propose notamment l'instauration d'une licence bancaire communautaire unique qui couvrira une large gamme d'activités (crédit bail, gestion de portefeuille, conseil en placement...) et qui permettra à tout établissement de crédit, contrôlé par son État d'origine, de s'établir au moyen de succursales ou d'effectuer des prestations de services dans les autres États membres. Elle complète ainsi la première directive de coordination bancaire de décembre 1977, qui établissait les principes d'une réglementation prudentielle commune pour l'établissement et le fonctionnement des banques et des autres institutions de crédit — en ajoutant notamment des exigences supplémentaires : capital minimum de 5 millions d'ECU, limitation à 50 % de l'engagement dans des activités non bancaires... — et conforte donc les trois principes de la libéralisation financière : reconnaissance mutuelle, contrôle par l'État d'origine, harmonisation essentielle. La proposition de directive transmise au Conseil le 27 avril 1988, qui concerne la définition commune d'un ratio de solvabilité, va aussi dans ce sens.



En ce qui concerne les assurances, une distinction fondamentale a été opérée entre les assurances directes sur la vie et les assurances autres que sur la vie. Ces dernières ont bénéficié d'une certaine priorité, d'abord essentiellement pour l'établissement (directive du 24 juillet 1973) et ensuite notamment pour les prestations de services (directive du 22 juin 1988). Là aussi s'applique le principe de reconnaissance mutuelle ; ainsi, les règles sur les garanties financières, sur la solvabilité, sur les provisions techniques, leur montant, leur représentation, leur localisation, sur les comptes, dont certaines sont parfois déjà harmonisées, relèvent de l'État de contrôle. La directive de 1988 a distingué d'une part les grands risques (marine, aviation, transports, risques professionnels), pour lesquels le contrôle est assuré en principe par l'État du siège de l'assureur, et les risques de masse, pour lesquels le contrôle relève de l'État du lieu de la prestation.

Pour les assurances directes sur la vie, après une première directive du 5 mars 1979, qui, parmi les règles de protection, avait notamment posé l'obligation de la spécialisation, il n'existe qu'une proposition de directive qui facilitera la libre prestation de services en permettant notamment aux preneurs de prendre l'initiative de souscrire une police dans un autre État membre. Enfin, en plus de ces deux grandes catégories d'assurances directes, la co-assurance a fait l'objet d'une directive du 30 mars 1978, l'assurance-crédit, l'assurance-caution et l'assurance protection juridique de deux directives du 22 juin 1987. Pour l'ensemble de ces assurances, les contrats ne sont pas harmonisés, mais cela ne devrait pas gêner la constitution du Marché commun.

## I. — Aspects micro-économiques : le financement

L'objectif est la réalisation à l'horizon 1992 d'un grand marché financier intérieur grâce à la libéralisation des mouvements de capitaux et des services financiers.

Deux grands types d'avantages sont attendus, mais plusieurs problèmes ne doivent pas être négligés, qui supposent que l'on soit particulièrement attentif aux mesures qui accompagneront le processus de libéralisation financière et monétaire.

### A. Un premier avantage : l'amélioration des circuits de financement

D'abord, dans une large mesure, les conséquences devraient être les mêmes que celles de l'ouverture des marchés dans le domaine des biens et des autres services. On espère ainsi que se produiront les effets bénéfiques habituels d'une concurrence accrue et d'une meilleure exploitation des économies de dimension. Plus précisément, trois conséquences bénéfiques sont ainsi attendues :

— une augmentation des gains de productivité grâce aux économies d'échelle qu'autoriseront les phénomènes de spécialisation et l'élargissement du marché, grâce aussi à la rationalisation de l'activité bancaire et financière impulsée par l'entrée, sur chaque marché national, de nouveaux concurrents étrangers,

— une baisse consécutive des coûts de l'intermédiation qui favorisera celle du financement pour les emprunteurs et, en même temps, l'augmentation de la rémunération de l'épargne,

— une diversification de l'offre, favorisée par l'élargissement de la gamme des fournisseurs, mais aussi par les phénomènes induits d'innovation et d'incitation, qui per-

mettra de mieux répondre aux besoins des utilisateurs.

Rien donc que de très classique. Mais il faut se poser deux questions, celle de l'ampleur du gain, celle de ses bénéficiaires.

### 1. L'ampleur du gain

L'étude sur le coût de la non-Europe (rapport Cecchini) a tenté de chiffrer une partie de ces éléments. La méthode utilisée est simple : elle part de l'idée que les écarts de coûts entre pays reflètent une différence d'efficacité et qu'ils pourront disparaître — ou être atténués — avec la création du marché unique. Pour une palette d'opérations financières bien définies et assez représentatives, on a donc repéré les coûts dans divers pays et observé des différences importantes ; l'écart entre le prix effectif dans un pays et la moyenne des quatre prix les plus bas dans la Communauté constituant la réduction de prix potentielle théorique, à partir de laquelle est évaluée une fourchette de réduction de prix plausible. Sur la base du milieu de la fourchette, on arrive à une réduction de coût de l'ordre de 20 milliards d'ECU (10 % de la valeur ajoutée des services financiers), soit 0,7 % du PIB de la Communauté. L'impact direct sur les coûts est donc loin d'être négligeable.

### 2. Les bénéficiaires

Il faut ici distinguer les avantages pour l'économie dans son ensemble et pour les entreprises.

L'économie européenne dans son ensemble, d'abord. Sur le plan de la croissance économique peut-être si l'amélioration des circuits de financement favorise l'investissement productif (cf. *infra*). Sur le plan de la finance internationale aussi, puisque l'Europe a là une chance de s'affirmer comme une véritable place financière internationale, à côté de celles des USA (la moitié du marché financier mondial), du Japon et des autres pays asiatiques (1/4 du marché mondial).

Les entreprises non financières ensuite, mais dans quelles conditions ? Actuellement, l'accès aux marchés étrangers ou aux euro-marchés est plutôt réservé aux entreprises de grande dimension parce que ces marchés traitent des opérations de volume unitaire très important, parce qu'ils sont très attentifs à la qualité et aux capacités financières des emprunteurs, parce qu'enfin seules des entreprises de très grande dimension sont à même d'accéder à une information assez coûteuse afin d'opérer les arbitrages entre les différents instruments proposés sur ces marchés. Pour ces entreprises, la création d'un véritable marché européen offrira de nouvelles opportunités de financement (par exemple si se développent les émissions en ECU) mais l'incidence sur leurs coûts de financement sera *a priori* plutôt faible. Il semblerait donc que ce soit plutôt les PME européennes qui pourront profiter de la nouvelle situation. A condition cependant que les obstacles dont nous venons de faire mention soient au moins partiellement levés, ce qui sera le cas si les banques et les intermédiaires financiers considèrent que ces entreprises représentent un marché intéressant et si elles leur permettent d'accéder à un moindre coût à l'information comme à des prêts internationaux de dimension moins importante que ceux que l'on observe actuellement.

### B. Un second avantage : la réduction des risques

Un second avantage est d'ordre strictement financier. Par rapport à la détention d'un seul titre, la détention d'un

portefeuille diversifié de titres permet généralement de réduire le risque associé à un certain niveau de rendement chaque fois que les risques des différents titres sont indépendants (ou faiblement corrélés). La possibilité pour un investisseur de s'adresser à un marché plus large permet ainsi *a priori* de s'engager avec moins de risque pour un certain rendement escompté, ou, pour le même risque d'augmenter son rendement. On peut donc penser que l'ouverture plus poussée des marchés nationaux devrait exercer un effet favorable de ce genre, si les rendements des titres sur les divers marchés sont peu corrélés entre eux.

La portée exacte de ce phénomène dépend donc du degré d'intégration actuel des marchés financiers. Là encore, il semblerait qu'un gain appréciable puisse être obtenu puisque, selon notamment l'étude de Price Waterhouse (volume 9 de l'étude Cecchini), « les marchés européens des capitaux ne sont pas intégrés au sens que les taux de rendement ne reflètent pas complètement toutes les possibilités de diversification ».

### C. Les problèmes de l'intégration financière

L'intégration monétaire et financière européenne va donc entraîner de profondes transformations du système financier européen. Ce processus est d'ailleurs largement engagé comme le montre l'importance des opérations de fusion absorption ou de prises de contrôle tant dans le domaine bancaire que dans ceux de l'assurance ou de la bourse. Ces transformations, dont nous venons de voir plusieurs des aspects *a priori* bénéfiques, vont aussi soulever plusieurs problèmes qu'il faudra résoudre.

#### 1. Les risques de système

C'est l'ensemble des éléments qui peuvent rendre le système financier plus fragile, plus instable. Trois aspects doivent être ici soulignés.

a) L'autre face de la concurrence, c'est qu'elle peut être excessive et déstabilisante. Ce risque n'est pas du tout négligeable comme le montre l'expérience de dérégulation bancaire et financière dans certains pays. On a ainsi pu souligner le fait que la profitabilité des banques américaines a sensiblement diminué à la suite du mouvement de dérégulation, accroissant ainsi la fragilité du système bancaire. De façon plus générale, c'est un fait maintenant bien établi que la très forte concurrence qui s'est développée au sein du système financier international a entraîné une réduction importante des marges bancaires.

b) La plus grande interconnexion des marchés augmentera les possibilités — et donc les conséquences — de diffusion de chocs, qu'ils soient bancaires (la faillite de banques) ou financiers (le krach boursier).

c) L'une des conséquences de la suppression des obstacles aux mouvements de capitaux sera dans un premier temps, c'est-à-dire tant que ne seront pas mises en œuvre des mesures de coordination des politiques économiques, le retour à l'arme des taux d'intérêt pour faire face aux déséquilibres de balances des paiements. Des fluctuations importantes des taux accroîtront les risques financiers des opérations financières internationales et seront préjudiciables à l'investissement en augmentant l'incertitude des investisseurs.

La libéralisation financière peut donc fragiliser un peu plus un système financier déjà rendu plus instable par la

prolifération sans doute excessive, depuis quelques années, de nouveaux produits financiers et la généralisation de marchés à terme (le krach d'octobre 1987, avec les pertes importantes qu'il a entraînées, par des effets de dominos, pour divers opérateurs en a été la principale manifestation). Si la possibilité de diversification accrue des portefeuilles a ses avantages, il devient aussi de plus en plus difficile pour les spécialistes de maîtriser complètement leur propre activité et pour les clients de manœuvrer au mieux à l'intérieur de la gamme croissante des produits offerts, dont la comparaison devient de plus en plus difficile. De ce fait, la transparence du marché s'atténue.

#### 2. La fuite des capitaux et la délocalisation des services financiers à l'intérieur de la CEE

Actuellement, la fiscalité de l'épargne (produits financiers, produits d'assurance) varie fortement selon les États membres. En même temps, certains d'entre eux (France, Danemark, Pays-Bas) ont des pratiques de contrôle fiscal beaucoup plus rigoureuses que les autres. Enfin, en pratique, dans la plupart des pays de la CEE, les non résidents ne sont pas imposés sur leurs placements financiers. Si ces différences persistent, un risque, souvent souligné, est celui de la fuite des capitaux de certains pays membres vers d'autres (membres ou non-membres) plus attractifs du fait notamment de législations ou de pratiques fiscales plus favorables à l'épargne. Il faut en fait distinguer, comme le fait le rapport Lebègue,

— la délocalisation fiscale (l'épargne se dirige vers un pays où la fiscalité est moins lourde, mais se réinvestit dans l'économie d'origine),

— la délocalisation financière (l'épargne se délocalise et s'investit hors du pays d'origine).

La délocalisation fiscale fait subir une perte fiscale au pays d'origine. Elle a aussi une incidence sur la structure de sa balance des paiements (plus de sorties de capitaux et plus d'entrées), mais pas sur son solde (du moins sur quelques années). La délocalisation financière multiplie par contre les inconvénients : perte pour le fisc, déséquilibre de balance des paiements, diminution de l'investissement national. C'est bien entendu la première, dans la mesure où elle est à l'origine de la seconde, qu'il faut combattre. L'ensemble de ces risques est cependant plus ou moins important selon la nature de l'épargne (pour le rapport Lebègue et pour la France, ils sont importants pour les revenus d'obligations, les contrats d'assurance vie et les impôts sur le patrimoine).

Dans le même ordre d'idées, comme dans le domaine des biens, l'ouverture des frontières va favoriser des phénomènes de spécialisation et de délocalisation des services financiers en faveur des pays et des places financières les plus compétitifs (Londres, Luxembourg...). En théorie, on peut certes en attendre un gain d'efficacité pour l'ensemble de l'économie européenne, mais ce gain pourra sembler mal partagé (ce qui pourra limiter la volonté d'intégration des plus mal lotis), surtout si l'on considère que ces activités sont des activités stratégiques et à forte valeur ajoutée. Ce problème du partage des gains de l'intégration est d'autant plus important qu'il existe déjà dans le domaine industriel comme le révèlent l'inégale qualité des expériences de spécialisation des pays membres et la persistance de déséquilibres courants importants à l'intérieur de la Communauté.



### 3. Le financement de l'État et du secteur public

La libéralisation des capitaux peut aussi avoir des conséquences néfastes sur le financement de certains agents économiques, en particulier de l'État et du secteur public, qui, dans certains pays, bénéficient de financements privilégiés. C'est par exemple le cas en France avec l'emploi des dépôts reçus par les caisses d'épargne et les caisses de crédit mutuel. La masse des capitaux ainsi drainés risque de se réduire avec les opportunités nouvelles offertes aux épargnants. La conséquence sera un alourdissement du coût de financement de l'État qui sera obligé soit de relever les taux afin de maintenir ces flux de ressources traditionnelles, soit de se réorienter vers d'autres sources de financement. L'impact sur les finances publiques sera d'autant plus négatif que dans le même temps certaines recettes fiscales pourront diminuer du fait du processus d'harmonisation des fiscalités.

### 4. Les relations de la Communauté avec l'extérieur

Enfin, dans la mesure où la libéralisation des mouvements de capitaux se fera *erga omnes*, se pose le problème des relations de la Communauté avec l'extérieur. Deux problèmes doivent être ici distingués.

D'abord, le risque d'une fuite des capitaux vers l'extérieur de la CEE semble négligeable. Il concerne en effet plutôt les pays du sud de la Communauté dont les systèmes financiers sont encore insuffisamment structurés et où les contrôles de change sont importants, mais pour ces pays la libéralisation interviendra de façon plus tardive (fin 1992 pour l'Espagne, fin 1995 pour la Grèce et le Portugal). Rien ne permet de dire qu'alors il y aura des sorties massives de capitaux et que ceux-ci s'orienteront plutôt vers le reste du monde que vers les places financières européennes. Les autres pays de la CEE sont par ailleurs assez peu concernés dans la mesure où les capitaux susceptibles de se placer à l'extérieur bénéficient déjà d'importantes opportunités, notamment avec les euro-marchés. Par contre, l'amélioration du système financier européen est susceptible d'attirer des capitaux européens placés actuellement au dehors de la Communauté.

Le problème le plus important, qui touche cette fois la Communauté dans son ensemble, est que les bienfaits de la libéralisation des capitaux et des services financiers profitent davantage aux banques et institutions financières étrangères (américaines, nippones) mieux préparées (notamment, pour les firmes américaines, par le processus de dérégulation) et, peut-être, plus efficaces que leurs homologues européennes. Le problème est en fait identique à celui rencontré pour les marchandises et les autres services : il faut respecter une certaine cohérence entre les progrès de l'intégration sur le plan interne et ceux de l'ouverture sur le reste du monde et tant que les premiers, grâce aux mécanismes décrits plus haut, n'ont pas permis à l'économie européenne d'atteindre une efficacité suffisante, le maintien d'une certaine protection vis-à-vis de l'extérieur est sans doute nécessaire.

#### D. Une nécessité : bien penser les mesures d'accompagnement

Efficacité accrue d'un côté, de l'autre plus grande fragilité du système financier et risques non négligeables de distorsions aussi bien à l'intérieur de la Communauté qu'avec le reste du monde, la balance est bien difficile à établir. Une conclusion importante s'impose néanmoins. Afin de faire pencher la balance du bon côté, il importe

d'accompagner le processus de libéralisation des mouvements de capitaux, sur le plan interne, par des mesures de réglementation de l'activité financière européenne (les règles de surveillance minimale) et par une certaine harmonisation de la fiscalité sur l'épargne et le capital, sur le plan externe, par une réglementation de l'accès des firmes étrangères au marché communautaire.

### 1. La réglementation de l'activité financière

Le risque de système a été bien perçu par la Commission et les pays de la Communauté ; une certaine harmonisation des pratiques et du contrôle bancaire est donc en cours. Elle repose sur trois principes fondamentaux :

— l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux échanges de produits et de services financiers. On adopte donc la même démarche que pour les marchandises, avec deux idées : (1) une harmonisation complète se heurte aux mêmes obstacles, mais en ajoute un supplémentaire, celui de figer les réglementations avec le risque important de gêner les innovations financières, (2) puisque chaque législation nationale cherche à assurer les mêmes objectifs — la sécurité des transactions et la protection des épargnants — il doit être possible à chaque État membre de reconnaître l'équivalence des mesures prises à cette fin par les autres États.

— le contrôle par le pays du siège,

— enfin, l'harmonisation minimale des règles de surveillance des prestations de services financiers. Cette harmonisation est nécessaire si l'on veut appliquer le principe de reconnaissance mutuelle. Elle est souhaitable pour éviter une concurrence sauvage entre les prestataires de services. Elle s'impose pour éviter, dans un contexte de dérégulation des activités bancaires et financières dans certains pays, un alignement des réglementations par le bas, sur les systèmes les moins réglementés, avec le risque d'une désorganisation des marchés et d'une moindre protection des épargnants.

Les progrès dans cette voie sont importants. Le projet de deuxième directive de coordination bancaire, qui précise, notamment les conditions minimales pour que l'agrément accordé dans un État membre soit simultanément accepté dans les autres, en constitue la pièce maîtresse.

### 2. L'harmonisation des fiscalités sur l'épargne

Dans le domaine de la fiscalité de l'épargne, la Commission vient de proposer l'instauration d'une retenue à la source de 15 % sur les intérêts des dépôts bancaires et des obligations de tous les résidents de la CEE, chaque État membre étant libre d'imposer à ses propres ressortissants un prélèvement supplémentaire. Un certain nombre d'exemptions sont prévues, notamment :

— la petite épargne non soumise à l'impôt sur le revenu par les États, de façon à encourager l'épargne populaire ;

— les crédits inter-entreprises ;

— les euro-émissions (euro-obligations, euro-actions) qui conservent leur statut fiscal privilégié, de façon à ne pas pénaliser les places financières européennes (en particulier Londres, Luxembourg où ces marchés se sont fortement développés) ;

— les résidents fiscaux des pays tiers, afin d'éviter un déplacement de leurs capitaux en dehors de la CEE.

Cette proposition de la Communauté semble être un honnête compromis. Les pays à fiscalité faible ne sont pas fortement pénalisés compte tenu de l'importance des exemptions. Les pays à fiscalité forte vont bien entendu perdre des recettes fiscales dans la mesure où ils seront obligés d'appliquer à leurs propres ressortissants un taux qui ne pourra pas être très éloigné du taux minimal décidé par la Communauté. L'ampleur de ces pertes dépendra donc du taux qui sera finalement retenu. On estime parfois qu'elle pourrait être limitée si ce taux est proche de celui que propose la Commission.

Il reste bien entendu à préciser les conditions d'application de ce nouveau régime fiscal. En particulier, il semble nécessaire de mettre en place un système de déclaration automatique des revenus versés par les banques aux ressortissants des autres pays membres si l'on veut éviter les risques d'une délocalisation fiscale, puisque la retenue à la source ne libère pas de l'impôt.

### 3. L'attitude envers l'extérieur

C'est sans doute le point le plus délicat. On voit mal en effet comment limiter l'accès du marché européen aux intermédiaires financiers extra-européens, dès lors qu'il leur suffit déjà de disposer d'un établissement dans l'un des pays membres pour pouvoir offrir, en 1990, l'ensemble de leurs services dans le reste de la Communauté. Les loups sont déjà dans la bergerie — ceux qui n'y sont pas s'emploient actuellement à y entrer — et il ne reste donc aux pays de la CEE que la possibilité de négocier, notamment dans le cadre de l'Uruguay Round, la contrepartie de cet avantage : l'ouverture réciproque des marchés étrangers, particulièrement nippons et américains, aux intermédiaires financiers européens.

## II. — Effets macro-économiques

En quoi une mobilité accrue des capitaux peut-elle permettre à l'Europe de résoudre certaines de ses difficultés actuelles : faible croissance, insuffisance de l'investissement, chômage important, difficultés structurelles (ie mauvaise insertion dans les échanges internationaux) ? La réponse à cette question est aussi fort difficile.

Pour mieux cerner le problème, on peut distinguer d'une part les effets liés à la modification des taux d'intérêt, de l'autre les effets d'allocation des ressources. On portera ensuite un jugement d'ensemble, en soulignant quelques zones d'ombre.

### A. L'impact sur les taux d'intérêt

La libéralisation des mouvements de capitaux va avoir deux conséquences :

- une modification des conditions de l'intermédiation conduisant à la hausse des taux d'intérêt créditeurs (avec éventuellement un effet favorable sur l'épargne), à la baisse des taux d'intérêts débiteurs (avec un effet favorable sur l'investissement). C'est l'effet marge ;
- une modification des taux d'intérêts réels résultant de deux mécanismes jouant en sens opposé. D'abord, un mécanisme de marché : en situation de mobilité parfaite des capitaux, les taux d'intérêt réels sont identiques ou du moins très proches d'un pays à l'autre. La libéralisation va donc favoriser un alignement vers le bas de ces

taux dans les pays où les contrôles sont encore assez importants. En même temps, l'amélioration des circuits de financement européen est susceptible de mobiliser une partie de l'épargne européenne qui actuellement se place en dehors de l'Europe ; l'afflux des capitaux qui résultera de cette réaffectation favorisera aussi une baisse des taux d'intérêt. Ensuite un mécanisme lié à la politique économique. Les situations des pays de la Communauté sont actuellement fort différentes sur le plan de la compétitivité internationale ; compte tenu d'une insuffisante maîtrise de leurs coûts de production et surtout de la qualité médiocre de leur spécialisation internationale (caractérisée notamment par un poids trop important des vieilles activités et par une insuffisante adaptation de leur appareil productif et de leur commerce extérieur à la demande mondiale) certains pays ont d'importantes difficultés à équilibrer leurs balances des paiements. Tant que ces problèmes de compétitivité ne seront pas résolus, la libéralisation des capitaux peut les inciter à maintenir des taux d'intérêt plus élevés que ne l'exigerait leur situation économique interne, pour éviter les sorties de capitaux et les déficits de balance des paiements. L'effet sur les taux est donc au total fort incertain.

Mais, au moins grâce à l'effet marge, il est possible que l'on assiste à une diminution des taux d'intérêt réels (mais de quelle ampleur ?) avec des conséquences sur l'investissement et la substitution capital-travail.

### 1. L'investissement

La baisse des taux d'intérêt peut favoriser une relance de l'investissement en améliorant les perspectives de rentabilité d'un certain nombre de projets. On peut ainsi espérer un accroissement de l'investissement productif, de l'investissement logement, un coup de pouce à la croissance et finalement des effets positifs pour l'emploi. Il y aura, bien entendu, des effets sur la balance commerciale et le solde des opérations courantes, mais ceux-ci sont difficilement appréciables car tout va dépendre de la progression de l'épargne. Tout ce que l'on peut dire à ce sujet, c'est que celle-ci sera favorablement influencée par la baisse des taux d'intérêt (mais très légèrement dans la mesure où l'élasticité de l'épargne au taux d'intérêt est faible), la hausse du revenu liée à la relance économique, l'amélioration des possibilités de placement liée à la concurrence accrue entre les banques.

### 2. La substitution capital-travail

La baisse des taux d'intérêt va bien entendu modifier la rémunération relative des facteurs de production. En théorie, on peut en attendre une plus grande substitution capital-travail avec donc des effets négatifs pour l'emploi. Dans la pratique, on constate en fait que cette substitution, si elle a été importante dans le passé, est maintenant très limitée.

### B. Effets de réallocation des ressources

L'amélioration des circuits de financement de l'économie européenne devrait permettre une meilleure utilisation des ressources financières en favorisant leur affectation dans les emplois les plus intéressants, les plus rentables. En même temps, la mobilité des capitaux s'ajoutera à celle des biens et services pour permettre une meilleure exploitation des avantages comparatifs à l'intérieur de la CEE : il sera désormais plus facile aux entreprises d'investir là où les conditions de production (disponibilité et rémunération des facteurs de production), de demande,



voire de financement sont les plus favorables. De notre point de vue ce sont ces effets d'allocation des ressources qui seront probablement les plus importants.

La mobilité des capitaux est ainsi une pièce maîtresse d'un vaste ensemble de mesures visant à renforcer l'efficacité et la cohérence économique et sociale de la Communauté. Ce point crucial appelle deux remarques.

D'abord, il faut veiller à une certaine cohérence entre les progrès de l'intégration économique et ceux de l'intégration financière. D'une part, parce que si ces derniers permettent une meilleure adéquation de l'épargne à l'investissement, ils ne suffisent pas — du moins avec une ampleur suffisante — à relancer cet investissement : il faut donc que des perspectives de croissance plus favorables incitent les entreprises à davantage investir. D'autre part, parce qu'il est maintenant bien établi que le secteur financier ne peut se développer durablement indépendamment du secteur réel. Ceci souligne en particulier toute l'importance de la stratégie concertée de relance de la croissance et de l'emploi dans la CEE. Dans le même ordre d'idées, on peut aussi penser que l'amélioration du financement de l'activité économique ne résultera pas seulement de mécanismes de marché (l'ouverture des frontières). L'activité de la Commission et des États membres ne doit donc pas se limiter à un effort d'harmonisation minimale de l'activité bancaire et financière, elle doit aussi mettre en place un cadre réglementaire et fiscal favorisant le financement de l'investissement (en particulier, il faut souligner l'importance d'une fiscalité favorisant le capital risqué). Ce qui est donc essentiel, c'est que le processus de libéralisation financière s'inscrive dans le cadre d'une gestion économique de moyen et long terme. Il faut absolument éviter que prédomine une gestion de court terme privilégiant l'investissement financier au détriment de l'investissement productif, avec ses conséquences néfastes pour l'économie (développement de bulles spéculatives, prises de contrôle d'entreprises pour des raisons purement financières conduisant à une rotation trop importante des propriétaires du capital, rendant difficile la mise en œuvre de stratégies de long terme et se traduisant souvent par une instabilité anormale de l'emploi).

Ensuite un objectif essentiel est le renforcement de la « cohésion économique » (la réduction des écarts des PIB par tête entre pays). *A priori*, la libéralisation financière devrait favoriser des mouvements de capitaux vers les pays les moins développés, puisque la rentabilité marginale du capital y est probablement plus élevée. Toutefois l'impact prévisible est ambigu, car on doit tenir compte de deux limites à ce raisonnement :

— la décision de l'investisseur repose en fait sur le couple rendement escompté-sécurité (ou risque). La sécurité escomptée est notamment liée à la garantie de pouvoir rapatrier les bénéfices et à la confiance en une bonne gestion macro-économique du pays. C'est de l'appréciation de ces deux éléments par les investisseurs des autres pays de la CEE que dépendra l'ampleur des mouvements de capitaux ;

— il n'est pas certain que la rentabilité marginale du capital soit durablement plus élevée dans ces pays. Celle-ci dépend de l'efficacité des travailleurs, liée à leur degré de formation. Elle dépend également de la rémunération (en termes réels) du travail : niveau des salaires, mais aussi charges sociales et législation sociale. Sur ce plan, les pays du sud de la CEE bénéficient d'un avantage certain, mais il ira en s'amenuisant avec leur développement économique et, surtout, avec les progrès de l'Europe sociale (une Europe sociale trop uniforme risque ainsi de pénaliser les pays en retard).

### C. Jugement d'ensemble

D'un point de vue plus macro-économique, on peut donc aussi espérer une amélioration de l'efficacité économique européenne. Il faut cependant nuancer davantage encore cette conclusion optimiste en rappelant quatre éléments.

L'impact macro-économique va dépendre de l'ampleur des mouvements de capitaux qui résulteront de cette libéralisation. Toute la question est de savoir si les écarts actuels de taux d'intérêt et de rendements du capital sont suffisants pour que la libéralisation, indépendamment de ses effets sur la rationalisation des circuits de financement, ait des effets macro-économiques appréciables. Les travaux empiriques manquent ici cruellement et empêchent donc une appréciation correcte. Notons cependant que pour la Commission, si on met à part les cas de la Grèce, du Portugal et dans une moindre mesure de l'Espagne, les rendements du capital — qui influencent les flux d'investissement direct — et les taux d'intérêt réels — qui influencent les investissements de portefeuille — sont suffisamment proches pour qu'il n'y ait pas de déplacements massifs de capitaux à l'intérieur de l'Europe, (cf « Création d'un espace financier européen », Perspectives Européennes, 1988). C'est bien entendu un jugement optimiste, car ce qui compte c'est ce que seront ces taux dans le futur et sur ce point on ne peut être qu'incertain. Demeure de plus l'impact des différences fiscales, considéré comme non négligeable (voir par exemple les rapports Lebègue, Boiteux).

Dans l'immédiat, en l'absence d'une coordination très stricte des politiques économiques, la suppression des obstacles aux mouvements de capitaux peut entraîner — si des pressions s'exercent sur les taux de change et si on veut assurer coûte que coûte la stabilité de ces derniers — une plus grande volatilité des taux d'intérêt. Il y aura donc une augmentation de l'incertitude et du risque financier qui pourra compenser les effets favorables de la baisse des taux.

Si gain macro-économique il y a, on sait aussi très peu de choses sur sa répartition entre les économies des États membres. On retrouve ici un problème de fond de la construction européenne : celle-ci ne peut avancer que si les différents partenaires ont le sentiment qu'ils y gagnent, mais aussi que ce gain est équitablement réparti.

Enfin, il faut avoir en tête un des enseignements de la théorie de l'optimum de second rang. Si des distorsions subsistent dans les différentes économies (ie du fait de dispositions réglementaires — exemple du marché du travail — et fiscales), on ne peut rien dire sur l'impact qu'aura la suppression d'une seule distorsion, comme les obstacles à la mobilité internationale des capitaux, sur l'efficacité économique. Au niveau communautaire, celle-ci conduira probablement à un nouvel équilibre, avec de nouveaux avantages et de nouveaux inconvénients. On espère que les premiers l'emporteront.

La conclusion est donc nécessairement nuancée et les quelques éléments qui précèdent montrent qu'il faut être prudent dans la mise en œuvre des mesures de libéralisation des mouvements de capitaux — il faut admettre, comme l'écrit G. Basevi (in « Création d'un espace financier européen ») « la nécessité d'interférences compensatrices dans le libre jeu du marché » — et donc prévoir des gardes-fou, des mesures de sauvegarde ; en un mot il faut bien accompagner le processus de libéralisation.

### III. — La mise en œuvre des politiques économiques

Ici, les choses sont beaucoup plus claires. Dans la mesure où l'on continue à rechercher, avec le SME, une certaine stabilité des taux de change à l'intérieur de la CEE, la libéralisation des mouvements de capitaux va modifier considérablement les conditions de mise en œuvre des politiques économiques (notamment conjoncturelles) et imposer une plus grande coordination à l'échelle communautaire.

#### A. L'efficacité des politiques

On peut ici reprendre l'argumentation classique de Mundell et Fleming : en régime de taux de changes fixes et de mobilité parfaite des capitaux, la politique monétaire (menée sur une base nationale) devient totalement inefficace alors que la politique budgétaire peut voir son impact sur l'activité intérieure renforcé.

Ainsi par exemple, une politique monétaire restrictive favorisera une hausse des taux d'intérêt qui attirera les capitaux étrangers. La masse monétaire en circulation augmentera alors de nouveau, annihilant les effets de cette politique. L'économie retrouvera son point de départ : même niveau des taux d'intérêt, même niveau de revenu national. Les seules possibilités sont donc d'abandonner la politique monétaire initiale ou d'accepter un réajustement du taux de change.

Par contre, dans certaines conditions, l'impact de la politique budgétaire sur le niveau de l'activité économique peut être renforcé. Deux grands scénarios sont en effet envisageables. Dans le premier, un accroissement des dépenses publiques, financé par l'emprunt, favorise une poussée à la hausse des taux d'intérêt et une entrée de capitaux étrangers. Il s'ensuit un accroissement de la masse monétaire dont l'effet favorable à l'expansion économique s'ajoute à celui propre à la politique budgétaire. Le résultat pour l'économie sera de retrouver le niveau initial des taux d'intérêt mais avec un niveau de revenu plus important, sans déséquilibre de balance des paiements et sans modification du taux de change. En fait ce résultat, qui est celui du modèle standard de Mundell et Fleming, correspond à une vision optimiste. Un second scénario peut être envisagé, qui tient compte des anticipations des agents. Ceux-ci peuvent voir dans l'augmentation des dépenses publiques un relâchement de la politique économique et anticiper une augmentation de l'inflation incompatible avec la stabilité du taux de change. Le résultat est alors une fuite des capitaux et une pression très forte à la dévaluation de la monnaie. La seule alternative est alors d'abandonner la politique budgétaire ou de procéder à un réajustement monétaire.

On voit bien alors que si différents scénarios sont envisageables, dont les résultats dépendront finalement de la crédibilité des politiques économiques auprès des agents économiques, la possibilité de mouvements importants de capitaux altère substantiellement l'autonomie des pouvoirs publics nationaux en matière de politique économique. Les seules possibilités sont alors d'abandonner le système des taux de change fixes — mais même dans ce cas les conditions d'application des politiques économiques sont affectées par la forte mobilité internationale des capitaux — ou de coordonner les politiques entre les États

membres. L'existence du SME impose cette seconde option.

#### B. La coordination des politiques

Deux grandes raisons, étroitement liées, justifient une plus grande coordination des politiques économiques à l'intérieur de la CEE : la perte d'efficacité des politiques menées sur une base nationale et la volonté (la nécessité) de rechercher une grande stabilité des taux de change entre les pays membres. Pour atteindre ce second objectif, il ne faut pas seulement s'intéresser aux politiques conjoncturelles classiques, il faut aussi mieux coordonner les politiques qui agissent sur les structures de production (politiques industrielles, politique de la RD...). Pour le montrer, on distinguera le court terme et le moyen-long terme.

##### 1. Le court terme

A court terme, les taux de change sont influencés essentiellement par les mouvements de capitaux et donc par les taux d'intérêt. Si certains « fondamentaux » (taux d'inflation, rythmes de croissance...) jouent dans le sens d'un réajustement des parités, la stabilité des taux de change (ou leur maintien dans des marges étroites) peut être assurée en contrôlant les mouvements de capitaux et/ou en modulant les taux d'intérêt. La première solution a été bien utilisée dans le passé et, semble-t-il, de façon efficace ; son abandon conduit à retenir l'arme des taux d'intérêt mais celle-ci présente plusieurs inconvénients : par exemple, au niveau macro-économique, une hausse des taux, pour défendre la monnaie, a des effets récessifs, elle alourdit aussi le poids de la dette des emprunteurs publics et privés. Elle ne peut donc être utilisée de façon permanente. La seule solution est d'agir sur les fondamentaux : ceci impose une action à moyen et long terme.

##### 2. Le moyen et long terme

A long terme, la stabilité des changes dépend des opérations courantes et suppose donc une certaine convergence des résultats des pays de la Communauté en matière de croissance, de taux d'inflation, mais aussi, et ce point est beaucoup moins souvent souligné, de structures économiques.

On peut le montrer à partir d'un modèle simple exprimant les exportations (X) et les importations (M) en fonction de leurs principaux déterminants : la demande nationale ou étrangère, les prix relatifs. On a :

$$X = \left( \frac{p^*}{sp} \right)^\alpha D^\gamma$$

avec X, les exportations en volume (\$)  
D, la demande mondiale (somme des PIB)  
P\*, le niveau des prix de l'économie nationale  
P, le niveau des prix à l'étranger  
s, le taux de change  
 $\gamma$ , l'élasticité des exportations à la demande  
 $\alpha$ , l'élasticité prix des exportations

$$M = \left( \frac{sp}{px} \right)^\beta Y^\mu$$

avec M, les importations en volume (\$)  
Y, la demande nationale (mesurée par le PIB)



$\mu$ ] l'élasticité des importations à la demande  
 $\beta$ , l'élasticité prix des importations.

A long terme, l'équilibre des opérations courantes impose :

$$spX = p^*M$$

D'où l'on tire, en raisonnant sur les taux de croissance (notés avec un point sur chaque variable) :

$$\dot{s} = (\dot{p}^* - \dot{p}) + \frac{1}{\alpha + \beta - 1} (\gamma \dot{D} - \mu \dot{Y})$$

Cette expression montre qu'il y a trois grands déterminants, trois fondamentaux, de l'évolution du taux de change :

— les différences dans les rythmes d'inflation ( $p^* - p$ ) : toutes choses étant égales par ailleurs, une inflation moins élevée que celle des autres pays favorise une appréciation (ou une réévaluation) du taux de change ;

— les différences dans les rythmes de croissance ( $Y, D$ ) : toutes choses étant égales par ailleurs, une croissance plus forte que celle des pays étrangers favorise l'apparition de déficits courants et pèse dans le sens d'une diminution de la valeur de la monnaie ;

— la qualité de la spécialisation internationale ( $\gamma$  et  $\mu$ ). L'élasticité des exportations à la demande mondiale indique dans quelle mesure l'appareil productif est bien adapté à la demande mondiale ; elle est d'autant plus élevée que l'économie est bien spécialisée, qu'elle a su choisir les bons créneaux, les productions bénéficiant d'une demande mondiale dynamique : dans ce cas, les exportations seront bien tirées par la demande mondiale. L'élasticité des importations à la demande nationale indique dans quelle mesure l'appareil productif est bien adapté à cette demande ; elle est d'autant plus élevée que l'économie est mal spécialisée et a donc de grosses difficultés à répondre à cette demande. Toutes choses étant égales par ailleurs, une bonne spécialisation favorise donc l'apparition d'excédents courants et l'appréciation (ou la réévaluation) de la monnaie.

Bien entendu, à l'échelle d'un pays, de nombreuses évolutions de ces fondamentaux sont envisageables pour assurer la stabilité des taux de change. On peut avoir, par exemple, des déséquilibres des opérations courantes entre les pays membres si les taux d'inflation ou les taux de croissance économique sont différents. De la même façon, des différences dans les taux d'inflation et de croissance permettent de compenser des expériences de spécialisation de qualité très différentes. Mais dans une Communauté les marges de jeu sont très limitées, car une certaine convergence des performances macroéconomiques et structurelles s'impose. Le seul moyen d'assurer la stabilité des taux de change est alors d'accroître la coopération communautaire et la coordination des politiques économiques nationales :

— politiques monétaires, pour assurer la convergence des taux d'inflation ;

— autres politiques (et notamment politiques de structures) pour assurer la convergence des résultats en matière de croissance économique, de chômage, de commerce extérieur.

La nécessité d'une telle coordination n'est pas, bien entendu, nouvelle. Mais en supprimant les obstacles aux mouvements de capitaux, la CEE la renforce et la rend plus urgente. En un mot, la perspective de 1992 impose à la Communauté de progresser sur plusieurs fronts en même temps (la libre circulation des marchandises, la libéralisation des mouvements de capitaux, la coordination des politiques économiques, une certaine harmonisation fiscale pour reprendre l'essentiel) au risque sinon de reculer !

\*  
\* \*

La liberté des mouvements de capitaux peut finalement être à l'origine d'une plus grande instabilité des changes. La solution d'une plus grande souplesse dans les règles du SME (élargissement des marges) est exclue. On lui préfère celle d'un renforcement de la convergence, mais cela nécessite aussi un renforcement du SME et une amélioration des règles de son fonctionnement, pour deux raisons :

— la convergence ne porte ses fruits qu'à moyen ou long terme ; la coordination des mesures d'ordre économique ou monétaire n'a jamais un effet rapide ;

— les mouvements de capitaux sont amplifiés par les comportements de spéculation que seule la certitude d'une plus grande stabilité des monnaies peut éviter.

Un certain nombre d'aménagements ont déjà été adoptés, notamment à la réunion de Nyborg qui a permis d'étendre le rôle de l'ECU comme moyen de règlement des soldes d'intervention entre banques centrales. D'autres aménagements sont envisagés ou simplement discutés, pour permettre aux banques centrales d'intervenir davantage ou pour rendre plus efficaces leurs interventions.

Mais le renforcement nécessaire du système monétaire européen se fera principalement par des réformes ou des initiatives touchant à l'ECU. Peut-on parler de marché unique sans une monnaie communautaire facilitant les règlements entre des non-résidents ? Et peut-on libérer les mouvements de capitaux qui, plus directement que les mouvements de marchandises, sont des transferts de monnaies, sans établir entre les Douze un ordre monétaire véritablement communautaire ?

Les réformes qui s'annoncent nous donneront sans doute l'occasion de revenir prochainement sur ce point.

# LE STATUT JURIDIQUE DES TRAVAILLEURS MAGHRÉBINS RÉSIDENT DANS LA CEE

Abdeladim NADIFI

*Docteur en Droit*

La situation des travailleurs originaires du Maghreb et installés sur le territoire des pays membres de la Communauté est régie par les accords de coopération conclus en 1976 entre la CEE et les États du Maghreb (1).

L'existence de dispositions à caractère social en faveur des travailleurs maghrébins dans les accords de coopération confère à ces derniers un caractère original incontestable.

En effet, seuls certains accords conclus avec des États européens comportent des dispositions comparables.

Sur ce point, les accords conclus avec les États du Maghreb présentent un progrès certain (2) non seulement par rapport aux accords de coopération de 1977 conclus avec les États de Machrek (3) mais également par rapport aux conventions de Lomé (4).

Cela étant, l'examen des dispositions qui régissent la situation des travailleurs maghrébins résidant dans la communauté permet d'affirmer que s'ils sont loin d'être négligeables, les avantages reconnus aux ressortissants maghrébins ne sont pas exempts de limites.

Aussi convient-il d'étudier les règles applicables dans ce domaine telles qu'elles sont définies par les accords (I) de coopération, avant d'apprécier la portée de telles règles (II).

## I. — La définition du régime applicable aux travailleurs maghrébins résidant dans la CEE

La définition du régime applicable aux ressortissants maghrébins légalement installés dans la Communauté ne traduit que partiellement les souhaits des États maghrébins exprimés dans ce domaine. Il fallait en effet, tout en satisfaisant ces derniers, tenir compte des contraintes de la crise économique que connaissent les États de la CEE.

(1) Il s'agit de l'Algérie du Maroc et de la Tunisie.

(2) Ce progrès est d'autant plus grand que les accords d'association de 1969 conclus avec le Maroc et la Tunisie n'abordaient pas la question de la main-d'œuvre.

(3) Il s'agit du Liban, de l'Égypte, de la Jordanie et de la Syrie.

(4) Alors que la première convention de Lomé ne faisait aucune référence au problème de la main-d'œuvre, la deuxième convention de Lomé comporte dans son annexe XV une déclaration commune relative au statut social des ressortissants de l'une des parties contractantes résidant légalement sur le territoire d'un État membre de la Communauté ou d'un État APC. Enfin, la troisième convention de Lomé contient deux déclarations communes annexées à l'acte final (annexes IX et X) sur les travailleurs migrants ACP dans la CE qui doivent pouvoir jouir des libertés fondamentales et ne faire l'objet de discrimination sur la base de différences raciales, religieuses, culturelles ou sociales. De même, les deux conventions garantissent aux ressortissants des États ACP résidant dans la Communauté la non-discrimination en matière de conditions de travail, de rémunération ainsi qu'en ce qui concerne la prestation de Sécurité sociale liées à l'emploi.

Il n'en reste pas moins que ces dispositions sont formulées en des termes assez vagues et généraux figurant à l'annexe de ces conventions d'où la spécificité des dispositions sociales des accords de coopération CEE-Maghreb.



Ceci explique le compromis auquel devaient parvenir les négociateurs maghrébins et européens.

Il convient donc de rappeler les demandes formulées par les États du Maghreb avant d'analyser le régime adopté.

#### A — Les demandes des États du Maghreb

L'arrivée du travailleur migrant sur le territoire du pays d'accueil pose le problème de la législation qui lui sera applicable.

Étant donné la méfiance traditionnelle qu'il suscite en raison de sa qualité d'étranger et de sa faible capacité de défense (5), le migrant se verra appliquer une législation complexe, mal connue et changeante (6).

Celui-ci n'accède, pour ainsi dire jamais, « à la pleine égalité juridique avec le national et ne bénéficie jamais d'une protection aussi complète » (7).

Certes, sa « situation s'est améliorée considérablement, et il a obtenu dans une série de domaines l'égalité de traitement ». Il n'en reste pas moins que « la reconnaissance de ses droits, lorsqu'elle intervient, est toujours imparfaite, lacunaire et précaire » (7).

La précarité de pareille situation amena les États du Maghreb à demander, dès 1964, que des dispositions sociales soient prévues dans les accords à conclure en vue d'améliorer le statut des ressortissants maghrébins résidant dans la CEE.

La CEE, quant à elle, estimait qu'elle n'était pas habilitée à négocier de telles dispositions, la question des travailleurs migrants étant du ressort exclusif des États membres.

Les États du Maghreb ont cependant constamment demandé que la Communauté réserve à leurs ressortissants le même traitement social que celui accordé aux nationaux des États membres.

Le mémorandum algérien présenté à la Commission en mars 1972 (8), n'avait-il pas pour objectif, en matière sociale, d'assurer aux travailleurs algériens établis dans la CEE une protection juridique et sociale suffisante ? (9).

Il s'agissait de reconnaître aux travailleurs algériens le droit à la libre circulation à l'intérieur de la CEE ainsi que le droit à la formation professionnelle et l'égalité de traitement avec les travailleurs communautaires.

Cependant, jusqu'en 1972, date du début des négociations pour la conclusion des accords de coopération, la Communauté semblait rester insensible aux demandes maghrébines et, à preuve, les offres communautaires ne concernaient jusqu'alors, outre le volet commercial, que

la coopération économique, technique et financière (10) et écartait toute coopération dans le domaine social (11).

Ce n'est en fait qu'à la fin de l'année 1974 que les négociations devaient pour la première fois, porter véritablement sur la question de la main-d'œuvre maghrébine.

De telles négociations ont d'ailleurs duré jusqu'au début de l'année 1976 où l'on a pu enfin parvenir à un compromis sur le domaine de la main-d'œuvre, ce qui révèle bien les importantes difficultés qui ont marqué les négociations sur cette question.

#### B — Les règles applicables

Le nombre limité des dispositions relatives à la coopération sociale, seulement quatre articles et un échange de lettres, reflète assez bien les difficultés qui ont marqué les négociations dans ce domaine. Ceci montre, par conséquent, que le problème de la main-d'œuvre, étant donné la ferme position des uns et des autres sur ce point, n'a été réglé que partiellement, certains principes, jugés pourtant comme capitaux par les pays du Maghreb n'ayant pas été abordés par le volet social des accords de coopération (12). Il en est ainsi par exemple du libre accès des travailleurs maghrébins et de leur libre circulation dans la Communauté, questions qui ne relèvent pas, il est vrai, de la compétence de la Communauté, mais uniquement de celle des États membres.

Par conséquent, s'agissant de ces questions, comme d'ailleurs de celles concernant la vie quotidienne des ressortissants maghrébins, qui ne sont pas régies par les accords de coopération, les accords bilatéraux restent en vigueur.

Toujours est-il que les accords de coopération CEE-Maghreb consacrent le principe fondamental de la non-discrimination en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de prestations sociales, ce qui représente assurément un progrès de taille dans la condition juridique des ressortissants maghrébins travaillant dans la CEE.

Il importe de souligner cependant que la majorité des dispositions concernant la coopération sociale ne font que reprendre certains droits déjà acquis par les États maghrébins en vertu d'accords bilatéraux. Aussi, sur ce point, le volet social des accords de coopération peut-il s'analyser comme un moyen de consolider les avantages déjà acquis.

Il convient donc d'analyser le principe fondamental qui régit la coopération dans le domaine social, à savoir la non-discrimination, avant d'examiner les questions pour lesquelles les régimes respectifs des États membres restent applicables.

(5) Maurice Flory, « Ordre juridique et statut des travailleurs étrangers » in *Les travailleurs étrangers et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand, SFDI, Paris 1979, p. 180.

(6) Danièle Loschack, « Observation sur un infra-droit », *Droit social* n° spécial, n° 5 mai 1976, p. 144.

(7) Danièle Loschack, « L'étranger et les droits de l'homme » *Mélange Charlier* 1981, p. 626.

(8) Cf. 20<sup>e</sup> aperçu des activités du Conseil, 1972, pp. 182-183.

(9) Notons que dès le début des négociations, le Maroc et la Tunisie se sont ralliés aux thèses algériennes, compte tenu notamment du nombre plus élevé des travailleurs algériens en Europe par rapport à leurs ressortissants.

(10) *Bulletin des Communautés européennes* (CEE), 1972/8, p. 97.

(11) *Bulletin des CEE*, 1972/8, p. 87.

(12) Nous verrons que l'absence de tels principes constitue une des limites du volet social, Cf. *Infra*.

## 1. La non-discrimination dans le domaine social

Les ressortissants du pays du Maghreb travaillant dans la Communauté ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination de la part des États membres, en raison de leur nationalité, par rapport aux ressortissants de la Communauté, et ce tant en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération que des avantages sociaux.

Il y a lieu cependant de préciser que la non-discrimination revêt, là aussi, un caractère réciproque, ce qui signifie que les trois États du Maghreb sont tenus de remplir la même obligation à l'égard des ressortissants de la CEE occupés sur leurs territoires respectifs.

### a) La non-discrimination en matière de condition de travail et de rémunération

Les accords de coopération prévoient l'obligation pour chaque État membre de la Communauté d'accorder aux travailleurs maghrébins un régime marqué par « l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail et de rémunération » (13).

La même obligation pèse sur les États maghrébins.

Il en résulte, en ce qui concerne la main-d'œuvre maghrébine, que les États membres doivent prendre toutes les mesures propres à assurer à celle-ci un traitement aussi favorable que celui réservé aux travailleurs nationaux européens.

Il va donc de soi que la non-discrimination doit être appréciée par rapport au traitement national. L'égalité du traitement reconnue aux ressortissants maghrébins est donc opposable aux États membres et à leurs entreprises : il s'agit là d'une obligation « claire, précise et inconditionnelle » dont le respect doit donc être garanti et contrôlé par les juridictions nationales (14).

Celles-ci pourraient en effet, en vertu de l'article 117 du Traité CEE, saisir la Cour de Justice des Communautés d'un recours en interprétation des accords considérés comme des règlements communautaires. « Par ce biais, la Cour pourrait être amenée à confirmer, en l'espèce, la supériorité du droit communautaire sur le droit national ainsi que son applicabilité directe » (15).

Les États maghrébins sont tenus, de leur côté, d'accorder le même régime aux travailleurs ressortissants des États membres vivant sur le territoire des États du Maghreb : ils doivent prendre toutes les mesures permettant d'assurer le traitement le plus favorable accordé jusqu'ici aux nationaux d'un État membre, ce qui revient à considérer que « les nationaux vont notamment pouvoir bénéficier d'un régime accordé aux nationaux Français » (16).

### b) La non-discrimination en matière de prestations sociales

La règle du traitement national reconnue aux travailleurs maghrébins s'applique également dans le domaine des prestations familiales. Dans ce domaine également, la non-discrimination doit être réciproque : les travailleurs ressortissants des États membres de la CEE se sont donc vu accorder le bénéfice de ce principe en ce qui concerne les avantages sociaux.

Les travailleurs maghrébins et les membres de leurs familles résidant avec eux bénéficient d'un régime non discriminatoire dans le domaine de la Sécurité sociale (17), de la totalisation des périodes d'activité dans les différents États membres donnant droit à certains avantages dans le domaine des pensions et des rentes de vieillesse, d'invalidité et de décès ainsi que les soins de santé (18).

De même, les travailleurs maghrébins bénéficient des prestations familiales pour les membres de leurs familles résidant à l'intérieur de la Communauté.

Notons que, sur ce point, le traitement national n'a qu'un caractère fort réduit, le principe de territorialité jouant ici dans toute sa rigueur : « Si les travailleurs européens sont en mesure de se déplacer avec leur famille et le font le plus souvent effectivement, il en va trop souvent différemment des travailleurs ressortissant du Maghreb » (19).

Enfin les travailleurs maghrébins bénéficient du libre transfert vers leur pays d'origine, de certains droits acquis dans le domaine des pensions et rentes vieillesse, de décès ou d'accident du travail ou de maladie professionnelle ainsi que d'invalidité, en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle (20).

Toutes ces dispositions jouent également en faveur des ressortissants des États membres travaillant dans des pays du Maghreb (21).

## 2. Le maintien des conventions bilatérales

L'adoption de dispositions sociales dans le cadre des accords de coopération ne remet pas en cause les régimes dont bénéficient les travailleurs maghrébins en vertu des conventions bilatérales de main-d'œuvre conclues entre les États maghrébins et les États membres concernés.

Ces conventions continuent à s'appliquer dans la mesure où elles prévoient en faveur des ressortissants maghrébins ou ressortissants des États membres un régime plus favorable (22).

(13) Articles 39 des accords avec l'Algérie et la Tunisie et 40 avec le Maroc.

(14) Cf. Jean Raux, *La mobilité des personnes et des entreprises dans le cadre des accords externes de la CEE*, (RTDE) 1979, p. 474.

(15) V. Constantinesco, *L'accord entre le Maroc et la CEE* (RJPEM) n° 1, 1977, p. 171.

(16) J. Raux, *op. cit.*, p. 474.

(17) § 1 des articles 40 des accords avec l'Algérie et la Tunisie et 41 de l'accord avec le Maroc.

(18) § 2 des articles précités.

(19) J. Raux, *op. cit.*, p. 475.

(20) § 4 des articles précités.

(21) § 5 des articles précités.

(22) Article 42 des accords avec l'Algérie et la Tunisie et 43 de l'accord avec le Maroc.



Il en est ainsi en ce qui concerne les prestations sociales pour lesquelles les accords ne font que reprendre les avantages déjà reconnus à la main-d'œuvre issue du Maghreb ou des États membres en vertu des conventions bilatérales.

Ceci est d'abord vrai en matière de Sécurité sociale : les avantages dont bénéficient les travailleurs marocains et français en vertu de la Convention franco-marocaine de la main-d'œuvre signée à Rabat le 1<sup>er</sup> juillet 1963 sont, semble-t-il, plus consistants dans ce domaine (23).

Cette Convention ne prévoit pas seulement l'égalité de traitement des travailleurs marocains avec les travailleurs français en matière de « conditions d'hygiène, de travail, de sécurité, de logement, des salaires, des congés payés et des allocations chômage », (24) mais elle prévoyait surtout qu'en cas de « licenciement pour compression de personnel ou fermeture d'usine, ou en général pour toute raison autre que la démission ou la fuite de travailleur, les services français de main-d'œuvre s'efforçaient d'assurer un emploi aux travailleurs intéressés » (25).

Quoi qu'il en soit, le régime prévu par les instruments bilatéraux doit s'appliquer pour autant qu'il soit plus favorable pour le travailleur maghrébin que celui prévu par les accords de coopération.

Il va sans dire que les régimes nationaux des États membres demeurent applicables quant aux questions pour lesquelles la compétence communautaire n'est pas établie et qui sont donc restées à l'écart des accords. C'est le cas notamment du libre accès des travailleurs maghrébins et de leur libre circulation sur les territoires des États membres.

Mais il s'agit également d'autres questions qui se rapportent à la vie quotidienne des travailleurs immigrés dans les États membres telles que l'organisation scolaire, le droit de représentation dans les entreprises, le droit de vote dans les élections locales, etc.

Il est vrai que l'essentiel des principes énoncés, l'égalité de traitement et le paiement des pensions dans les pays d'origine, sont déjà acquis soit en vertu des Conventions bilatérales de main-d'œuvre liant les États du Maghreb aux États membres de la CEE, soit en vertu du droit interne de ces derniers.

De ce point de vue, on pourrait penser que la portée des accords se trouve extrêmement réduite dans la mesure où il ne s'agirait, en fait, que d'une simple reproduction des avantages déjà acquis.

Il ne reste pas moins que, dans ce domaine, les accords de coopération présentent incontestablement un progrès évident par rapport aux instruments bilatéraux.

L'avantage des accords de coopération réside en effet dans le fait de pouvoir aborder la situation du travailleur maghrébin à l'échelon communautaire.

C'est ainsi que le bénéfice des prestations familiales, par exemple, n'est pas accordé uniquement si la famille du travailleur réside dans le pays où il occupe une activité, mais aussi sur tout le territoire de l'Europe communautaire.

En somme, il s'agit donc là d'un « bilatérisme élargi » mettant en présence chaque État du Maghreb et une entité institutionnelle, la Communauté.

Sans doute s'agit-il là d'un progrès important dans la condition juridique des travailleurs maghrébins qui se voient désormais reconnaître un statut non discriminatoire par rapport aux travailleurs de tous les États membres de la Communauté.

On peut même penser que l'insertion des clauses relatives à la main-d'œuvre dans les accords de coopération pourrait être de nature à favoriser une véritable « communautarisation » dans ce domaine.

Une telle mesure pourrait être en effet à même de tracer la voie à l'inclusion de telles clauses dans d'autres accords conclus par la Communauté. Aussi serait-il « possible d'aboutir peu à peu, par l'insertion de clauses identiques dans une série d'accords conclus par la Communauté et les États tiers, à de véritables règles communes qui pourraient constituer l'amorce d'une politique commune à l'égard de la main-d'œuvre en provenance des pays tiers » (26).

En marge de cela, notons qu'un échange de lettres annexé à l'acte final de chacun des accords de coopération avec les pays du Maghreb précise que les échanges de vues pourraient être organisés dans le but « d'examiner les possibilités de progresser dans la réalisation de l'égalité de traitement des travailleurs communautaires et extra-communautaires ainsi que des membres de leur famille » en dehors des matières visées par les accords.

Il s'agit ainsi de rechercher les moyens propres à améliorer le statut du travailleur maghrébin en développant les champs d'action de la coopération en matière sociale, mais les échanges de vues ainsi prévus dans ce sens se dérouleraient dans un cadre qui ne semble pas devoir être celui du Conseil de Coopération (27).

Celui-ci ne dispose pas moins d'un rôle essentiel dans la gestion de la coopération dans ce domaine.

C'est à lui qu'il appartient en effet d'arrêter les mesures propres à rendre applicables les principes prévus en faveur de la main-d'œuvre communautaire et maghrébine (28).

C'est aussi le Conseil de coopération qui arrête « les modalités d'une coopération administrative assurant les garanties de gestion et de contrôle nécessaires pour l'application des dispositions » prévues en matière de prestations sociales (29).

(23) Cf. Abdellah Boudahrain, *Le régime international des travailleurs migrants marocains*, thèse Paris, 1978, pp. 230 et ss.

(24) Article 8 de la Convention franco-marocaine de la main-d'œuvre de 1963.

(25) Article 10 de la Convention franco-marocaine précitée.

(26) V. Constantinesco, *op. cit.*, p. 171.

(27) Alain Dupouy, « Le statut juridique de la Coopération entre l'Algérie et la CEE » in *Revue algérienne des Sciences juridiques, économiques et politiques* (RASJEP) mars 1979, n° 1, p. 22.

(28) § 1 des articles 41 des accords avec la Tunisie et l'Algérie et 42 de l'accord avec le Maroc.

(29) § 2 des articles précités.

En définitive, l'examen des dispositions sociales applicables aux ressortissants du Maghreb résidant dans la CEE montre bien que de nombreux avantages sont reconnus à ceux-ci. Il n'en reste pas moins que ces dispositions comportent des limites.

## II. — Les limites du régime applicable aux travailleurs maghrébins

Les dispositions sociales des accords de coopération avec les États du Maghreb garantissent aux ressortissants de ces derniers travaillant dans les pays de la CE une absence de toute discrimination fondée sur la nationalité, non seulement en ce qui concerne les conditions de travail et la rémunération mais aussi en matière de Sécurité sociale. Il est certain que de telles dispositions sont loin d'être négligeables compte tenu du nombre important des ressortissants maghrébins travaillant dans la Communauté.

1. Il importe cependant de remarquer que toutes ces questions étaient abordées dans les accords bilatéraux conclus par les États maghrébins avec certains États membres et par conséquent, est-il besoin de le rappeler, les dispositions sociales des accords de coopération ne font, à cet égard, que consolider des avantages déjà acquis. Mais la communautarisation de tels avantages n'a-t-elle pas avant tout le mérite d'offrir une garantie juridique supplémentaire aux travailleurs maghrébins dans une Europe de plus en plus marquée par la crise ?

Sans vouloir sous-estimer pareil intérêt et remettre en cause radicalement la portée du volet social des accords maghrébins, il semble cependant que ce jugement doit être nuancé.

La communautarisation des avantages sociaux reconnus à la main-d'œuvre maghrébine travaillant dans la CE est fortement limitée et ce à un double titre : non seulement le volet social des accords de coopération est largement en retrait par rapport aux accords bilatéraux relatifs à la main-d'œuvre maghrébine mais surtout la portée pratique des accords de coopération est fortement réduite dans ce domaine. Il est vrai, tout d'abord, que les volets main-d'œuvre reconnaissent aux travailleurs maghrébins résidant dans la Communauté certains avantages non négligeables tels que la totalisation des périodes d'assurance d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents États membres. Cependant, excepté ce point, les volets main-d'œuvre des accords de coopération n'apportent pas de nouveaux droits en faveur des travailleurs maghrébins ; qui plus est, bon nombre de questions abordées par les conventions bilatérales n'y figurent pas.

De ce point de vue, ces dernières apparaissent être en avance par rapport aux accords de coopération.

De telles conventions, à l'instar de la Convention franco-marocaine de 1963, se distinguent en effet des accords de coopération notamment par l'étendue des domaines que recouvre la non-discrimination (30).

Par ailleurs, plusieurs principes auxquels les États du Maghreb étaient pourtant attachés n'ont pas été abordés par les accords de coopération.

Il en est ainsi du libre accès des travailleurs maghrébins, de leur libre circulation sur le territoire des États membres

de la Communauté et de leur droit à la formation professionnelle : aucun de ces points n'est envisagé par le volet social des accords de coopération.

On mesure là la déception des partenaires maghrébins de la Communauté lorsque l'on sait que ceux-ci accordent le plus grand intérêt à ces questions et tout particulièrement à la formation professionnelle laquelle est appelée à jouer un rôle primordial dans le développement économique de ces pays.

L'Algérie, par exemple, attend de cette formation professionnelle reçue par son migrant dans la Communauté « qu'elle permette à celui-ci de l'intégrer au circuit de production de l'Algérie et de contribuer à la satisfaction des besoins de l'économie de son pays » (31).

Sous cet angle, la formation professionnelle devrait permettre le retour promotionnel des travailleurs et leur insertion active dans l'appareil économique de leur pays.

Cela suppose l'acquisition de connaissances professionnelles théoriques et pratiques correspondant à des besoins précis définis par les pays d'origine (32).

Sur ce point, il n'est pas inutile de signaler l'étape importante franchie dans le cadre des rapports franco-sénégalais et qui réside dans la signature, en mars 1973, de diverses conventions relatives à la main-d'œuvre (33).

Ces conventions reconnaissent en effet aux ressortissants français et sénégalais, outre l'égalité en matière de Sécurité sociale, le droit de circuler librement et d'exercer une activité salariée ou non salariée sur le territoire des deux pays de même que le droit à la formation professionnelle.

Ceci indique encore une fois, s'il en était besoin, le progrès de certaines conventions bilatérales par rapport aux accords de coopération et en même temps une insuffisance de taille de ces derniers.

Remarquons que les accords de coopération avec les pays du Maghreb, ne doivent pas porter atteinte aux droits et obligations découlant des conventions bilatérales liant les États du Maghreb et les États membres dans la mesure où, celles-ci prévoient en faveur des ressortissants maghrébins ou européens un régime plus favorable (34).

N'est-ce pas là la preuve que les accords de coopération sont en deçà des avantages accordés par certains

(30) Rappelons que les avantages reconnus aux travailleurs marocains en France, en vertu de la Convention de 1963, ne concernent pas uniquement leur assimilation aux nationaux en matière de conditions d'hygiène, de travail, de sécurité, de logement, de salaires, de congés payés et d'allocations de chômage mais surtout ils permettent d'assurer à ces travailleurs un emploi en cas notamment de licenciement.

(31) Communication de M. Bedjaoui in *Les travailleurs étrangers et le droit international*, Colloque de Clermont-Ferrand. SFDI Paris 1979, p. 307.

(32) Cf. Nicole Vignerais, *La formation-réinsertion des travailleurs immigrés*, Mémoire de DES, Paris-Sorbonne, octobre 1981.

(33) Cf. notamment le décret n° 76-1072 du 17 novembre 1976 (JO NC du 30 novembre 1976) ; extrait du dictionnaire permanent social, bulletin n° 22/76.

(34) Articles 41, 42 et 43 respectivement des accords avec l'Algérie, la Tunisie et le Maroc.



accords bilatéraux et que le nivellement ne s'est pas fait vers le haut ? (35).

2. Cela admis, il faut souligner, enfin, une autre insuffisance du volet social des accords de coopération et qui réside dans la privation des familles des ressortissants maghrébins qui ne se trouvent pas sur le territoire de la Communauté du bénéfice des prestations sociales, ce qui diminue encore la portée des concessions communautaires.

Il est vrai que le principe de la non-discrimination est d'une large portée, il dépasse en tout cas ce qu'il est dans la Convention de Lomé (36).

Il n'en demeure pas moins que son application reste fort partielle en ce sens que bon nombre de domaines qui intéressent la vie quotidienne des travailleurs maghrébins et leurs familles tels que le logement, l'éducation de leurs enfants..., qui sont restés à l'écart des accords.

Dans ce contexte, il est permis de se demander si la qualification même de « social » de ce volet des accords avec les pays du Maghreb n'est pas exagérée dans la mesure où celui-ci passe complètement sous silence un élément essentiel à savoir que ceux qui sont concernés par ce volet, sont, en l'occurrence, des hommes et des femmes qui arrivent dans les pays d'accueil avec leurs besoins, leurs aspirations, leur culture, leur dignité et pas uniquement leur force de travail.

3. A toutes ces insuffisances, il faut ajouter des limites d'ordre pratique des dispositions mêmes contenues dans le volet social des accords de coopération.

Certes, le principe de non-discrimination constitue la règle en ce qui concerne les conditions de travail et rémunération comme en ce qui concerne la Sécurité sociale. Or, force est de souligner qu'à cet égard, le décalage est sensiblement grand entre ce qui est inscrit dans les dispositions des accords et ce qui correspond à la réalité.

En effet, bien que la non-discrimination soit affirmée avec une grande insistance par les parties, et qu'elle ait déjà été consacrée par les accords bilatéraux, son application reste « un vœu pieux ». L'exemple de la Sécurité sociale est fort significatif à cet égard.

Exceptée la Hollande, tous les États membres procèdent à une gestion par nationalité dans ce domaine.

Il semble en effet, qu'en matière d'allocations familiales, « les taux versés diffèrent nationalité par nationalité comme ils diffèrent selon que la famille du migrant accompagne le travailleur ou bien reste dans le pays d'origine. Dans le premier cas, le taux est le même que pour les tra-

vailleurs nationaux alors que dans le second cas, le montant reçu est inférieur bien que les travailleurs immigrés cotisent de la même manière que les travailleurs nationaux » (37).

La Caisse nationale d'Allocations familiales n'a-t-elle pas reconnu qu'en 1972, « elle détenait un bénéfice de sept milliards de nouveaux francs provenant du fait qu'elle ne payait pas les allocations familiales versées à l'étranger aux taux intérieurs français ? » (38).

On voit donc qu'en ce qui concerne la Sécurité sociale le principe de la non-discrimination consacré par les accords de coopération est loin d'être appliqué avec rigueur. Ceci est d'autant plus déplorable que, selon un organe du Patronat français, les travailleurs immigrés apportent « généralement plus à la Sécurité sociale qu'ils n'en reçoivent et contribuent ainsi à une meilleure répartition des charges qu'imposent à la collectivité l'entretien d'une forte proportion d'inactifs » (39).

C'est dire, en définitive, le caractère limité des règles régissant la situation des travailleurs maghrébins installés dans les pays de la CEE.

Il faut dire que les effets de la crise économique et l'augmentation du chômage dans la Communauté lors des négociations semblent restreindre tout effort communautaire supplémentaire en faveur des travailleurs maghrébins.

Mais faut-il de surcroît que la situation de crise que vit l'Europe communautaire n'aboutisse au dépassement pur et simple des dispositions sociales des accords de coopération ?

La mise en œuvre des accords de coopération marque certes une étape importante dans l'extension de l'égalité de traitement entre les travailleurs européens et maghrébins.

Les dispositions sociales prévues en faveur de la main-d'œuvre maghrébine témoignent de la volonté des uns et des autres de s'orienter en vue de résoudre certains des problèmes que pose la présence de travailleurs maghrébins sur le territoire des États membres de la Communauté. On peut cependant regretter que certaines questions importantes ne soient pas envisagées par les accords : aucune disposition des accords n'aborde la formation professionnelle qui a pourtant constitué l'une des préoccupations majeures des États du Maghreb.

L'attitude de la Commission peut être considérée comme progressiste à cet égard. Dans une communication transmise au Conseil, elle met l'accent sur la nécessité « de ne pas ignorer les travailleurs migrants dans l'effort général d'adaptation de la main-d'œuvre aux nou-

(35) Cf. Farid Mellah, « Le volet main-d'œuvre du nouvel accord Maroc-CEE dans le cadre de la politique communautaire relative aux travailleurs migrants » in *Colloque la coopération entre le Maroc et la CEE*. Editions l'Université de Bruxelles, 1979 ; p. 132.

(36) Notons que contrairement aux accords maghrébins, les conventions de Lomé II et III ne garantissent aux travailleurs ACP et à leurs familles le bénéfice de la non-discrimination qu'en matière de « prestations de Sécurité sociale liées à l'emploi », encore faut-il préciser que celles-ci ne sont pas explicitées.

De même, les deux conventions n'autorisent aux salariés le bénéfice des prestations familiales que si leurs familles résident avec eux sur le territoire de l'État d'accueil, et non sur n'importe quel autre territoire de la Communauté, comme c'est le cas dans les accords « Maghreb » (cf. Annexe de la 2<sup>e</sup> Convention de Lomé).

(37) A. Belguendouz, « Critiques de quelques idées reçues sur l'émigration des travailleurs maghrébins dans les pays de la CEE », in *Le Maroc et le Monde arabe face à la CEE*, Colloque organisé par l'Association des économistes marocains, avril 1981, Rabat, p. 184.

(38) Cf. ministère français des Finances, étude interministérielle de rationalisation des choix budgétaires : « Effets de l'émigration sur certains aspects de développement économique et social, balance des paiements, bilan social, impacts sectoriels et micro-économiques », Paris, mai 1976, cité par Belguendouz, *op. cit.*, p. 184.

(39) Cf. H. Lepage, *Entreprise*, n° 704, 8 mars 1978, cité par Belguendouz, *op. cit.*, p. 185.

velles technologies et à l'évolution de l'emploi dans les secteurs en déclin, en prévoyant, si nécessaire, des mesures spécifiques tenant compte du peu de qualification d'une large part de ces travailleurs » (40).

Par ailleurs, la Commission se prononce pour une égalité totale entre les travailleurs communautaires et les travailleurs migrants dans tous les domaines de la vie sociale : cela concerne aussi bien l'égalité de traitement en matière de travail, de rémunération, de Sécurité sociale que dans le domaine de l'insertion sociale et éducative (41).

Mais qu'en est-il de l'impact pratique des dispositions sociales des accords de coopération.

Il est remarquable de constater que pour l'heure, non seulement l'objectif des accords de coopération n'a pas

été atteint, comme le révèlent les limites pratiques de la non-discrimination, notamment en matière de Sécurité sociale, mais surtout les problèmes qui se posent en ce qui concerne les travailleurs émigrés dans la CE portent davantage sur les conditions du retour de ceux-ci dans leur pays d'origine que sur l'amélioration de leur situation juridique et sociale.

La réalité se plie décidément mal aux exigences des lois.

---

(40) Orientation pour une politique communautaire de migration, communication de la Commission transmise au Conseil le 7 mars 1985 COM (85) 48 final, *Bulletin des CE*, supplément 9/85, p. 14.

(41) Voir communication de la Commission précitée.



## « LE SYSTÈME EUMETSAT »

Jean-Philippe ARNOLD \*

Docteur en droit

Conseiller juridique consultant à Eumetsat \*\*

Conseiller extérieur commission France-RFA

L'Europe participe activement à l'effort spatial qu'elle juge essentiel à son développement (1).

Les progrès scientifiques passent par une étroite collaboration entre États européens (2). Tout particulièrement à cette fin des organisations internationales intergouvernementales à caractère scientifique ont été mises en place.

Le 19 juin 1986 est une date historique pour la coopération européenne en matière de météorologie. Ce jour-là, la Convention portant création de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT) est entrée en vigueur, permettant à l'organisation sise à Darmstadt en république fédérale d'Allemagne, d'accéder à son statut intergouvernemental définitif.

La filiale d'EUMETSAT est à rechercher dans deux autres organisations internationales intergouvernementales, l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Agence spatiale européenne (ESA).

Après le lancement du premier satellite météorologique américain TIROS-1 au début de 1960, l'assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies chargée l'OMM de faire le point des recherches sur l'atmosphère terrestre et d'étudier les améliorations que l'on pouvait apporter aux moyens de prévisions météorologiques en faisant appel, en particulier aux satellites. Les résultats de cette mission se traduisirent par l'établissement du Système mondial d'observation de la Veille météorologique mondiale qui, depuis la fin des années 70, assure la couverture totale du globe. Ce système est composé de quatre satellites placés sur orbite polaire et de cinq satellites géostationnaires dont Météosat représente la contribution de l'Europe à ce programme.

Le programme Météosat opérationnel a été financé à l'origine par huit des États membres de l'ESA (3). Il a trois missions principales et deux complémentaires qui sont :

- la prise d'images de la terre ;
- la diffusion de données météorologiques ;
- la collecte de données d'environnement ;
- l'extraction des paramètres météorologiques ;
- et, l'archivage (4).

Le programme Météosat est exploité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1987 par EUMETSAT qui a repris les prérogatives et responsabilités de l'ESA. Toutefois, il convient de remarquer qu'un accord de coopération a été signé à Paris le 12 janvier 1987 entre l'ESA et EUMETSAT (5).

(\*) L'auteur attire l'attention des lecteurs sur le fait qu'il publie cet article à titre personnel et n'engage en aucun cas EUMETSAT et tient à remercier le Dr. Gérard Szejwach, Directeur technique d'Eumetsat.

(\*\*) En détachement du Laboratoire européen de biologie moléculaire.

(1) En ce sens : « Europe's space effort : The Commission propose a wider and more active role for the Community », *Information*, Bruxelles 13.7.1988.

(2) Voir Jean-Philippe Arnold : « Contribution à la connaissance juridique des organisations européennes », « Le Laboratoire européen de biologie moléculaire », *Revue du Marché Commun*, 1985, n° 287, pp. 282-286 ; « La Commission de coopération France-RFA : un instrument bilatéral de la construction européenne », *Revue du Marché commun*, 1988, n° 314, pp. 75-80.

(3) La république fédérale d'Allemagne, le royaume de Belgique, le royaume du Danemark, la République française, la République italienne, le royaume-uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du nord, le royaume de Suède, la confédération Suisse.

(4) A titre de comparaison, voir : Charle Morrow : « Le système EUTELSAT », *AFDI*, 1985, pp. 803-811 ; Simone Courteix : « De l'accès « équitable » à l'orbite des satellites géostationnaires », *AFDI*, 1985, pp. 790-802 ; « Organisations internationales à vocation mondiale ou régionale dans le domaine des télécommunications par satellites », *Jurisclasseur Droit International*, fascicule 141, mars 1985 ; Simone Courteix et Abeth Manin : « La coopération spatiale européenne », *La Documentation française*, n° 583-584, 13-27 mai 1988.

(5) Cet accord donne en fait mandat à l'ESA d'agir pour le compte d'EUMETSAT. En effet, les fonctions de l'ESA, notamment en matière de conception et construction, de lancement et mise en orbite, de maintenance et d'exploitation des secteurs spatial et terrien, d'entreposage au sol des satellites assemblés, de réception et traitement des données et d'archivage, de mise en œuvre et suivi des programmes, et d'acquisition et transmission des données restent inchangées. De plus, l'ESA négocie, conclut et gère pour le compte d'EUMETSAT l'ensemble des contrats.

EUMETSAT a été instituée le 24 mai 1983 par la signature à Genève d'une convention portant création. Les 16 États membres cosignataires étaient : le royaume de Belgique, le royaume du Danemark, la république de Finlande, la République française, la république fédérale d'Allemagne, la république de Grèce, la république d'Irlande, la République italienne, le royaume-uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le royaume des Pays-Bas, le royaume de Norvège, la république du Portugal, le royaume d'Espagne, le royaume de Suède, la Turquie et, la confédération Suisse.

La Convention précise les objectifs pour lesquels EUMETSAT a été créée :

« EUMETSAT a pour objectif principal la mise en place, le maintien et l'exploitation de systèmes européens de satellites météorologiques opérationnels en tenant compte dans la mesure du possible des recommandations de l'Organisation météorologique mondiale » (6).

Pour la réalisation de ses objectifs, EUMETSAT doit coopérer dans la plus large mesure possible, conformément à la tradition météorologique, avec les gouvernements et les organismes nationaux de ses États membres ou les organisations internationales scientifiques ou techniques gouvernementales et non gouvernementales dont les activités ont un lien avec ses objectifs.

La Convention définit tant le statut que les privilèges et immunités de l'organisation ainsi que ceux de son personnel, nécessaires à la poursuite des objectifs et à l'exercice des fonctions d'EUMETSAT (7).

EUMETSAT présente certains aspects juridiques de droit international et européen, susceptibles de retenir notre attention. Dans la structure légale de l'organisation, il convient de distinguer règles institutionnelles (I) et théorie et pratique (II).

## I. — Les bases institutionnelles d'EUMETSAT

EUMETSAT présente des caractéristiques structurelles relativement classiques par rapport aux autres organisations internationales (8). Mais a néanmoins des particularités (9).

### A — Les structures classiques

Elles proviennent de la filiation d'EUMETSAT avec l'ESA et des liens privilégiés entretenus avec le Centre

européen de prévisions météorologiques à moyen terme (ECMWF). Ainsi la Convention portant création d'EUMETSAT fut rédigée par l'ESA et le statut du personnel est celui de l'ECMWF. Les règles concernant les traitements et indemnités ainsi que le régime de pension sont celles des organisations coordonnées dont sont membres l'ESA et l'ECMWF (10).

L'organisation d'EUMETSAT repose sur les autorités administratives qui sont le conseil et le directeur.

Le conseil est composé des délégués des États membres. Chaque État envoie deux délégués dont un au moins doit être un délégué du service météorologique de son pays. Les représentants peuvent se faire assister de conseillers.

Le président et le vice-président du conseil d'EUMETSAT sont élus parmi les membres du conseil, pour un mandat de deux ans renouvelable une seule fois.

Le conseil dispose du pouvoir d'adopter toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la Convention. Il peut créer des organes subsidiaires et des groupes de travail qu'il juge nécessaire à la réalisation des objectifs d'EUMETSAT.

Le directeur est la plus haute autorité et le représentant légal de l'organisation. Nommé par le conseil pour une durée déterminée à la majorité des deux tiers des États membres, il est assisté d'un secrétariat qui l'aide à remplir sa mission. Le directeur assure l'exécution des décisions adoptées par le conseil et celle des tâches confiées à EUMETSAT. A ce titre, il signe les accords approuvés par le conseil et les contrats.

### B — Les relations extérieures

L'article 3 de la Convention confère à EUMETSAT la responsabilité d'instaurer et d'entretenir des relations officielles avec les États membres et non-membres de l'organisation ainsi qu'avec les autres organisations internationales scientifiques ou techniques gouvernementales intéressés par ses activités.

Un exemple de l'application de ces dispositions est la récente approbation par le conseil d'EUMETSAT d'un protocole d'accord entre EUMETSAT et l'ECMWF, prévoyant l'échange d'informations sur les programmes et activités, notamment de nature technique, scientifique et opérationnelle.

D'étroites relations de travail sont également maintenues avec d'autres organisations opérant dans le domaine de la météorologie, de l'espace ou des télécommunications par satellites.

(6) Article 2 de la Convention.

(7) Un protocole relatif aux privilèges et immunités d'EUMETSAT a été signé à Darmstadt le 1<sup>er</sup> décembre 1986. Il est classique et n'appelle aucun commentaire particulier.

(8) Sur la fonction publique internationale voir notamment : Alain Plantey : *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Paris, CNRS, 1977 ; David Ruzié : « La condition juridique des fonctionnaires internationaux », *JDI*, 1978, n° 4, pp. 868-877 ; Prosper Weil : « La nature du lien de la fonction publique dans les organisations », *RGDIP*, n° 273, p. 276 ; M.-B. Akehurst : « The law governing employment in international organisations », Cambridge University Press, 1967.

(9) Sur les problèmes français : Jean-Philippe Arnold : « L'insertion dans la fonction publique française de Français ayant servi dans des organisations internationales intergouvernementales », *AFDI*, 1985, pp. 876-883 ; « La couverture du risque chômage des Français qui servent dans des organisations internationales intergouvernementales », *Revue de droit sanitaire et social*, 1986, pp. 709-715 ; « La protection sociale des Français qui servent dans les organisations internationales intergouvernementales », *AFDI*, 1986, pp. 886-894 ; « Le détachement des fonctionnaires de la fonction publique de l'État français dans une organisation internationale intergouvernementale », *Revue française de droit administratif*, 1988, pp. 554-561.

(10) Les autres organisations coordonnées sont : le conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OCDE, et l'union de l'Europe occidentale.



Un autre aspect des relations extérieures d'EUMETSAT est sa position par rapport aux traités intergouvernementaux relatifs aux activités de l'espace (11). Il s'agit :

- du Traité de l'espace atmosphérique de 1967 ;
- de l'Accord sur les astronautes de 1968 ;
- de la Convention sur l'immatriculation dans l'espace extra-atmosphérique de 1967 ;
- et, de la Convention sur la responsabilité dans l'espace de 1972.

La Convention ne prévoit pas de contraintes spécifiques en ces matières et les rapports d'EUMETSAT avec ces traités sont réglés par le droit commun.

## II. — La théorie et la pratique

Dans quelle mesure les textes et les statuts d'EUMETSAT ont-ils fourni un cadre répondant aux besoins de l'organisation pour le présent et pour l'avenir prévisible ?

On retrouve à l'origine de la question un phénomène familier aux juristes. Il s'agit de la relation en constante évolution, entre un texte statique et la situation économique et sociale que le texte est censé recouvrir. L'écart entre la loi et la vie est particulièrement susceptible de se creuser dans le domaine des satellites météorologiques où la technologie ne cesse de progresser.

Il y a bien entendu des moyens de combler le fossé entre un texte écrit et de nouvelles situations, notamment par l'interprétation qui en est donnée par les cours de justice et les opinions publiés par d'éminents juristes. Mais en matière de traité intergouvernemental les occasions d'exposer le texte écrit à ces sources d'interprétation sont rares. En effet, le traité constitutif d'une organisation telle EUMETSAT ne sera probablement jamais porté devant une Cour de justice. De même, bien que les juristes soient amenés à discuter des traités en termes généraux, ils examinent rarement la signification d'articles spécifiques de ces traités à la lumière d'exemples concrets. La problématique liée à la théorie et à la pratique se présente tout particulièrement en deux domaines, dans le cas d'EUMETSAT.

### A — Les nouveaux programmes d'EUMETSAT

EUMETSAT souhaite aujourd'hui s'engager dans de nouvelles activités non prévues dans la Convention initiale. Ainsi les programmes Météosat deuxième génération de satellites géostationnaires et de système de satellites sur orbite polaire n'étaient pas envisagés en 1983, lorsque le texte de la Convention a été mis au point. Par conséquent ces nouvelles activités n'étant pas clairement couvertes par le texte de la Convention, il y a nécessité de l'interpréter et de vérifier l'existence d'un fondement juridique.

L'interprétation est éclairée par la section 3 de la partie III de la convention de Vienne, notamment sur la règle générale d'interprétation énoncée dans l'article 31, qui souligne l'approche obligeant à tenir compte de l'objet et

du but du traité en question. La décision de mettre en place de nouveaux programmes est conforme à l'article 31-1 de la convention de Vienne car l'objet et le but fondamental de la Convention EUMETSAT sont la mise en place, le maintien et l'exploitation de systèmes de satellites météorologiques. De toute évidence, ces besoins ne restent pas figés une fois pour toute, d'ailleurs la Convention fait référence à un système initial ; mais suivent en permanence l'évolution des progrès technologiques.

### B — La fixation des prix des services d'EUMETSAT

Le conseil d'EUMETSAT a souhaité fixer des règles en matière de distribution et de tarification de ses produits et en assurer la protection juridique. Dès lors deux questions viennent à l'esprit. En effet, d'une part, cette volonté d'appliquer le principe, un type d'utilisation, une redevance, ne fait pas l'objet d'une disposition particulière de la Convention. Cette dernière de plus, ne fait aucune référence à la matière économique ou commerciale (12) et ne fixe aucune base financière. Au contraire, elle stipule expressément que la coopération doit être favorisée et que la tradition météorologique doit être respectée.

D'autre part, la fixation d'une redevance implique l'existence d'un cadre juridique de protection. Or en la matière les textes restent muets et contraignent le juriste à un raisonnement par analogie.

Il apparaît au regard de nos développements qu'en l'espèce une modification de la Convention devrait s'imposer.

## Conclusion

Déjà, à la fin des années 70, une étude sur les retombées économiques du programme européen de météorologie opérationnelle conduite sous les auspices de l'ESA, démontrait clairement que les avantages attendus l'emportaient nettement sur les dépenses nécessaires à la mise en œuvre d'un système opérationnel.

Cette étude analysait, entre autres, les avantages économiques potentiels qui découleraient de l'amélioration des prévisions météorologiques. Les avantages apportés, selon les auteurs de l'enquête, aux participants étaient environ trois fois plus importants que les dépenses engagées pour la mise en œuvre du programme Météosat opérationnel.

Le programme Météosat a démontré qu'un satellite météorologique permet non seulement d'améliorer la prévision du temps mais aussi l'exploitation des terres, la gestion des ressources en eau et le rendement des pêcheries.

Les États conscients de l'utilité de tels programmes ont décidé de poursuivre leur coopération dans le cadre d'EUMETSAT. Cette organisation européenne devrait donc jouer un rôle important à condition toutefois de trouver une âme et d'atteindre un degré d'autonomie plus important, en dépassant le cadre d'institution spécialisée dépendante qui est le sien aujourd'hui.

(11) Les dates citées sont celles d'entrée en vigueur.

(12) Au contraire d'autres conventions. Par exemple pour EUTELSAT, article 8 de la Convention et article 5 de l'Accord d'exploitation.

# LE PRÉLÈVEMENT DE CORESPONSABILITÉ APRÈS L'ARRÊT DE LA COUR DE JUSTICE DU 29 JUIN 1988 AFFAIRE 300/86 VAN LANDSCHOOT C/M. V. MERA

Jean-Pierre SPITZER

*Avocat à la cour d'appel de Paris,  
Ancien référendaire à la Cour de justice  
des Communautés européennes*

Le principe d'égalité de traitement, également qualifié de principe de non-discrimination, constitue une règle fondamentale de l'ordre juridique communautaire.

Nous avons déjà eu l'occasion de rappeler (1) qu'en matière agricole, la Cour applique le principe de non-discrimination aux différents mécanismes de fonctionnement des organisations communes de marché, mais ce faisant, elle tolère un certain seuil de discrimination contrairement à ce qu'elle fait en matière de libre circulation des personnes et de nationalité.

En effet, la Cour veille à ne pas porter atteinte à la conception générale de l'économie qui a présidé en la création de la CEE et donc à ce que les mécanismes du marché prévalent.

Elle refuse ainsi d'égaliser les situations des opérateurs économiques.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour que pour être prohibée, la discrimination doit être arbitraire et doit avoir *effectivement* défavorisé un opérateur économique et présenter une certaine permanence.

L'analyse de cette jurisprudence montre également que la Cour est plus ferme dans l'application du principe de non-discrimination dès lors que n'est pas en cause une règle de droit de rang supérieur.

L'arrêt rendu le 29.6.1988 constitue une application très intéressante de cette jurisprudence.

Bien que donnant partiellement satisfaction aux opérateurs économiques lésés, cet arrêt présente des lacunes importantes du fait de l'attitude de la Cour consistant à accepter les affirmations économiques de la Commission au nom du pouvoir discrétionnaire dont celle-ci bénéficie dans l'appréciation d'une situation économique.

Venons en au contenu de l'arrêt rapporté.

Statuant en matière préjudicielle sur la validité du règlement n° 2040/86 de la Commission (2) la Cour de justice a répondu à la question qui lui a été posée par le *Vrederecht van hat kanton Brasschaat* (justice de paix du canton de Brasschaat Belgique) que :

« L'article 1<sup>er</sup>, § 2, deuxième alinéa, du règlement n° 2040 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.

— 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.

(1) Voir en ce sens Jean-Pierre Spitzer (les principes généraux de droit communautaire dégagés par la Cour de justice des Communautés européennes) *Gazette du Palais* 26/27 novembre 1985, p. 5.

(2) Règlement de la Commission du 30.6.86 portant modalités d'application du prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales (*JO L*, 173, p. 65).



— 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 ».

Il convient de rappeler que le règlement ainsi partiellement invalidé par la Cour de justice a été pris par la Commission en référence au règlement 2727/75 du Conseil (3) et au règlement modificatif 1579/86 du Conseil (4).

Ce règlement ainsi modifié prévoit à son article 4 l'instauration d'un régime de prélèvement de coresponsabilité applicable aux céréales produites dans la Communauté. Cette disposition mentionne expressément qu'un 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 grains.

Le règlement prévoit par ailleurs l'adoption par la Commission de modalités d'application pour mettre en œuvre ce régime.

Il convient de rappeler que dans les objectifs énoncés dans les considérants du règlement 2727/75 figure la nécessité d'assurer une certaine protection à l'industrie de transformation communautaire et l'augmentation des débouchés notamment par le biais de la consommation de céréales.

Enfin, il est demandé à la Commission de veiller à ce que le système du prélèvement de coresponsabilité ne crée pas de distorsion avec les produits concurrents.

En revanche ce règlement laisse le soin à la Commission de prendre les modalités d'application en ce qui concerne la définition de la première transformation, les modalités de perception du prélèvement, et les opérations dispensées du prélèvement de coresponsabilité.

C'est sur la base de ces dispositions, que la Commission a pris notamment le règlement 2040/86 en cause.

Dans ce règlement, la Commission rappelle que l'un des objectifs du prélèvement de coresponsabilité est de sensibiliser les producteurs aux réalités du marché.

Elle précise qu'à cette fin la charge du prélèvement doit être répercutée sur ces derniers et que ce principe de répercussion sur les producteurs est applicable nonobstant toute clause contractuelle qui irait à son encontre.

Dans l'article 1<sup>er</sup>, § 2, la Commission définit ainsi la notion de première transformation :

« Tout traitement du grain tel que le produit obtenu ne peut plus être classé sous le chapitre 10 du tarif douanier commun.

La transformation de céréales, livrée ou mise à la disposition d'une entreprise par un producteur en vue d'une utilisation ultérieure dans son exploitation, est considérée comme une première transformation ».

Au deuxième alinéa de ce paragraphe 2, la Commission décide que :

(3) Règlement du Conseil du 29 octobre 1975 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO L. 281, du 1<sup>er</sup> novembre 1985, p. 1).

(4) Règlement du Conseil du 23 mai 1986 (JO L. 139/25).

« Sont exonérées du prélèvement de coresponsabilité 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 ».

L'article 2 énonce que le prélèvement est payé par les opérateurs qui procèdent à une transformation au sens de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2.

Enfin, l'article 5 dispose que les opérateurs qui effectuent de telles opérations de transformation répercutent le prélèvement de coresponsabilité sur leurs fournisseurs. Une répercussion est également opérée lors de chaque transaction antérieure jusqu'à la fourniture effectuée par le producteur.

Il semblerait donc, *a priori* et sur un plan théorique, que la Commission ait pris les précautions nécessaires pour que ce soient effectivement les producteurs qui assument la charge intégrale de la taxe de coresponsabilité et que soit ainsi évitée toute discrimination éventuelle au stade de la transformation des céréales.

Appliquant ce règlement à la lettre, une société productrice industrielle d'aliments composés pour animaux, la société belge M. V. Mera, lors de l'achat effectué par elle auprès d'un agriculteur belge, M. Luc Van Landschoot a déduit du prix d'achat une somme de 1 242 F belges à titre de prélèvement de coresponsabilité dans le secteur des céréales.

La société Mera indiquant à cet égard qu'en tant que premier transformateur de céréales, elle était tenue de répercuter ses prélèvements sur le producteur de céréales.

M. Van Landschoot a alors introduit un recours devant la juridiction de renvoi en demandant que la société Mera soit condamnée à lui payer la somme de 1 242 F belges en cause en faisant valoir essentiellement que ce prélèvement aurait été institué en violation du principe général d'égalité, de l'article 40 paragraphe 3 du traité et de la réglementation de la Commission en la matière.

La juridiction belge ainsi saisie a alors sursis à statuer et demandé à la Cour de justice de statuer sur la validité du règlement 2040/86.

La réponse donnée par la Cour, est à la fois satisfaisante et insatisfaisante puisque d'une part elle tend à réparer une injustice manifeste et que cette réparation est faite de manière exceptionnelle mais que d'autre part elle est silencieuse sur un certain nombre de questions qui auraient pu, voire dû, conduire la Cour à déclarer l'ensemble du règlement invalide.

## **I. — La discrimination manifeste mise en place par la Commission est partiellement réparée**

**A — Toute la consommation de céréales effectuée sur l'exploitation où elle est produite, est maintenant exonérée, mais pas les autres aliments pour animaux fabriqués à base de céréales.**

a) La Cour n'admet la discrimination qu'à l'égard des producteurs céréaliers éleveurs qui font transformer leurs céréales hors de leurs fermes à condition que les céréa-

les ainsi transformées soient utilisées sous forme d'aliment pour bétail dans leurs fermes.

La Cour part des éléments développés par le requérant au principal devant le premier juge et constate que ce n'est pas le règlement de base du Conseil qui est contesté, mais uniquement les modalités d'application décidées par la Commission.

Ainsi la situation était-elle comparable à celle que la Cour avait eue à connaître dans l'arrêt Krohn (5) c'est-à-dire que la Cour se trouvait confrontée à une question de discrimination résultant de l'application d'une norme prise non pas par le législateur de droit commun de la CEE mais par l'organe administratif. Dès lors, ainsi que la doctrine l'a toujours exprimé dans sa grande majorité, la Cour pouvait faire une application très rigoureuse du principe de l'égalité de traitement.

Elle constate que selon le règlement de la Commission, les premières transformations de céréales opérées par un producteur dans sa ferme et dont le produit est utilisé aux fins de l'alimentation des animaux de cette ferme sont exonérées du prélèvement.

Or, selon le requérant au principal, il y aurait discrimination — ainsi que le rapporte la Cour au motif 7 — en ce sens qu'aucune exonération ne serait accordée aux fabricants industriels d'aliments même lorsque ceux-ci transforment des céréales livrées par un agriculteur qui utilise ensuite le produit transformé dans sa propre exploitation.

La Cour mentionne encore dans ce même motif une discrimination qui résulterait d'une interprétation de la Commission et qui n'est pas d'un grand intérêt dans la présente analyse.

Il faut constater qu'à ce stade de son raisonnement, la Cour ne mentionne même pas les autres formes de discrimination sur lesquelles nous reviendrons ci-après notamment celles entre les filières d'élevage.

La Cour rappelle ensuite le fondement spécifique du principe de non-discrimination en matière agricole : l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa du Traité CEE et déclare « qu'en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, cette disposition, en tant qu'expression spécifique du principe général d'égalité, s'oppose à ce que des situations comparables soient traitées de manière différente, à moins que la différenciation ne soit objectivement justifiée ».

Pour l'application de ce principe général du droit communautaire, la Cour dégage l'objectif de la réglementation communautaire en matière de prélèvement de coresponsabilité :

« limiter les excédents structurels de céréales sur le marché ».

Elle en déduit qu'il est justifié de ne soumettre au prélèvement de coresponsabilité que « les transformations de céréales mises sur le marché », en expliquant que « c'est seulement dans cette hypothèse que les excédents sur le marché sont augmentés, les quantités de céréales absorbées en circuit fermé ne contribuant pas à la constitution d'excédents ».

Le motif n° 11 est la clé du raisonnement de la Cour.

En effet la Cour :

— premièrement accrédiée la thèse selon laquelle non seulement les céréales mais également les transformations de céréales doivent être soumises au prélèvement de coresponsabilité, assimilant ainsi les céréales transformées aux céréales elles-mêmes ;

— deuxièmement déclare que dès lors que les céréales produites dans une ferme sont directement ou indirectement consommées dans cette ferme sous forme de nourriture pour bétail, elles doivent toutes être exonérées du prélèvement.

Le reste n'est que déduction logique :

— la différence de traitement des transformateurs industriels et des transformateurs à la ferme est évidente puisque les premiers ont vocation à vendre l'aliment pour bétail sur le marché ;

— cependant dans l'hypothèse où ce transformateur industriel livre son produit en retour au producteur de céréales pour que celui-ci l'utilise pour nourrir son bétail, il doit être traité comme le transformateur à la ferme, puisque les céréales transformées restent en circuit fermé ;

— il en est de même pour le producteur de céréales qui fait transformer ses propres céréales à l'extérieur de son exploitation — « à façon » — pour en nourrir son propre élevage ;

— en revanche et contrairement aux indications données par la Commission les céréales achetées chez un tiers, fût-il producteur, et transformées sur l'exploitation qui les a ainsi acquises, ne peuvent bénéficier du prélèvement puisque la règle du circuit fermé n'est plus respectée ; Il y a eu vente.

Tout cela semble donc être une construction parfaite-ment logique et satisfaisante puisque justice est faite et que les discriminations les plus « criantes » sont condamnées par la Cour.

Il convient d'en prendre acte et de féliciter la Cour, car il n'était pas facile pour un juge de statuer ainsi dans une matière économique-agricole où règne une grande complexité, voire une certaine confusion.

D'autant que les États membres étaient unanimes pour la mise en œuvre de ce prélèvement de coresponsabilité.

La tentation était donc grande d'imiter Ponce Pilate et d'estimer comme la Commission l'a soutenu en permanence que seule la transformation à la ferme devait bénéficier de l'exonération.

Mais le « courage » de la Cour repose sur des prémisses qui nous semblent fausses ou à tout le moins contestables.

b) La Cour rejette à tort la discrimination dont sont victimes les autres transformateurs de céréales.

Le raisonnement analysé ci-dessus est conforté par la Cour dans son motif 18 où celle-ci déclare que toutes les versions authentiques de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa du règlement n° 2040/86 tel que modifié font « clairement apparaître que seules les premières transformations de céréales opérées par le producteur de céréales lui-même sont susceptibles d'être exonérées du prélèvement ».

Mais alors, pourquoi avoir donné tort à la Commission

(5) Arrêt du 12 décembre 1985, aff. : 165/84. Aff. Krohn, Rec., p. 4015.



et permis que la transformation à l'extérieur de la ferme puisse bénéficier de l'exonération si les céréales restaient en circuit fermé ?

La Commission avait en effet l'avantage d'avoir une logique implacable avec un critère : la transformation à la ferme.

La Cour a constaté deux discriminations en sens inverse par application de cette logique :

— d'une part l'exonération du prélèvement de céréales préalablement mises sur le marché ;

— d'autre part la non-exonération de céréales *en fait* jamais mises sur le marché bien que transformées à l'extérieur de la ferme.

Elle les répare, mais sans réaliser que pour cela elle même énonce un nouveau principe — l'absence de discrimination des céréales en circuit fermé — qui est en contradiction avec la lettre du règlement dont elle affirme qu'elle est conforme à l'objectif poursuivi par la réglementation, à savoir ne permettre l'exonération qu'en faveur des premières transformations effectuées par le producteur lui-même.

Mais la Cour n'a-t-elle pas déduit un peu hâtivement d'un objectif justement rappelé, sa prémisses fondamentale : il est justifié de ne soumettre au prélèvement de coresponsabilité que « les transformations de céréales mises sur le marché » ?

Ne faut-il pas s'interroger sur la différence entre les céréales mises sur le marché et leurs transformations ?

La réglementation communautaire analyse une grande partie de la production animale sous l'angle de l'équivalent céréales.

Dans ces conditions de tels produits finaux, lorsqu'ils sont mis sur le marché devraient être soumis au prélèvement de coresponsabilité.

Donc, les œufs par exemple, vendus par un éleveur-producteur de céréales, vont bénéficier d'un avantage injuste par rapport aux œufs produits par un éleveur non-producteur de céréales.

Force est de constater que la Cour, pour réparer l'injustice flagrante constatée sous a), a fait une construction juridique approximative en assimilant aux céréales mises sur le marché, les transformations de céréales mises sur le marché.

Elle aurait dû — comme elle le fait si souvent — privilégier la finalité poursuivie par le législateur, telle qu'elle l'a définie : limiter la production excédentaire des céréales mises sur le marché.

Au regard de ce principe, vérifier si la lettre de l'article 2, paragraphe 1, 2<sup>e</sup> alinéa, était conforme à l'objectif poursuivi.

Constatant le caractère discriminatoire de la disposition, eu égard à l'objectif poursuivi, la Cour aurait dû purement et simplement annuler cette disposition en laissant le soin à la Commission de légiférer à nouveau, puisque seule celle-ci dispose de la connaissance des circonstances économiques qui permettent d'apprécier ce qui doit et ce qui ne doit pas bénéficier de l'exonération du prélèvement.

La Commission aurait ainsi pu trancher le débat économique fondamental : étant donnée la situation de l'ensemble des éleveurs faut-il ou non accorder des exo-

nérations de prélèvement, sachant qu'il est injustifié d'utiliser comme critère la transformation à la ferme ?

Mais, la Cour, guidée vraisemblablement par un souci de protection de la sécurité juridique, a décidé de jouer à plein son rôle de législateur d'appoint.

Ce faisant, elle n'a pas voulu aller au bout de son raisonnement qui aurait dû la conduire à faire bénéficier de l'exonération l'ensemble des transformateurs de céréales en aliments pour animaux puisque toutes les céréales utilisées dans l'alimentation pour animaux concourent à limiter les excédents de céréales sur le marché (6).

Avant d'analyser plus en détail les raisons qui auraient milité pour une invalidation totale du règlement en cause, il y a lieu de dire un mot de la solution exceptionnelle donnée par la Cour.

## **B — Les règles présidant à cette nouvelle exonération sont directement fixées par la Cour**

a) *La Cour ne se contente pas de demander à la Commission de réparer la discrimination ainsi constatée.*

Au motif n° 22, la Cour conclut en déclarant qu'il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement 2040/86 institue une discrimination partielle entre transformateurs et entre producteurs de céréales opérant dans les conditions précisées ci-dessus.

Cette disposition doit donc dans cette mesure être déclarée « invalide ».

La Cour aurait pu s'arrêter là, d'autant que ce faisant, elle aurait parfaitement répondu à la question posée d'une part et serait restée dans le cadre des pouvoirs qui sont considérés dans un pays comme la France comme normaux voire maximaux pour un juge, d'autre part.

La question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi était la suivante :

« le prélèvement de coresponsabilité, dont les modalités d'application sont fixées par le règlement 2040/86 du 30 juin 1986 est-il valide ? »

La réponse aurait donc pu être constituée de la phrase citée ci-dessus et tendant à déclarer l'invalidation partielle.

Il suffisait pour cela de renvoyer au législateur communautaire dont c'est le rôle et la mission de prendre les nouvelles mesures qui s'imposent à la suite d'une telle décision d'invalidation partielle.

Mais depuis l'arrêt Roquette (7) la Cour ne se contente plus de cette formule.

Dans cette décision qui a été abondamment commentée, la Cour avait simplement déclaré que :

« Cette invalidité étant prononcée dans le cadre d'un recours préjudiciel au titre de l'article 177 du traité, il y a lieu d'en préciser les conséquences ».

(6) Cet aspect sera développé *supra*. Il est également renvoyé pour de plus amples informations à l'article du même auteur : Le prélèvement de coresponsabilité : une erreur.

(7) Arrêt : du 15 octobre 1980 (Roquette). Aff. n° 145/74, Rec. p. 2917.

La Cour avait à l'époque motivé cette nécessité de préciser les conséquences — qui ne figurent pas à l'article 177 ! — par les articles 174 et 176 du Traité CEE qui disposent en matière d'annulation et non de validité.

Mais l'article 176 lui-même énonce que « l'institution dont émane l'acte annulé, ou dont l'abstention a été déclarée contraire au présent traité, est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice ».

Ainsi sur fondement de ce seul article, la Cour n'aurait pu que renvoyer à la Commission pour que celle-ci procède aux modifications nécessaires pour faire cesser la discrimination constatée, ce qu'elle avait d'ailleurs fait précédemment, notamment dans une affaire Ruckdeschel (8), mais dans cet arrêt Roquette c'est essentiellement sur l'article 174 du Traité CEE que s'est fondée la Cour.

Cet article permet à la Cour, lors de l'annulation d'un règlement, d'indiquer « ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs ».

Une analyse littérale de cette disposition conduit à permettre à la Cour de prononcer des annulations partielles et non seulement des annulations totales.

Cependant la Cour ne s'en tient pas à de telles analyses !

Selon le principe de sécurité juridique qui est à la base de l'article 174 du Traité CEE, cet article devrait également s'imposer dans le cadre de la procédure préjudicielle et donc permettre à la Cour de prononcer des invalidations partielles.

Jusqu'à ce stade du raisonnement, hormis quelques critiques — formalistes — aucun reproche fondamental n'était fait à la Cour.

Mais allant au-delà, la Cour a déclaré que pour de nombreuses raisons, l'invalidité constatée du règlement en cause dans cette affaire Roquette « ne permet pas de remettre en cause la perception ou le paiement des MCM effectués par les autorités nationales sur la base de ces dispositions pour la période antérieure à la date du présent arrêt ».

La Cour a donc statué bien au-delà de la question qui lui était posée, bien au-delà de ce que permet la lettre de l'article 174, alinéa 2, appliqué par analogie à l'article 177 en limitant l'effet dans le temps du règlement en cause.

Dans la présente affaire, la Cour n'a pas eu besoin d'aller aussi loin dans son rôle de législateur d'appoint.

*b) Dans son rôle de législateur d'appoint, la Cour fixe les règles applicables avant la publication du nouveau règlement de la Commission*

Faisant d'abord application de l'article 176 du Traité de Rome, la Cour renvoie à la Commission (qui est le législateur communautaire en l'espèce puisque seules les modalités d'application de ce prélèvement ont été attaquées) pour prendre les mesures appropriées en vue de rétablir l'égalité entre les opérateurs économiques victimes d'une discrimination.

Cependant la Cour constate que, la discrimination établie résulte du silence du texte plutôt que du texte lui-même.

Elle en déduit « qu'une déclaration d'invalidité pure et simple aurait pour résultat que, dans l'attente d'une nouvelle réglementation, toute exonération serait exclue ».

Se fondant à nouveau, par analogie, sur l'article 174, alinéa 2, la Cour répète que les mêmes motifs de sécurité juridique qui sont à la base de cette disposition imposent qu'elle puisse également indiquer quels effets d'un règlement doivent être considérés comme définitifs dans le cadre de saisine préjudicielle en validité.

Sur ce fondement la Cour déclare « qu'en attendant la nouvelle réglementation, les autorités compétentes doivent continuer à appliquer l'exonération prévue par la disposition déclarée invalide, *tout en étendant* le bénéfice de cette exonération aux opérateurs qui font l'objet de la discrimination constatée ».

Par rapport à la jurisprudence Roquette, il y a donc continuité en ce qui concerne le principe selon lequel la Cour se reconnaît compétente pour statuer sur les effets de ses déclarations d'invalidité partielle.

Cependant, ce n'est plus l'effet dans le temps — qui avait attiré tant de critiques à la Cour — qui est régi par la Cour, mais l'extension de l'exonération à une autre catégorie d'opérateurs, c'est-à-dire celle ayant fait l'objet de la discrimination.

L'interprétation littérale du troisième alinéa du dispositif pose un problème :

— s'il est certain que l'exonération déjà prévue en faveur des éleveurs-céréaliculteurs qui transforment sur leur propre ferme doit continuer d'être appliquée ;

— est-il aussi certain que l'exonération au profit des mêmes éleveurs-céréaliculteurs qui font transformer leurs céréales à l'extérieur de la ferme, n'est valable que pour le futur ?

En prenant en considération l'arrêt Roquette on pourrait hâtivement conclure en ce sens.

Mais l'arrêt Roquette n'a pas posé de règle générale sur l'effet dans le temps des déclarations d'invalidité partielle.

Soigneusement motivée, cette décision était fondée à la fois sur la sécurité juridique et l'analyse de l'ensemble des intérêts économiques en jeu.

Dans le présent arrêt, la Cour est silencieuse sur ce sujet.

L'extension de l'exonération n'est accompagnée d'aucune limitation dans le temps.

Faut-il interpréter les termes « doivent continuer à appliquer » comme ne visant que le futur, alors qu'ils ne s'appliquent qu'aux exonérations expressément prévues par le règlement 2040/86 et non remises en question par la Cour ?

A notre avis une telle interprétation dépasserait la lettre de l'arrêt et doit donc être rejetée, étant donné que l'interprétation de finalité, pour justifiée qu'elle soit, s'appliquant aux dispositions du Traité et des règlements et directives ne saurait trouver application en ce qui concerne l'interprétation des arrêts de la Cour.

En revanche, l'application à la présente espèce du principe de sécurité juridique et la prise en considération des

(8) Arrêt du 19.10.77 (Aff. n° 117/76 et 17/77, Rec. p. 1753).



intérêts économiques doivent conduire à ne pas limiter les effets dans le temps de l'arrêt.

Comme il a été constaté, la Cour a réparé une injustice criarde en condamnant une discrimination manifeste.

Or, cette discrimination est source de distorsion de concurrence importante.

Il est donc parfaitement normal et justifié qu'il soit mis fin à cette distorsion et que les opérateurs économiques soient replacés dans une situation d'égalité.

Pour cela, le remboursement du prélèvement payé par les céréaliculteurs-éleveurs qui font transformer leurs céréales à l'extérieur de leurs fermes s'impose.

En conséquence, l'extension du bénéfice de l'exonération décidée par la Cour ne saurait être limitée dans le temps et les céréaliculteurs-éleveurs qui font transformer à l'extérieur de la ferme sont fondés à demander le remboursement de toutes les sommes versées par eux depuis l'instauration du prélèvement de coresponsabilité par application de cet arrêt de la Cour (9).

Cet arrêt montre, si besoin en était, à quel point la Cour reste l'institution communautaire sur laquelle, en dernier recours, les particuliers peuvent se fonder pour se voir reconnaître les droits que les autres institutions et même la Commission leur rognent (10).

C'est en élevant l'égalité de traitement au rang de principe ayant valeur *supra* législative que la Cour s'est donnée les moyens de contrôler non seulement le pouvoir réglementaire et le pouvoir de l'administration à l'image de l'œuvre remarquable du Conseil d'Etat français en faveur des administrés, mais également le pouvoir législatif lui-même.

Alors, à nouveau d'aucuns pourront objecter qu'en procédant comme elle le fait, la Cour « légifère » et que la Communauté connaît un gouvernement des juges (11).

Ce serait méconnaître la réalité juridique européenne.

D'une part les pays qui connaissent le contrôle de constitutionnalité des lois n'ignorent pas que le juge constitutionnel est appelé quotidiennement à modeler le paysage juridique (12).

Or, la Cour de justice a reçu mission « d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application du présent traité (13) ».

Ce qui l'a tout naturellement conduite au contrôle de constitutionnalité de l'ensemble du droit dérivé.

Cette activité lui fait assumer pleinement ses attributions en se situant ainsi dans le droit fil de la séparation des pouvoirs telle qu'elle avait été énoncée par Montesquieu, et non par celle revue et corrigée par la Révolution française et liée à la volonté des conventionnels de

voir battre en brèche le pouvoir détenu par les Parlements sous l'ancien régime.

Ce pouvoir judiciaire ainsi restauré au profit de la Cour de justice ne peut que « choquer » les juristes empreints du Code civil et héritiers des idées révolutionnaires.

D'autre part et surtout que ce juge dispose également, par le biais de l'article 177 et à l'instar des Cours constitutionnelles allemandes et italiennes notamment, du privilège de pouvoir dire le droit, c'est-à-dire d'être un législateur d'appoint, un créateur de droit, retrouvant ainsi le pouvoir que détenait le prêteur romain (13 bis).

Utilisant son pouvoir pleinement, la Cour a donc étendu le bénéfice de l'exonération aux céréaliculteurs-éleveurs faisant faire la transformation de leurs céréales à l'extérieur de la ferme, sans laisser à la Commission le choix ou de n'exonérer aucun céréaliculteur-éleveur ou de les exonérer selon les principes édictés par la Cour.

Mais ce faisant, la Cour s'est arrêtée à mi-chemin et a laissé la possibilité à la Commission de maintenir des discriminations apparemment moins manifestes mais en réalité tout aussi criardes.

## II. — La filière « hors sol » est toujours soumise au prélèvement de coresponsabilité en violation du droit communautaire

La Cour s'est contentée d'examiner la validité du règlement 2040/86 au seul regard de l'argumentation développée par la juridiction de renvoi et des mémoires écrits déposés par l'une des parties au principal, la Commission et le gouvernement italien.

Nulle trace dans la partie en fait d'une argumentation autre que celle touchant à la violation du principe de non-discrimination, si ce n'est la violation des formes substantielles et notamment de l'article 190 du Traité.

C'est ainsi que la Cour n'a pas vraiment examiné la validité du règlement en cause ni au regard des erreurs manifestes pourtant commises par la Commission ni au regard de la violation du principe de préférence communautaire.

### A — Les erreurs manifestes commises par la Commission auraient dû conduire à l'exonération de la filière « hors sol »

#### a) Rappel des pouvoirs de la Cour

Les règles du contentieux de l'annulation dont on a vu que la Cour s'inspire en permanence pour répondre aux questions préjudicielles en appréciation de validité sont fixées à l'article 173 du Traité.

Outre l'incompétence et la violation des formes substantielles, la Cour est également compétente pour se prononcer sur les recours pour violation du traité ou du droit dérivé ou pour détournement de pouvoir.

(13 bis) En énonçant ces idées, je souhaite à nouveau rendre hommage à mon maître, le professeur R. M. Chevallier qui a été le premier à les soutenir mais qui nous a malheureusement quittés beaucoup trop tôt.

(9) Ceci, sous la réserve des règles de prescription applicables dans chaque Etat.

(10) Voir déjà en ce sens la note du même auteur dans la *Gazette du Palais*, n° 176, 177 du 25 et 28 juin 1986, p. 15.

(11) Comme Messieurs Duverger et Debré l'ont affirmé par de passé.

(12) Il suffit pour cela de s'en rapporter à la réalité vécue en RFA et en Italie.

(13) Article 165 du Traité CEE.

Il résulte de la jurisprudence de la Cour sur le contentieux de l'annulation qu'en matière d'appréciation de la situation économique celle-ci reconnaît, à l'instar du Conseil d'État en France, un large pouvoir d'appréciation voire un pouvoir discrétionnaire, aux autorités législatives communautaires (14).

Il en est notamment ainsi pour tout le contentieux de l'annulation dans le domaine de la politique agricole commune (15).

«... S'agissant de l'évaluation d'une situation économique complexe, la Commission jouit, à cet égard, d'un large pouvoir d'appréciation, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir ou si cette autorité n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation ».

En conséquence, la Cour, confrontée à une question mettant en jeu l'analyse d'une situation économique ne peut que vérifier :

— premièrement si le Conseil ou la Commission n'a pas commis un détournement de pouvoir ;

— deuxièmement s'il n'a pas été commis d'erreur manifeste ou de dépassement des limites du pouvoir d'appréciation.

Dans le cas présent, il appartenait bien à la Commission d'apprécier la situation économique — incontestablement complexe en vue de l'adoption des *modalités d'application* pour la mise en œuvre du régime des prélèvements de coresponsabilité sur les céréales arrêté par le Conseil.

Donc la Commission disposait d'un large pouvoir d'appréciation quant à cette situation économique et le contrôle de la Cour devait nécessairement se limiter à examiner si la Commission n'a pas commis une erreur manifeste.

La Cour a également déclaré que lorsque le Conseil doit évaluer une situation économique complexe, « le juge en contrôlant l'exercice d'une telle compétence doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation ».

(Arrêt du 29 octobre 1980, aff. 138/79, Roquette frères, Rec. p. 333, Concl. Reischl).

Or la Cour a laissé sous silence les erreurs manifestes commises par la Commission (16).

#### b) Les erreurs manifestes de la Commission (17)

(14) Voir en ce sens les conclusions de M. l'avocat général Warner dans l'affaire Roquette c/France (arrêt du 20 octobre 1977, aff. 29/77, Rec., p. 1835, voir ici p. 1835).

(15) En ce domaine la Cour de justice a déclaré : « Si l'inadéquation manifeste d'une mesure à l'objectif que l'institution compétente cherche à poursuivre peut en affecter la légalité, il faut cependant reconnaître au Conseil un pouvoir discrétionnaire en cette matière (organisation commune des marchés) qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 lui imposent ». (Arrêt du 21 février 1979, Aff. 138/78, Stolting, Rec. p. 713).

(16) Certes le rapport d'audience n'en a pas fait état bien que l'auteur de la présente note n'ait développé *oralement* que ces erreurs manifestes.

(17) Pour un développement plus important de ce sujet, voir l'article du même auteur, in *Revue du Marché commun* janvier-février 1989.

1. La Commission s'est appuyée sur des postulats économiques qui sont à l'évidence erronés.

Ces erreurs commises par la Commission ne sont pas des constatations effectuées *a posteriori* mais constituent bel et bien des faits sur lesquels l'attention de la Commission avait déjà été attirée par les organisations professionnelles et notamment la FEFAC (Fédération Européenne des fabricants d'aliments à partir de céréales).

Cependant la Commission avait toujours répondu notamment par l'intermédiaire de M. Andriessen que :

— la perception du prélèvement se faisant effectivement auprès du transformateur ;

— la répercussion de la charge du prélèvement sur le producteur étant effective, il en résultait que la consommation de céréales était encouragée en ce qui concerne l'alimentation animale et que l'effet de signal était bel et bien mis en place.

Cependant, les réalités économiques et notamment en matière de technique comptable, sont telles que la simple observation des faits montre à l'évidence qu'il n'est pas possible que l'intégralité de prélèvement soit effectivement supportée par le producteur, bien au contraire il est aisément démontrable qu'une partie de ce prélèvement est à la finale supportée par l'utilisateur.

D'ailleurs le seule réponse de la Commission a toujours été qu'elle ne pouvait faire mieux que d'inscrire dans un texte le principe de la répercussion...

Par ailleurs, les modalités mises en place par la Commission au lieu de constituer un effet de signal sur le producteur de céréales, c'est-à-dire destinées à avoir pour effet de diminuer les excédents de céréales, jouent en fait comme une subvention à la production de céréales.

En effet, même en suivant le correctif apporté par la Cour de justice, on s'aperçoit encore que le règlement refuse l'exonération des céréales destinée à l'alimentation animale lorsque ces céréales ne sont pas produites par l'éleveur lui-même.

C'est donc tout l'élevage hors sol qui est condamné, or le prélèvement de coresponsabilité va passer à 6 % pour l'exercice 1988/1989.

Sachant que dans ce secteur un ou deux pour cent constitue une marge importante, l'effet des mesures prises par la Commission va être de faire en sorte que tous les éleveurs qui aujourd'hui ont des prairies vont les retourner afin de produire eux-aussi des céréales.

Ainsi, c'est exactement l'*effet inverse* de l'objectif poursuivi par le Conseil qui va être atteint du fait des mesures prises par la Commission :

*une subvention à la production de céréales au lieu d'un signal pour diminuer ces excédents.*

Là encore, la seule défense de la Commission consiste en une justification, en raisonnant toute chose égale par ailleurs, c'est-à-dire sans tenir compte d'une règle économique fondamentale :

tout changement des règles du jeu provoque une adaptation des agents économiques au nouvel environnement.

Enfin, troisièmement, et contrairement aux affirmations de la Commission, les modalités mises en place par elle ne constituent nullement un encouragement à la consommation des céréales mais *une redoutable machine à favo-*



*riser les produits de substitution de céréales au détriment de ces dernières dans l'alimentation animale.*

En effet, à nouveau la Commission part d'une analyse de la réalité économique fautive puisque les pays ou régions de la CEE où la consommation de céréales est forte sont ceux du sud de la Communauté.

Or, le raisonnement de la Commission ne peut s'appliquer que dans les pays du Nord où la consommation de PSC est déjà considérable et en tous cas très nettement supérieure à celle des céréales.

De surcroît la Commission a toujours soutenu dans tous les documents officiels que les PSC étant nettement moins chers que les céréales, il fallait agir en premier lieu sur les prix de celles-ci pour essayer d'inverser la tendance à l'utilisation des PSC dans l'alimentation animale...

En ce qui concerne les régions et États membres du Sud de la Communauté, du fait du prélèvement de coresponsabilité, l'utilisation de céréales va s'avérer de plus en plus onéreuse et la concurrence avec les pays du Nord de l'Europe de plus en plus déséquilibrée.

Il en résultera forcément que ces pays du Sud de l'Europe vont être amenés à diminuer la part des céréales incorporées dans l'alimentation animale au détriment des PSC.

Ainsi au regard des faits économiques, les modalités d'application décidées par la Commission constituent bien une machine à favoriser la consommation des PSC donc à diminuer la consommation des céréales et à augmenter les excédents de céréales !

Il convient d'ajouter que ces trois erreurs manifestes proviennent également du fait que la Commission a distingué trois catégories d'exploitations agricoles alors qu'une telle différenciation ne correspond pas à la réalité économique.

La Commission a en effet dans le règlement 2040/86 distingué le céréaliculteur-éleveur transformant à la ferme, l'éleveur transformant à la ferme mais achetant son grain chez un producteur et enfin l'éleveur qui achète soit à une coopérative soit à un industriel de l'alimentation animale son alimentation pour son propre bétail.

La Commission a ainsi complètement mis de côté le fait qu'à l'heure actuelle plus aucune forme d'élevage ne met en œuvre des aliments n'ayant jamais subi aucune transformation.

Les exigences technologiques actuelles imposent qu'un animal se nourrisse de telle façon que les aliments mis à sa disposition contiennent tous les éléments nutritionnels nécessaires ce qui implique qu'ils doivent être composés.

Deux grands systèmes d'alimentation animale peuvent être distingués en fonction de ces critères :

— la fabrication sur l'exploitation d'élevage fondée en général sur l'utilisation des céréales pouvant provenir autant de l'exploitation de l'éleveur que de tiers, auxquels sont ajoutés des éléments protéiniques.

C'est ce système de fabrication qui à l'origine était exonéré dans son ensemble puisque même lorsque les céréales n'étaient pas produites sur l'exploitation mais achetées à des tiers, la Commission acceptait l'exonération :

— l'utilisation d'aliments composés industriels, souvent choisie par beaucoup d'éleveurs en raison de la garantie de qualité et de sécurité qu'offrent ces aliments.

Ce système inclut à la fois la fabrication de ses propres céréales à l'extérieur, ce qui a pu être qualifié notamment en France de fabrication à façon, et l'utilisation d'aliments industriels. Il était, avant l'intervention de l'arrêt de la Cour de justice, soumis au prélèvement.

En conséquence l'arrêt de la Cour de justice implique en l'état, l'exonération de l'ensemble du système de l'auto consommation (18).

Cependant la différenciation que la Commission a effectuée entre les aliments fermiers et les aliments composés industriels ne repose sur aucune réalité objective puisqu'il s'agit des mêmes formes d'aliments intégrant systématiquement des matières autres que les céréales par broyage et mélange.

En conséquence force est de constater que différents systèmes d'alimentation animale coexistent et conduisent à des produits animaux rigoureusement identiques commercialisés sur les mêmes marchés.

Il est donc constant qu'ils se trouvent dans des situations objectivement non seulement comparables mais identiques.

Tout traitement différent de l'une de ces filières par rapport à l'autre constitue une discrimination.

Or, la Commission a bien traité différemment la transformation à la ferme par rapport à l'ensemble des autres filières d'élevage.

La Cour a atténué cette discrimination évidente en exonérant l'ensemble de l'auto consommation mais a maintenu une discrimination injustifiée en injustifiable à l'égard de l'ensemble du système hors sol.

2. La Cour de justice, victime des erreurs manifestes de la Commission — qu'elle n'a pas examinées — a elle même procédé à des affirmations contestables qui l'ont conduite à maintenir une discrimination à l'égard de la filière d'élevage hors sol.

Tout d'abord au motif numéro 11, la Cour après avoir rappelé l'objectif — limiter les excédents structurels de céréales sur le marché — déclare que cet « objectif justifie de ne soumettre au prélèvement que les transformations de céréales mises sur le marché, étant donné que c'est seulement dans cette hypothèse que les excédents sur le marché sont augmentés... ».

En assimilant les céréales aux transformations de céréales la Cour fait un raccourci qui l'éloigne de la réalité économique.

En effet toute céréale mise sur le marché vient indiscutablement gonfler les excédents.

En revanche toutes les céréales transformées notamment en alimentation animale viennent diminuer les excédents de céréales puisque ces transformations de céréales sont bien des céréales consommées.

Il en résulte qu'il n'y a aucune différence entre les transformations de céréales qui restent à l'intérieur d'une ferme et les transformations de céréales opérées soit à travers le système coopératif soit à travers le système industriel.

(18) A la condition bien évidemment que les dispositions qui seront prises par la Commission ainsi que les différentes mesures d'application nationales conduisent bien à exonérer l'ensemble de la filière d'élevage dans laquelle les éleveurs produisent également des céréales, ce qui semble douteux en ce qui concerne la situation franco-française.

En conséquence, la Cour a commis elle-même une erreur en soutenant, au motif numéro 12, qu'un traitement différent des transformateurs est justifié selon que les produits transformés sont mis sur le marché ou qu'ils sont utilisés dans l'exploitation des transformateurs.

Au motif n° 19 la Cour répète après la Commission le principe — théorique — « selon lequel le prélèvement dû par les opérateurs qui procèdent à une transformation est répercuté par ceux-ci sur les producteurs ».

La Cour en déduit fort justement, bien que théoriquement, que :

« Il s'ensuit qu'une discrimination entre producteurs de céréales ne saurait être retenue que dans la mesure où il y a discrimination entre transformateurs de céréales ».

Si la Cour avait eu connaissance de l'erreur manifeste de la Commission concernant cette question de la répercussion du prélèvement sur le producteur, elle ne se serait sûrement pas prononcée en ce sens.

Pire encore, au motif numéro 21, la Cour déclare en ce qui concerne le grief tiré d'une discrimination entre consommateurs de céréales que :

« Il suffit de constater qu'à travers les répercussions, la charge du prélèvement est supportée par les seuls producteurs de céréales.

Les consommateurs ne sauraient donc faire valoir une discrimination à leur égard en raison des modalités d'exonération de cette charge ».

Les simples développements effectués ci-dessus — prouvant à l'évidence que les modalités mises en place par la Commission constituent non un encouragement à la production de céréales mais un encouragement à la consommation de PSC et une discrimination de la filière d'élevage hors sol — suffisent pour conclure que — la Cour en ne retenant pas les erreurs manifestes de la Commission, a elle-même été amenée à énoncer des affirmations qui constituent autant de contre vérités économiques.

Il en résulte que les opérateurs économiques, relevant de la filière de l'élevage hors sol auraient encore tout intérêt à protester contre la situation qui est la leur, devant leur juge national et de demander à celui-ci de saisir la Cour de justice de la validité du règlement de la Commission et ce, malgré l'arrêt rapporté.

Certes, il est difficile de demander à un juge qui a déjà tranché de la validité d'un règlement, de réexaminer ledit règlement et de rendre une décision différente de celle rendue précédemment.

Mais en l'espèce, le nouvel éclairage qui devra être apporté à travers les erreurs manifestes de la Commission devrait permettre à la Cour de revoir la position qu'elle avait prise et de conclure à l'invalidation totale du règlement de la Commission au motif essentiellement que, soit toutes les céréales transformées en aliment pour les animaux sont exonérées, soit aucune ne l'est.

**B — Les erreurs manifestes commises par la Commission constitutives de la violation du principe de la préférence communautaire, auraient également dû conduire à l'exonération de la filière hors sol.**

Il a été rappelé ci-dessus que les modalités d'application prises par la Commission ont pour effet d'être une redoutable machine à favoriser les PSC.

Or ces produits de substitution de céréales sont en règle générale des tourteaux de soja, du manioc ou d'autres produits qui proviennent quasi exclusivement des États tiers.

Ces produits de substitution de céréales ne sont nullement assujettis au prélèvement de coresponsabilité.

Ils jouissent donc d'un traitement nettement plus favorable que celui dont bénéficient les céréales communautaires notamment en ce qui concerne leur incorporation dans l'alimentation animale.

Outre que ce phénomène constitue une violation du règlement du Conseil puisque celui-ci avait expressément demandé que la Commission veille à ce que le système du prélèvement ne crée pas de distorsion avec les produits concurrents, la Commission a toujours reconnu officiellement une part de responsabilité aux PSC dans la constitution des excédents de céréales.

Lors de sa conférence de presse, tenue le 23 mai 1986, M. Andriessen avait reconnu que bien qu'il était juridiquement possible de taxer les importations de PSC, cela avait des inconvénients trop grands étant données les négociations CEE-États-Unis.

En conséquence, les produits de substitution de céréales ne sont pas soumis au prélèvement de coresponsabilité ce qui aura pour conséquence d'encourager l'importation des PSC en contradiction avec les objectifs poursuivis par la réglementation communautaire.

Un tel effet constitue indiscutablement une violation du principe de la préférence communautaire.

Dans l'arrêt Beus (19), la Cour de justice, analysant les différents objectifs poursuivis par la Communauté et visés à l'article 39 du traité CEE, a déclaré :

« que ces objectifs, tendant à sauvegarder les intérêts et des agriculteurs et des consommateurs peuvent ne pas être tous atteints simultanément et totalement.

Qu'en pesant ces intérêts, le Conseil doit tenir compte en faveur des agriculteurs, le cas échéant, du principe dit de la préférence communautaire qui constitue un des principes du traité, et a trouvé, en matière agricole, une expression à l'article 44 paragraphe 2 ».

Cette disposition prévoit, pendant la période de transition, que les primes minimales autorisées par les États membres dans certaines conditions « ne doivent pas être appliquées de manière à faire obstacle au développement d'une préférence naturelle entre les États membres ».

En conséquence, le principe de la préférence communautaire fait partie de ce que M. le président Mertens de Wilmars qualifie de :

« traits essentiels de l'ordre juridique, économique et communautaire ».

Dans ces conditions, le non-respect de ce principe par la Commission constitue indiscutablement une violation grave du droit communautaire, justifiant à elle seule l'annulation du règlement de la Commission et même de la discrimination encore existante — malgré les rectifications apportées par la Cour — à l'encontre de la filière d'élevage hors sol.

(19) Arrêt du 13 mars 1988 (Beus), Aff. 5/67, Rec., p. 125.



---

## Conclusions

---

Dans sa volonté, tout à fait justifiée au demeurant, de ne pas s'immiscer dans le pouvoir d'appréciation économique dont disposent tant le Conseil que la Commission, la Cour n'a que deux solutions :

— soit accepter la thèse économique mise en avant en l'espèce par la Commission et se contenter à partir de cela d'une analyse purement juridique, ce qui peut l'amener elle-même à énoncer dans son arrêt des contre vérités économiques ;

— soit déclarer que la Commission a commis des erreurs manifestes d'appréciation dans son appréciation de la situation économique à la base de la réglementation entreprise. Alors et alors seulement la Cour pourra remettre en question les conséquences juridiques auxquelles était parvenue la Commission.

Cette deuxième voie ne constitue pas une solution naturelle pour le juge.

Il est donc parfaitement logique que si les parties ne soulèvent pas formellement le moyen de l'erreur mani-

feste, tout juge y compris le juge suprême siégeant à Luxembourg aura tendance à ne pas se saisir d'office, même dans une procédure de juge à juge telle que celle instaurée par l'article 177 du Traité, de ce moyen.

En effet dans l'hypothèse où il s'en saisirait d'office, nul doute que de nombreuses voix s'élèveraient pour protester haut et fort contre cette prétendue intrusion du juge dans le pouvoir législatif et exécutif.

Cependant, lorsque l'erreur manifeste est avérée, l'évolution de la situation économique doit rapidement venir au secours des opérateurs économiques discriminés.

Or, il est patent qu'après deux ans de fonctionnement le prélèvement de coresponsabilité sur les céréales a déjà fait des dégâts considérables puisque dans un pays comme la France, on a assisté à une diminution des céréales incorporées dans l'alimentation animale de l'ordre de 6 % sur deux ans, ce qui est considérable.

Cette évolution de la situation économique devrait ainsi constituer un encouragement pour l'ensemble des opérateurs économiques toujours victimes d'une discrimination du fait de la non-exonération de céréales incorporées dans les aliments pour animaux destinés à la filière de l'élevage hors sol, à saisir à nouveau la Cour de justice.

# DES GROUPES POLITIQUES DU PARLEMENT EUROPÉEN AUX PARTIS EUROPÉENS

Massimo SILVESTRO

*Chef de division des Affaires politiques  
et institutionnelles,  
Direction générale des Études  
Parlement européen*

## Introduction

Les groupes politiques du Parlement européen sont actuellement huit (1) : le plus grand (socialiste), est 10 fois plus important en nombre que le plus petit (droites européennes). Au sein des groupes socialistes et PPE sont représentées onze des douze nationalités. La logique du

(1) Socialiste (165 parlementaires), Parti populaire européen (115), Démocrate européen (66), Communiste et apparenté (48), Libéral démocratique et réformiste (46), Rassemblement des Démocrates européens (29), Arc-en-ciel (20), Droites européennes (16).

PE encourage les 518 parlementaires à se regrouper dans le cadre des groupes. Actuellement il y a 15 parlementaires non inscrits mais les représentants du CDS espagnol de M. Suarez ont manifesté l'intention d'adhérer à un groupe politique après les élections de 1989 ; ce parti compte actuellement 7 représentants au Parlement européen.

Les 3 premiers groupes ont été créés il y a 35 ans : Démocrates Chrétiens, Socialiste et Libéral. Ils avaient presque le même nombre de parlementaires, entre 35 et 45 (avant le suffrage direct, la représentation par pays était moins importante qu'actuellement, sauf pour le Grand Duché de Luxembourg qui a toujours eu 6 parlementaires européens).

En 1964, à la suite des divergences de positions au sujet de la politique européenne, les députés gaullistes se détachèrent du groupe libéral pour devenir d'abord non inscrits et ensuite fonder un groupe autonome.

A signaler également que jusqu'en 1964, le Parlement italien ne déléguait pas de députés et sénateurs socialistes et communistes à Strasbourg, parce qu'ils avaient pris position contre le Traité de Rome au moment de sa ratification.

En 1973, le nombre de parlementaires nécessaires pour former un groupe fut baissé, afin de permettre aux députés communistes italiens et français, de former un groupe en raison de leur appartenance au même courant idéologique. Lors du premier élargissement qui eut lieu en janvier 1973, les conservateurs britanniques décidèrent après quelques hésitations de créer un groupe autonome. Les parlementaires irlandais du Fianna Fail, quant à eux, rejoignirent les gaullistes en raison de certaines positions communes sur la politique extérieure et notamment sur la politique agricole.

Le reste est l'histoire récente : l'Arc-en-ciel et les Droites européennes sont les deux groupes les plus récents.

## I. — Création des groupes politiques et articles du Règlement du Parlement européen les concernant

Dans les Assemblées internationales classiques, les délégués sont regroupés par nationalité (2). Le Parlement européen est le premier à avoir fait exception à cette règle dans le but de dénationaliser les décisions. En primant sur le groupement par famille politique, il est plus facile de dépasser les clivages nationaux. A la suite de débats au sein des groupes, lors des réunions en préparation des sessions et des journées d'études, les positions se rapprochent et deviennent de plus en plus communautaires. Pour cette raison, le Parlement européen est l'institution qui soutient pleinement l'Union européenne. Cet effort de cohésion à l'intérieur des groupes s'est accentué depuis juillet 1987, date d'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (AUE), car celui-ci engage le Parlement euro-

(2) Au sein de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, il y a des embryons de groupes politiques, mais leur structure et leurs moyens ne sont pas comparables à ceux du Parlement européen.



péen en deuxième lecture, à adopter des amendements à la majorité absolue de ses membres, afin qu'ils puissent être pris en considération par le Conseil.

L'art. 26 du Règlement prévoit, outre un certain nombre de dispositions techniques, que le nombre minimum de parlementaires nécessaires pour former un groupe est de 23. Ce nombre se réduit à 18 si deux États sont représentés et à 12 si 3 ou plusieurs États sont représentés.

Les présidents de groupe participent aux réunions du bureau élargi, et dans ce cadre contribuent à la prise de décisions les plus importantes concernant l'orientation politique de l'Institution.

En particulier, ils ont le dernier mot avec le président au sujet du projet d'ordre du jour de la session qu'ils fixent au début de la session (art. 73), et se répartissent le temps de parole de façon proportionnelle à leur force numérique (art. 83).

Bien que le règlement ne l'indique pas toujours explicitement, les groupes politiques jouent un rôle déterminant en vue de l'élection du président, des vice-présidents et des questeurs du Parlement européen, des présidents et vice-présidents des commissions et des délégations inter-parlementaires ainsi que de leurs membres.

Autrefois, les groupes désignaient également les rapporteurs ; désormais cette fonction échoue aux commissions parlementaires, mais ils continuent à jouer un rôle important par le biais des coordinateurs, c'est-à-dire des chefs de file des différents groupes au sein des différentes commissions.

En définitive, le Règlement fait apparaître clairement le rôle d'initiative et d'impulsion que les groupes exercent au sein du Parlement européen.

## II. — Les moyens mis à la disposition des groupes

À l'origine, les groupes politiques disposaient uniquement de moyens pour les frais de gestion, les dépenses administratives (art. 3707 du budget du Parlement européen) : mission des fonctionnaires, téléphone, organisation des journées d'études. Le nombre des fonctionnaires était fixe : chaque groupe, grand ou petit, avait 3 fonctionnaires de catégorie A et 3 de catégorie C. Les informations circulaient très bien mais il y avait un défaut : le manque de spécialisation ; on y remédiait en recourant aux services spécialisés du Parlement européen et notamment à la Direction générale de la recherche.

En 1974, ont été ajoutés les fonds pour les activités politiques (art. 3708). Dans l'état prévisionnel du Parlement européen pour 1989 sont prévus à ce titre pour tous les groupes 2,5 millions d'ECU. Il comprend les dépenses administratives et politiques parce que l'art. 3707 n'y figure plus. Il faut également souligner que le nombre de fonctionnaires a été sensiblement accru et cela de façon proportionnelle à la force numérique des groupes. Ainsi on a abouti à l'équation suivante : un fonctionnaire de catégorie A pour 4 parlementaires, à cela s'ajoute un nombre fixe de fonctionnaires pour tous les groupes.

Depuis les élections au suffrage universel de 1979, les groupes politiques du Parlement européen disposent de

fonds pour des actions d'information. Ces moyens sont utilisés pour organiser des séminaires d'information sur l'activité européenne des groupes, préparer des congrès européens, inviter des groupes de visiteurs. Par ces moyens l'opinion publique est mieux informée sur les réalités et les perspectives des Communautés européennes : Acte unique, Marché intérieur, coopération politique européenne, politique de sécurité, réforme de la PAC, etc.

La somme globale mise à la disposition des groupes pour les actions d'information de la présente législature s'élève à 46,5 millions d'ECU.

Tout ceci confirme la poussée administrative et politique des groupes, leur impact sur les décisions du Parlement et en définitive les raisons qui les amènent à jouer un rôle de plus en plus important face aux partis politiques nationaux, à devenir en quelque sorte leur correspondant européen.

## III. — Des groupes politiques aux partis européens

Certains groupes ont essayé de créer des ébauches de partis européens ; cela a été le cas notamment des Socialistes, du Parti Populaire européen, des Libéraux. Ces embryons de partis européens n'ont pas eu la vie facile ; ils sont surtout actifs à la veille des élections européennes ; ainsi, en préparation des élections de l'année prochaine, ils sont revigorés. Ces structures organisent des congrès chaque année, adoptent des plates-formes électorales ; leurs programmes électoraux sont suivis partiellement par les partis nationaux au moment des élections. Ceci s'explique par le fait que certains partis adhérant au même courant idéologique européen sont à l'opposition tandis que d'autres sont au pouvoir, et il est difficile de rédiger un programme électoral qui soit valable en même temps pour la gestion du pouvoir et pour l'opposition, ces stratégies étant divergeantes.

Certains partis mettent en valeur des projets institutionnels avancés, voir fédéralistes, d'autres partis de la même idéologie ont des positions plus réservées et dans certains cas même opposées. Mais il n'y a pas de doute que l'appartenance à la même famille politique favorise l'évolution, comme cela a été le cas récemment pour le Labour Party, et en partie pour le Parti socialiste danois.

Les partis de l'Europe du Sud demandent d'élargir le champ de la politique régionale, des actions intégrées et des PIM, ceux du Nord sont plus intéressés par les mesures de promotion ou de reconversion industrielle. Cet ensemble de motifs explique le demi-succès des « partis européens » ; toutefois, cette idée en demeure elle-même excellente, car ils pourraient exercer un rôle charnière entre les groupes politiques du Parlement européen et les partis nationaux.

Il faut également souligner que ces embryons de partis européens sont pris en quelque sorte en tenaille entre les tous-puissants partis nationaux qui prennent l'essentiel des décisions, parfois même économiques, dans les 12 pays et les groupes politiques du PE qui couvrent largement l'espace européen du point de vue politique et administratif, en s'appuyant sur les importants moyens d'organisation que le Parlement met à leur disposition.

A noter enfin qu'à la veille des Sommets européens, certains groupes politiques ont pris la bonne habitude de réunir les chefs des partis et les premiers ministres en vue de coordonner leurs positions et de dépasser les clivages nationaux. C'est une initiative qui mérite d'être approfondie.

#### IV. — Liens entre Partis nationaux et groupes politiques du Parlement européen

L'exigence de resserrer de plus en plus ces liens s'est ressentie à la suite de l'entrée en vigueur de l'Acte unique. Celui-ci transfère les compétences du plan national au plan communautaire dans 6 importants secteurs. Cependant, les compétences législatives qui dans le passé étaient exercées par les parlements nationaux, ont été transférées seulement partiellement au Parlement européen élu au suffrage universel. Certes le Parlement européen participe à la procédure de coopération et grâce à la double lecture ses amendements sont dûment pris en considération, mais en définitive la décision finale revient au Conseil des ministres. Sur 250 amendements adoptés par le Parlement européen en première lecture, la Commission en a accepté 79 % ; par contre, le Conseil a repris dans ces positions communes seulement 40 % des amendements du Parlement. La situation est encore moins bonne en deuxième lecture. Le Parlement a amendé les positions communes en 15 cas, mais moins d'un quart de ces amendements ont été retenus par le Conseil ; ceci engendre un important déficit démocratique et risque de freiner le développement de l'Union européenne. Une meilleure liaison entre les groupes politiques du PE et partis politiques, par l'intermédiaire des groupes parlementaires nationaux, contribuerait à assainir la situation afin de combler cette grave lacune de nos démocraties. La liaison devrait se faire grâce à des liens structurels, tels des réunions conjointes, des rencontres fréquentes entre présidents de groupes et de partis pour s'informer réciproquement et faire des propositions sur des questions épineuses européennes.

Une coopération analogue eut lieu en 1983 lors de l'adoption du projet de traité d'Union européenne, qui avait amené les partis nationaux de certains pays à chercher le contact avec les groupes politiques dans le but de réaliser sur le plan institutionnel ce projet. Ces efforts aboutirent au Sommet de Milan de juin 1985 et par la suite à l'adoption de l'Acte unique.

Dans certains cas, les groupes politiques européens ont contribué à clarifier le débat politique national. Ainsi des petits partis qui sur le plan national ont des positions autonomes, mais qui sur le plan européen adhèrent au même groupe, arrivent à la longue à coopérer de façon plus efficace chez eux.

On peut se poser la question de savoir si l'adoption du système électoral européen ne se répercutera pas sur la vie politique nationale. En effet, en France, la proportionnelle fut expérimentée aux élections européennes de 1979 et ensuite appliquée également au niveau national lors des élections de 1986.

#### Conclusion

Les groupes politiques du Parlement européen ont apporté la clarté au débat politique européen et national comme le confirment les exemples suivants.

L'Acte unique exige en deuxième lecture la majorité absolue des membres du Parlement européen pour amender la position commune. La même majorité est requise pour l'avis conforme, véritable pouvoir législatif du Parlement européen, aux demandes d'adhésion ou d'association (ainsi que pour les accords internationaux d'importance significative selon l'art. 34 du Règlement du Parlement européen). La majorité qualifiée est également nécessaire pour l'adoption des amendements au budget des Communautés (dépenses non obligatoires). Sans la concertation des groupes, il serait impossible de réaliser de telles majorités (3).

Pour rester dans le thème de l'Acte unique, et de la contribution des groupes à son succès, il faut souligner que ceux-ci ont beaucoup insisté dès 1986 sur la question de la programmation législative interinstitutionnelle en vue d'assurer la mise en œuvre ponctuelle de la législation communautaire. Parlement européen et Commission des Communautés européennes se sont déjà engagés sur cette voie ; le Conseil ne l'a pas encore fait.

Les groupes ont également joué un rôle important dans l'ouverture des relations Est-Ouest. Certains d'entre eux sont allés à Moscou, Budapest, Prague, avant la signature de la déclaration commune CEE-COMECON à Luxembourg du 25 juin 1988, c'est-à-dire lorsque le Parlement européen en tant qu'institution avait les mains liées en l'absence de reconnaissance réciproque entre la Communauté et les 7 pays de l'Europe de l'Est. Ces visites ont permis de décrire la situation et ont accéléré sinon facilité la signature de la déclaration commune de Luxembourg. Désormais, la voie est ouverte aux contacts officiels : le président Lord Plumb a visité le Soviet Suprême au mois de septembre 1988 ; les premières visites des délégations du Parlement européen aux parlements des pays du COMECON ont déjà eu lieu. Au cours du premier semestre de l'année prochaine, une rencontre est prévue à Moscou.

La tâche la plus importante à laquelle les groupes politiques doivent faire face à l'avenir est celle de transformer en des actions concrètes les propos que les partis politiques affichent dans leurs programmes européens (4). Ainsi, ils contribueront à l'essor de l'Union européenne et à améliorer le fonctionnement de la démocratie pluraliste dans les 12 pays.

Lorsque ces programmes seront réalisés, la participation des citoyens à l'Union européenne s'accroîtra. Ceci est important à la veille des élections européennes de 1989, compte tenu de la faible participation aux élections de 1984 auxquelles 60 % des électeurs ont participé.

(3) Des réunions régulières entre tous les présidents de groupe ont lieu à cette fin. Elles sont parfois précédées par des réunions des présidents des deux groupes les plus nombreux.

(4) Voir à cette fin le dossier de *Recherche* n° 14 « Les partis politiques dans la CEE et l'Unification européenne », octobre 1988, Direction générale des études, Parlement européen.



# COMMUNAUTÉS EUROPEÉNNES

## I. — Nominations

### Cour des comptes

• Lors de sa session du 5 avril 1989, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement danois, Monsieur Ole Warberg membre de la *Cour des comptes* jusqu'au 17 octobre 1993 inclus.

### Comité économique et social

• Lors de sa session des 20/21/22 mars 1989, le Conseil a nommé, sur proposition du Gouvernement espagnol, Don José Luis Mayayo Bello membre du *Comité économique et social*, en remplacement de Don Javier Lopez de la Puerta, membre démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

• Lors de sa session du 13 avril 1989, le Conseil a nommé, sur proposition du gouvernement français, MM. Joël Berton et Michel Bordes-Pages membres du *Comité économique et social* en remplacement respectivement de MM. Gilles Nugeyre et Michel Saiu, pour la durée restant à courir des mandats de ceux-ci, soit jusqu'au 20 septembre 1990.

### Autres nominations

• Lors de sa session du 5 avril 1989, le Conseil a procédé au remplacement respectivement :

- d'un membre titulaire du *Comité consultatif pour la formation professionnelle*,
- de deux membres titulaires du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*.

• Lors de sa session du 13 avril 1989, le Conseil a procédé au remplacement respectivement :

- d'un membre titulaire et d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la formation des vétérinaires*,
- d'un membre titulaire du *Comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs*,
- d'un membre suppléant du *Comité consultatif pour la sécurité sociale des travailleurs migrants*.

### POLOGNE

Le 29 mars 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Stanislaw Matosek, désigné par le Gouvernement de la République populaire de Pologne comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique. Il est rappelé que les Communautés européennes et la République populaire de Pologne ont établi des relations diplomatiques l'année dernière, l'accord communautaire pour l'établissement de la mission de Pologne ayant été acquis le 14 septembre 1988.

### ÉTATS-UNIS

Le 30 mars 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Thomas Michael Tolliver Niles, désigné par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Alfred Kingom.

### MAROC

Le 6 avril 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Abdallah Lahlou, désigné par le Gouvernement du Royaume du Maroc, comme Chef respective-

ment de la Représentation du Royaume du Maroc auprès de la Communauté économique européenne et de la Mission de ce pays de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Abdelmalek Cherkaoui.

#### **VENEZUELA**

Le 6 avril 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'Ambassadeur Julio César Gil, désigné par le Gouvernement de la République du Venezuela, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Roman Rojas-Cabot.

#### **ALGÉRIE**

Le 12 avril 1989, les Communautés européennes ont donné l'agrément à S.E. Monsieur l'ambassadeur Mohamed Aberkane, désigné par le Gouvernement de la République Algérienne Démocratique et Populaire, comme Chef de la Mission de ce pays auprès de la Communauté économique européenne, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, en remplacement de S.E. Monsieur l'Ambassadeur Sid-Ahmed Ghozali.

## **II. — Activités communautaires**

### **TÉLÉVISION SANS FRONTIÈRES**

Lors de sa session du 13 avril 1989, le Conseil a adopté une position commune sur une directive concernant la coordination des dispositions législatives des États membres relatives aux émissions de télévision dans la Communauté, en vue de garantir leur libre circulation.

La directive fixe le principe de la libre réception et retransmission des émissions provenant d'un autre État membre, c'est-à-dire que les États membres ne peuvent plus interrompre ces émissions sauf sous certaines conditions strictes lorsqu'une émission enfreint d'une manière manifeste, sérieuse et grave les règles de la directive concernant la protection des mineurs.

Dans les autres domaines qui font l'objet d'une coordination dans la directive, c'est-à-dire la publicité, des atteintes à des personnes dues à des allégations incorrectes dans une émission, une telle interruption n'est plus admise.

La directive prévoit, tout comme le projet de Convention du Conseil de l'Europe, des dispositions concernant les interruptions publicitaires et la durée de la publicité. Elle admettra toutefois des conditions particulières pour les émissions d'un État membre ne pouvant être captées directement ou indirectement dans d'autres États membres.

Une partie importante de la directive consiste à encourager la production audiovisuelle européenne. Il est prévu, entre autres, que les États membres veillent, chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les radiodiffuseurs réservent à des œuvres européennes une proportion majoritaire de leur temps de diffusion, à l'exclusion du temps consacré aux informations, à des manifestations sportives, à des jeux, à la publicité ou aux services de télétexte. Cette proportion devra être obtenue progressivement.

La Commission sera chargée de surveiller la mise en œuvre de cette disposition. A cette fin, elle présentera tous les deux ans un rapport et, le cas échéant, des propositions de modifications.

Il sera tenu compte de l'intérêt des États membres et de la Commission de rechercher les instruments adéquats en vue d'encourager

l'activité et le développement de la production et de la distribution audiovisuelles notamment dans les États membres à faible capacité de production ou à aire linguistique restreinte.

Les radiodiffuseurs réserveront, chaque fois que cela sera réalisable, 10 % au moins de leur temps d'antenne à des œuvres européennes de producteurs indépendants des radiodiffuseurs.

Au sens de la directive, les « œuvres européennes », sont, moyennant certains critères, celles originaires des États membres ou celles des pays parties à la Convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, ou celles d'autres pays européens avec lesquels la Communauté conclura des accords.

Les œuvres émanant de la RDA pourront être prises en compte par les émetteurs de la RFA comme des œuvres émanant d'un État membre de la Communauté.

En ce qui concerne les droits d'auteur, le Conseil n'a pas retenu le chapitre relatif. Toutefois, il poursuivra l'examen de cette question à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre de la directive.

Le Conseil est convenu par ailleurs de ne pas inclure dans le champ d'application de la directive les radiodiffusions sonores pour lesquelles, à l'heure actuelle, il n'a pas estimé nécessaire une réglementation.

### **PROSPECTUS À PUBLIER EN CAS D'OFFRE PUBLIQUE DE VALEURS MOBILIÈRES**

Lors de sa session du 17 avril 1989 le Conseil a arrêté la directive portant coordination des conditions d'établissement, de contrôle et de diffusion du prospectus à publier en cas d'offre publique de valeurs mobilières.

Il est rappelé que cette directive s'appliquera aux valeurs mobilières qui font l'objet pour la première fois dans un État membre d'une offre publique lorsque ces valeurs ne sont pas déjà cotées en bourse dans cet État membre. Elle vient compléter la directive 80/390/CEE, qui imposait la publication d'un prospectus lors de la demande d'admission à la cote officielle d'une bourse de valeurs. Elle a le mérite d'avancer le moment où l'information est fournie au moment où les valeurs sont offertes pour la première fois au public.

La directive « prospectus d'offre publique », tout comme les autres directives déjà adoptées dans le secteur des valeurs mobilières, a le double objectif de protéger l'investisseur — moyennant une information adéquate et complète sur les valeurs mobilières, en lui permettant sur base de cette information d'évaluer les risques encourus — et de stimuler ainsi les investissements. La directive prévoit toutefois des allègements en faveur des petites et moyennes entreprises qui souhaitent faire financer leurs activités par le public.

La directive prévoit que certains types d'offres ou certains types de valeurs, par leur nature et leur volume, sont exclus de son champ d'application. Une des questions que le Conseil avait eu à décider à ce sujet était si, et dans quelle mesure, les Euro-émissions étaient à inclure dans le champ d'application de la directive. La solution retenue prévoit que la directive ne s'applique pas aux Euro-valeurs mobilières qui ne font pas l'objet d'une campagne généralisée de publicité ou de démarchage.

### **« FONDS PROPRES » DES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT**

Le Conseil, suite à l'adoption de sa position commune le 21 décembre 1988 et au déroulement de la procédure de coopération avec le Parlement européen, a arrêté lors de sa session du 17 avril 1989, la directive concernant les fonds propres des établissements de crédit.

Il est rappelé que l'établissement de règles communes dans ce domaine constitue un élément clé de la réalisation d'un marché intérieur dans le secteur bancaire, puisque les fonds propres permettent d'assurer la continuité de l'activité des établissements de crédit et de protéger l'épargne. Cette harmonisation constitue une des pierres d'angle du marché européen des services financiers, les autres



étant d'une part, la libération des mouvements de capitaux et la surveillance sur une base consolidée et d'autre part, les mesures en préparation visant l'harmonisation plus poussée des législations bancaires et des coefficients de solvabilité.

Afin d'éviter des distorsions de la concurrence entre les établissements de crédit, les définitions et les règles concernant les fonds propres, les définitions et les règles concernant les fonds propres doivent être équivalentes pour toute la Communauté. Ces règles communes sont définies de façon assez générale pour couvrir l'ensemble des éléments constituant les fonds propres dans les différents États membres. Des précisions de certains éléments composant les fonds propres sont prévues ultérieurement. Les États membres gardent la faculté d'appliquer des dispositions plus strictes pour certains éléments.

L'adéquation du capital constitue la base d'une surveillance prudentielle efficace et permet d'améliorer la comparabilité entre établissements appelés à se côtoyer dans un marché davantage ouvert à la concurrence.

Une procédure souple de révision et de mise à jour a été prévue qui permettra d'adapter les règles d'application à l'évolution constante des techniques financières. Dans un premier temps, cette procédure sera celle de la modification de la directive par la voie de la coopération avec le Parlement européen prévue par l'Acte unique.

#### RÉSOLUTION DU CONSEIL (SESSION DU 5 AVRIL 1989) CONCERNANT LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

I. Le Conseil invite les États membres à prendre ou à encourager, compte tenu des compétences nationales des parties concernées, les mesures suivantes :

1. favoriser une meilleure intégration de la formation professionnelle continue dans les stratégies de développement, à court et moyen terme, des entreprises, branches et secteurs, en vue de renforcer le niveau de compétitivité économique ;

2. intégrer la formation professionnelle continue dans les politiques locales, régionales et nationales du marché de l'emploi dans la perspective d'une meilleure gestion prévisionnelle de l'emploi ;

3. renforcer les infrastructures en formation, notamment dans les régions désavantagées, afin de mieux atteindre l'objectif de cohésion économique et sociale ;

4. renforcer l'interaction entre la formation initiale et la formation professionnelle continue et assurer que cette dernière aboutisse à des qualifications susceptibles d'être reconnues par l'employeur et le marché du travail ;

5. développer des formules spécifiques de formation en alternance, en assurant un juste équilibre entre les actions menées au sein de l'entreprise et celles réalisées à l'extérieur ;

6. inciter les organismes publics ou privés de formation à diversifier leur offre et à l'adapter aux besoins particuliers des petites et moyennes entreprises ;

7. développer la fonction préventive de la formation professionnelle continue en la rendant davantage accessible aux catégories de travailleurs dont l'emploi est menacé du fait de processus de restructuration économique ou technologique ;

8. encourager des mesures tendant à ce que les travailleurs et les chômeurs puissent s'adapter aux conséquences des changements technologiques et restructurations sectorielles sur l'emploi et les qualifications, en vue de leur permettre d'exploiter toutes les potentialités offertes par l'innovation technologique et industrielle ;

9. répartir d'une façon équitable les charges concernant l'organisation et les coûts de la formation professionnelle continue ;

10. élargir l'accès des travailleurs et des chômeurs à la formation professionnelle continue en soutenant la mise en œuvre d'actions et de programmes de formation tant au sein qu'à l'extérieur de l'entreprise, notamment des actions destinées aux travailleurs des petites et moyennes entreprises ;

11. intégrer les mesures de formation professionnelle continue dans les actions de développement économique et social, notamment dans les zones en retard de développement ou en déclin industriel, par la promotion de partenariats entre les secteurs public et privé, en y associant s'ils le souhaitent les employeurs et les représentants des travailleurs ainsi que toutes autres parties intéressées ;

12. renforcer les capacités de direction, de gestion et d'innovation des dirigeants et cadres des petites entreprises ;

13. stimuler l'ensemble des travailleurs et des chômeurs à faire des efforts d'adaptation et de formation professionnelle, en vue d'acquérir de meilleures qualifications ;

14. dans l'attente de l'achèvement du marché intérieur qui créera de nouvelles perspectives positives pour le marché du travail, faire en sorte que les conséquences négatives éventuelles à court terme de la réalisation du marché intérieur soient anticipées, entre autres, par la formation professionnelle continue ;

15. promouvoir la formation professionnelle continue pour tous les travailleurs salariés ou indépendants, occupés ou chômeurs, pour les employeurs et pour les membres de coopératives ;

16. encourager le dialogue entre les partenaires sociaux à tous les niveaux appropriés, en vue de favoriser la mise en œuvre des mesures précitées dans le domaine de la formation professionnelle continue.

II. Le Conseil invite la Commission à lui proposer dans les meilleurs délais un programme d'action en matière de formation professionnelle continue visant à :

1. identifier et évaluer, avec les autorités nationales et en concertation avec les partenaires sociaux, les dispositifs existants destinés à promouvoir la formation professionnelle continue ;

2. appuyer des actions, y compris transnationales, de sensibilisation et de motivation à la formation professionnelle continue, notamment auprès des dirigeants et cadres ainsi qu'auprès des travailleurs des petites et moyennes entreprises ;

3. renforcer, à l'aide des mécanismes existants, les travaux d'observation des qualifications de tous les niveaux, notamment au regard des nouveaux emplois, dans la perspective de la reconnaissance mutuelle des qualifications ;

4. continuer à promouvoir, par l'échange d'expériences et l'appui à des projets novateurs, le développement de partenariats transnationaux et transfrontaliers entre organismes publics et privés de formation professionnelle ainsi qu'entre entreprises, en tenant compte des besoins spécifiques des petites et moyennes entreprises ;

5. appuyer, dans la mesure du possible dans le cadre des Fonds structurels, la mise au point, en faveur des régions de la Communauté qui ne disposent pas encore d'une infrastructure et d'une expérience suffisantes dans le domaine de la formation professionnelle continue, des dispositifs d'aide technique appropriés ;

6. appuyer, en ce qui concerne les innovations concernant les matériels et les méthodes de formation continue, le transfert et la diffusion, notamment transnationaux, en utilisant, le cas échéant, les systèmes multimédia de formation à distance ;

7. examiner les conditions qui permettront de rendre effectifs, en fonction des besoins et pour tous les intéressés, la communication d'informations sur la formation professionnelle continue, l'accès à cette formation et le bénéfice de celle-ci, et notamment les recycla-

ges qualifiants en dehors des heures de travail et/ou pendant celles-ci.

La proposition de programme d'action devra tenir compte des possibilités offertes par les Fonds structurels, en particulier par le Fonds social européen, ainsi que par les programmes COMETT et EUROTECNET.

III. Le Conseil invite la Commission à lui présenter, au plus tard trois ans après l'adoption de la présente résolution, un rapport sur la mise en œuvre de celle-ci.

### SÉCURITÉ ET SANTÉ DES TRAVAILLEURS AU TRAVAIL

Lors de sa session du 5 avril 1989, le Conseil a approuvé sa position commune sur trois propositions de directives dans ce domaine concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour :

- les lieux de travail,
- les équipements de travail (machines),
- les équipements de protection individuelle.

Ces directives constituent les premières directives particulières au sein de l'article 16 de la directive-cadre concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, directive-cadre à propos de laquelle le Conseil du 16 décembre 1988 avait approuvé sa position commune.

Les directives devront être transcrites dans le droit des États membres au plus tard le 31 décembre 1992.

#### LIEUX DE TRAVAIL

La directive sur les lieux de travail s'appliquera à l'ensemble des travailleurs dans le territoire de la Communauté et établit des règles minimales pour les obligations des employeurs, entre autres en ce qui concerne l'information, la consultation et la participation des travailleurs.

Elle prévoit :

— que les lieux de travail utilisés pour la première fois après le 31 décembre 1992 doivent satisfaire aux prescriptions minimales de sécurité et de santé figurant à l'annexe I (concernant p. ex. les points suivants : installation électrique, voies et issues de secours, détection et lutte contre l'incendie, aération des lieux de travail fermés, température et éclairage des locaux, locaux de repos, équipements sanitaires, etc.) ;

— que l'employeur applique pour les lieux de travail utilisés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 les prescriptions minimales de sécurité et de santé figurant à l'annexe II, moins sévères que celles prévues à l'annexe I, au plus tard cinq ans après le 1<sup>er</sup> janvier 1993.

#### MACHINES

La directive s'appliquera à l'ensemble des machines, appareils, outils et installations utilisés au travail sur le territoire de la Communauté et prévoit des prescriptions minimales pour les obligations des employeurs, entre autres en ce qui concerne l'information, la consultation et la participation ainsi que la formation des travailleurs.

Elle prévoit que l'employeur doit se procurer et/ou utiliser :

— des équipements de travail qui, mis pour la première fois à la disposition des travailleurs dans l'entreprise et/ou l'établissement après le 31 décembre 1992, satisfont aux dispositions de toute directive communautaire pertinente applicable ou, dans la mesure où aucune autre directive communautaire n'est applicable ou ne l'est que partiellement, aux prescriptions minimales prévues à l'annexe ;

— des équipements de travail qui, déjà mis à la disposition des travailleurs dans l'entreprise et/ou l'établissement le 31 décembre 1992, satisfont au plus tard cinq ans après cette date aux prescriptions minimales prévues à l'annexe.

#### EQUIPEMENTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE

La directive s'appliquera à tous les équipements de protection individuelle utilisés au travail dans le territoire de la Communauté et prévoit des prescriptions minimales pour les obligations des employeurs.

Elle prévoit notamment que l'employeur, avant le choix d'équipements de protection individuelle, doit procéder à une appréciation de l'équipement de protection individuelle qu'il envisage d'utiliser, appréciation qui comprend, entre autres, une analyse et une évaluation des risques qui ne peuvent pas être évités par d'autres moyens.

Selon la directive, les États membres doivent veiller à ce que soient fixées des règles concernant l'utilisation des équipements de protection individuelle, qui indiquent notamment les circonstances ou les situations des risques dans lesquelles l'utilisation d'équipements de protection individuelle est nécessaire. La directive comporte trois annexes qui contiennent des indications utiles pour la fixation de ces règles.

#### INSTAURATION DE RÈGLES SANITAIRES ET DE POLICE SANITAIRE DEVANT RÉGIR LES IMPORTATIONS DE PRODUITS À BASE DE VIANDE EN PROVENANCE DE PAYS TIERS

Lors de sa session des 20/21/22 mars 1989, le Conseil a arrêté la directive modifiant les directives 72/462/CEE et 77/99/CEE pour permettre l'instauration de règles sanitaires et de police sanitaire devant régir les importations de produits à base de viande en provenance de pays tiers.

Cette directive vise à étendre aux produits à base de viande les règles applicables depuis 1973 aux importations d'animaux vivants et de viandes fraîches en provenance de pays tiers. Cette décision, qui confie à la Commission le pouvoir d'agréer les établissements de produits à base de viande autorisés à exporter ces produits vers la Communauté, constitue un pas important dans la réalisation du marché intérieur en créant les règles sanitaires communes à l'importation de ces produits.

Ces règles établissent notamment :

— les conditions uniformes sanitaires et de police sanitaire selon lesquelles les États membres autorisent l'importation desdits produits ;

— l'obligation pour les viandes fraîches destinées à la fabrication de produits à base de viande de provenir d'établissements agréés ;

— l'application des règles de contrôle prévues par la directive 72/462/CEE (viandes fraîches) et notamment le système de contrôles communautaires sur place par des experts vétérinaires de la Communauté et les contrôles à l'arrivée sur le territoire de la Communauté ;

— la présentation d'un certificat sanitaire et d'un certificat de salubrité établis par un vétérinaire officiel du pays tiers exportateur.

#### PROGRAMME PRÉVISIONNEL ACIER POUR LE DEUXIÈME TRIMESTRE 1989

La Commission Européenne a prévu pour le deuxième trimestre de 1989 une production de 35 millions de tonnes d'acier brut.

L'économie de la Communauté a été beaucoup plus positive que prévue en 1988. La croissance moyenne du PNB, de 3,7 % en valeur réelle, a été la plus élevée enregistrée depuis 1976 ; la croissance des investissements la plus élevée depuis plus de vingt ans, et le niveau d'inflation a baissé à 3,7 %, un niveau vu la dernière fois au cours des années soixante. L'emploi a augmenté de 1,2 % et le taux de chômage est maintenant en baisse. On prévoit la continuation de ces développements en 1989 et 1990, et que la croissance du PNB s'élèvera à 3 % dans les deux années à venir.



Dans ces conditions, la production d'acier brut s'est élevée à environ 137 millions de tonnes en 1988, soit à peu près 9 % de plus que celle enregistrée en 1987. La demande d'acier, y compris la demande interne et celle des marchés à la grande exportation, a continué à être ferme et il semble probable que la prévision du Programme Prévisionnel d'une production de 34 millions de tonnes au cours du premier trimestre sera réalisée, ou même dépassée.

Cette fermeté de la demande devrait se poursuivre au moins au cours du premier semestre 1989. Les indicateurs dans les secteurs consommateurs d'acier sont tous positifs pour le deuxième trimestre. Bien que quelques craintes soient exprimées, par exemple dans le secteur de l'automobile pour quelques États membres, il semble vraisemblable que les effets ne se fassent sentir que vers la fin de l'année.

#### Prévisions pour le deuxième trimestre de 1989

Les prévisions pour le premier trimestre de 1989 tablaient sur une production de 34 millions de tonnes d'acier brut dans la CE. En raison des niveaux actuels d'activité dans l'industrie et du fait que la production aura probablement atteint 35 millions de tonnes au cours du quatrième trimestre de 1988, il a été jugé nécessaire de relever à 35 millions de tonnes les prévisions pour le premier trimestre.

Tout semble indiquer que les niveaux d'activité resteront constants au moins pendant les six premiers mois de l'année. Il semble donc approprié de fixer les prévisions pour le deuxième trimestre de l'année à 35 millions de tonnes, bien que, eu égard aux niveaux de productions récents, cette estimation soit peut-être trop prudente.

Les chiffres prévisionnels étant de 6,0 millions de tonnes pour les exportations et d'environ 2,5 millions de tonnes pour les importations, la consommation apparente devrait atteindre 31,5 millions de tonnes, ce qui est équivalent à la réalisation escomptée pour les trois premiers mois de l'année. Il semble que les commandes suivent maintenant le même rythme que les livraisons et il est donc probable que la consommation atteindra également 31,5 millions de tonnes, ce qui équivaut à la réalisation prévue pour le quatrième trimestre de l'année dernière.

#### Emploi

La tendance annuelle moyenne à la compression de l'emploi dans l'industrie sidérurgique s'est fortement ralentie en 1988 : le chiffre définitif sera d'environ 3,3 %. Cela représente la moitié des emplois perdus en 1987. Ce ralentissement, particulièrement sensible au cours du dernier trimestre de 1988 (\*) est dû en grande partie à une récente amélioration des perspectives dans ce secteur, ayant entraîné l'ajournement d'une partie des suppressions d'emplois, notamment en République fédérale d'Allemagne.

Cette amélioration des conditions de marché et ses conséquences au niveau des suppressions d'emplois ne doivent toutefois pas faire perdre de vue la tendance marquée à la compression de l'emploi dans le cadre des activités de restructuration déjà amorcées, notamment en Italie, en France et en Espagne.

Compte tenu de l'amélioration de la situation du marché et de la poursuite de la restructuration, la tendance à la réduction de la durée du temps de travail s'est ralentie et l'adaptation des besoins en main-d'œuvre se fait essentiellement sur la base des travailleurs en place. Il est également probable qu'en l'absence de nouvelles embauches, les suppressions d'emplois dans ce secteur seront partiellement ajournées et qu'en conséquence, le taux global de réduction des effectifs

au cours du deuxième trimestre restera nettement inférieur au taux de 7 % initialement prévu pour le premier trimestre. Il devrait être de l'ordre de 5 %.

Parallèlement, excepté pour la France où la part relative des retraites anticipées dans la gamme des mesures politiques, sociales et concernant l'emploi devrait diminuer, les mesures liées à l'âge devraient concerner plus de la moitié des travailleurs dont les emplois sont affectés par la restructuration.

#### Situation du marché de l'acier

La production totale d'acier brut pour 1988 se monte à 137,177 millions de tonnes, ce qui constitue une augmentation de 8,9 % par rapport aux 125,966 millions de tonnes enregistrées en 1987 ; en 1980, tous les États membres ont accru leur production d'acier brut et des augmentations de plus de 10 % ont été enregistrées, en Irlande (+ 23,6 %), en Belgique (+ 14,7 %) en République fédérale d'Allemagne (+ 13,12 %), au Luxembourg (+ 10,8 %), au Portugal (+ 10,6 %) et au Royaume-Uni (+ 10,5 %).

Cette tendance semble s'être poursuivie en 1989. Les chiffres les plus récents indiquent un niveau de production d'acier brut atteignant presque 12 millions de tonnes au mois de janvier.

#### Perspectives pour le premier trimestre de 1989

##### *Dans la Communauté*

Les consultations habituelles ont été organisées au début du mois de février avec des représentants des secteurs consommateurs d'acier, des négociants, des producteurs et de leurs associations. Globalement, l'opinion générale concordait avec les prévisions économiques présentées dans la première section du présent rapport. Vu la fermeté économique globale dans la communauté en 1988, la demande d'acier était soutenue et même plus forte que prévu. D'après les indications, cette tendance devrait se poursuivre du moins pendant la première moitié de 1989 et peut-être au-delà. Néanmoins quelques appels à la prudence, il n'y a encore aucun signe d'affaiblissement en vue.

Les taux de croissance prévus pour les États membres sont les suivants : l'Espagne mène à nouveau le peloton avec + 4 %. L'Irlande et l'Italie continuent à prévoir + 3 % et sont maintenant rejointes par la Grèce. La France prévoit + 2,8 % (chiffre révisé à la hausse depuis le dernier exercice). La République fédérale d'Allemagne (chiffre également révisé à la hausse), les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg prévoient tous + 2,5 %. A l'autre bout de l'échelle, il y a toujours le Danemark, où les perspectives restent sombres : la prévision de - 0,5 % a de nouveau été révisée à la baisse.

L'indicateur de confiance pour le secteur de la construction reste au plus haut niveau atteint depuis plusieurs années. Ce secteur est particulièrement actif en Belgique, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Malgré la morosité générale au Danemark, le secteur commence à manifester des signes de reprise, comme c'est également le cas en Italie.

Après une année riche en records battus, le secteur automobile de la Communauté entame l'année 1989 avec de bonnes perspectives globales. En Irlande, le secteur automobile (en réalité celui des composants uniquement puisqu'il n'y a plus de production) a connu une très bonne reprise, et en Belgique, en France, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, les prévisions restent favorables. Il y a toutefois quelques signes d'essoufflement. En Allemagne par exemple, la croissance se ralentit après trois années excellentes. Le Royaume-Uni ne prévoit pas de baisse au cours du second trimestre, mais les producteurs s'attendent à une chute importante de la consommation vers la fin de l'année, étant donné que les taux d'intérêts élevés affectent les dépenses des consommateurs.

(\*) Évolution du taux moyen des pertes d'emplois sur 12 mois :

- de juillet 1987 à juillet 1988 : - 6,74 %

- de septembre 1987 à septembre 1988 : - 5,70 %

- de décembre 1987 à décembre 1988 : - 3,30 %

### Perspectives d'importation et d'exportation

Bien que les chiffres définitifs relatifs à la production de 1988 ne soient toujours pas disponibles, il semblerait que les exportations aient chuté de 10 % par rapport à 1987 étant donné que les producteurs se sont concentrés sur la forte demande intérieure, notamment vers la fin de l'année. Ce phénomène semble s'être poursuivi en 1989 et devrait se manifester au niveau des résultats du deuxième trimestre. D'autre part, les importations devraient se maintenir au niveau de 1987.

Bien que le taux de croissance annuel aux États-Unis devrait se situer autour de 3 % pour la première moitié de l'année, certains secteurs consommateurs d'acier importants pourraient dépasser ce chiffre. Il s'agit en l'occurrence du secteur des produits métallurgiques et des équipements industriels, qui enregistrent des taux de croissance plus élevés. Ces résultats seront toutefois contrebalancés dans une certaine mesure par une légère baisse dans la construction privée.

La croissance en 1989 dans les pays nordiques sera probablement très modeste, peut-être un peu plus forte en Suède et en Finlande qu'en Norvège. Globalement, les échanges communautaires d'acier avec la Scandinavie au cours du deuxième trimestre devraient rester quasiment inchangés.

On s'attend à ce que les exportations vers les autres régions baissent légèrement, en raison de la forte demande communautaire et de la présence sur ces marchés de produits provenant d'autres grands pays exportateurs.

Compte tenu de ce qui précède, il semble que les exportations n'atteindront pas le niveau de la période correspondante de 1988, mais se monteront peut-être à 6,0 millions de tonnes.

En ce qui concerne les importations, les niveaux atteints pendant le second semestre de 1988 devraient rester stables pendant les six premiers mois de 1989. L'attraction que continue à exercer le marché communautaire continuera vraisemblablement à favoriser les importations, mais aucune hausse brutale n'est prévue, vu le renouvellement probable des accords avec certains pays tiers en 1989, les effets des mesures anti-dumping contre des produits provenant de pays sans arrangement et les mesures de défense entreprises par les producteurs européens pour aligner leurs prix sur ceux des pays tiers. Compte tenu de tous ces facteurs, on peut évaluer les importations pour le deuxième trimestre à environ 2,2 millions de tonnes.

## III. — Relations extérieures

### APPLICATION DU CODE DE CONDUITE DES ENTREPRISES COMMUNAUTAIRES AYANT DES FILIALES, DES SUCCURSALES OU UNE REPRÉSENTATION EN AFRIQUE DU SUD

Rapport de synthèse pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 1986 au 30 juin 1987

#### I. LA RÉPONSE DES ENTREPRISES

1. Ce huitième rapport de synthèse sur l'application du Code de conduite par les entreprises communautaires ayant des filiales en Afrique du Sud est le deuxième depuis la révision du code. La période qu'il couvre coïncide avec la période couverte par le premier rapport annuel des Chefs de mission des Douze à Pretoria sur la mise en œuvre du Code de conduite.

2. Selon les ambassadeurs, la période considérée a été une période de croissance et d'activité accrues pour les syndicats, malgré les restrictions imposées par le gouvernement en vertu des pouvoirs qui lui ont été conférés dans le cadre de l'état d'urgence. Il y a eu de graves troubles sociaux. Sur le plan économique, le pays a connu tout au long de cette période des difficultés en raison d'un taux d'infla-

tion d'environ 17 %, qui a entraîné une diminution en termes réels du salaire moyen.

3. Les ambassadeurs ont souligné, dans ce contexte, l'importance du code comme instrument de soutien de la politique visant à promouvoir des changements radicaux par des moyens pacifiques. Il a contribué, à leur avis, à améliorer les relations entre employeurs et salariés et son respect par les entreprises communautaires a été un exemple pour les entreprises sud-africaines. Sur un plan concret, le code a conduit à un relèvement des salaires. Il a permis de nouveaux progrès dans la formation et l'avancement des salariés noirs. Les mesures prises par les entreprises européennes pour abolir la ségrégation sur le lieu de travail ont permis à de nombreux travailleurs sud-africains de toutes races de faire une expérience positive d'une société intégrée. Les ambassadeurs ont estimé que, d'une manière générale, le code avait eu un effet positif et que les Douze devraient continuer à encourager son application, donnant ainsi la preuve qu'ils restaient engagés dans la mise en œuvre de changements en Afrique du Sud. Des mesures devraient aussi être prises pour inciter les syndicats sud-africains à soutenir davantage le code.

#### II. ANALYSE DES RAPPORTS DES ENTREPRISES

##### CHAPITRE 1 : RELATIONS AU SEIN DE L'ENTREPRISE

4. Les rapports reçus indiquent que les entreprises ont consolidé leur politique de promotion et d'amélioration des relations entre travailleurs et employeurs, conformément au chapitre 1 du Code de conduite. Cette tendance se manifeste par l'intensification des relations entre les employeurs et les syndicats de travailleurs noirs et leurs représentants. Au cours de la période considérée, plus de 90 % des entreprises concernées ont permis à leurs salariés noirs de choisir librement l'organisation par laquelle ils souhaitaient être représentés. La majorité ont en outre pris des mesures pour informer tous les salariés de leurs droits sociaux et syndicaux. A cet égard, plusieurs d'entre elles ont même fait la promotion du code en permettant aux travailleurs d'en prendre connaissance ou en discutant avec eux de la politique de leur entreprise par rapport au code. La plupart des entreprises ont également indiqué qu'elles avaient pris des mesures pour améliorer les communications entre employeurs et salariés ; elles ont notamment fourni des locaux pour l'organisation des réunions syndicales et l'équipement nécessaire à la diffusion des informations syndicales.

5. La plupart des entreprises ont indiqué qu'elles entretenaient des relations formelles avec les syndicats représentant les salariés noirs. Celles qui n'entretenaient pas ce genre de relations étaient soit des entreprises qui n'emploient qu'un très petit nombre de travailleurs africains noirs, soit des entreprises dont l'activité s'exerce dans un secteur où l'absence de syndicats ou d'organisations de salariés exclut la possibilité d'entretenir des relations formelles. La majorité des entreprises ont confirmé qu'elles étaient disposées à reconnaître les syndicats noirs. A ce sujet, plusieurs entreprises européennes ont indiqué dans leur rapport qu'elles avaient fait reconnu un certain nombre de syndicats africains noirs qui ne sont pas officiellement reconnus et avaient mené des négociations avec eux. Il y a eu une augmentation en proportion du nombre global d'accords conclus, tant directement au niveau de l'entreprise avec ces syndicats qu'à un niveau sectoriel avec les conseils de l'industrie contrôlés par le gouvernement, dans lesquels seuls les syndicats reconnus officiellement peuvent représenter les salariés noirs. La préférence de nombreux syndicats noirs pour les négociations directes, même lorsque des négociations ont déjà eu lieu à un niveau sectoriel, était en accord avec l'intention des entreprises d'engager de telles négociations. La plupart des entreprises ont signalé en outre l'existence d'une forme quelconque de comité de consultation entre elles-mêmes et leurs salariés.

##### CHAPITRE 2 : MAIN-D'OEUVRE MIGRANTE

6. Moins du quart des entreprises européennes qui ont présenté un rapport emploie de la main-d'œuvre migrante. A part une entreprise qui emploie environ les trois-quarts de toute la main-d'œuvre



migrante considérée dans les rapports des entreprises, les autres emploient peu de travailleurs migrants. Parmi celles qui ont déclaré faire appel à la main-d'œuvre migrante, la plupart avaient pris des mesures pour aider ces travailleurs à résoudre les problèmes particuliers qui se posent à eux. Ces mesures comprenaient l'octroi de jours de congé payé supplémentaires pour se rendre auprès de leur famille, d'une allocation de logement et le renouvellement régulier ou automatique de leur contrat. Il a été noté que l'assouplissement des lois sur l'installation dans les zones urbaines par suite de l'abolition des « influx controls », en juillet 1986, avait rendu inutiles certaines des mesures prises précédemment par les entreprises pour garantir le renouvellement des contrats.

### CHAPITRE 3 : SALAIRES ET STRUCTURES SALARIALES

7. Les entreprises ont accepté le principe « à travail égal, salaire égal », sans considération de race. Certaines ont toutefois signalé avoir eu des difficultés à mettre en œuvre le principe de l'égalité des chances en raison, par exemple, des différences dans la qualité de l'enseignement qui résulte de la ségrégation raciale existant dans le système d'éducation sud-africain. Les entreprises ont indiqué dans leur rapport qu'elles avaient respecté l'obligation imposée par la version révisée du code de payer aux travailleurs noirs au moins le salaire minimum « supplemented living level » — SLL — fixé dans les tables semestrielles publiées par l'université d'Afrique du Sud. Ce SLL est considéré comme le salaire minimum absolu nécessaire pour subvenir aux besoins d'une famille de cinq personnes et il est en moyenne de 30 % plus élevé que le seuil de subsistance, le « minimum living level » (MLL). Au cours de la période couverte par le précédent rapport, le pourcentage de salariés noirs payés au-dessous du SLL est passé de 8 à 4 % environ. En ce qui concerne la période couverte par le présent rapport, bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis, il semblerait que ce pourcentage soit de moins de 3 %. La plupart des entreprises qui emploient des travailleurs recevant des salaires de ce niveau ont signalé leur intention d'aligner les salaires sur le SLL à brève échéance ou au début du mois de janvier 1988. Dans l'ensemble, les personnes payées au-dessous du SLL appartenaient au personnel de gardiennage et de nettoyage ou étaient des travailleurs en période de stage. On a aussi invoqué comme raison pour ne pas payer le SLL, la situation personnelle des travailleurs, par exemple, lorsque leur famille compte moins de cinq membres. En moyenne, les salaires versés aux travailleurs noirs étaient au-dessus du SLL, et dans de nombreux cas le dépassaient largement. Au cours de la période couverte par ce rapport, le taux d'inflation en Afrique du Sud a augmenté beaucoup plus vite que la moyenne des salaires et c'est en tenant compte de cet élément qu'il faut apprécier l'effort fait par les entreprises européennes pour respecter la norme du SLL introduite par la version révisée du code.

8. Toutes les entreprises qui se sont intéressées à la question de la fréquence des révisions de salaires ont confirmé qu'elles les révisaient tous les ans, voire, pour beaucoup d'entre elles, deux fois par an.

### CHAPITRE 4 : FORMATION ET PROMOTION DES SALAIRES NOIRS

9. Toutes les entreprises ont affirmé que, lorsqu'il existait des programmes de formation, tous les salariés pouvaient y participer dans les mêmes conditions, quelle que soit leur race. Un nombre restreint de petites entreprises qui emploient peu de salariés noirs n'ont offert, en raison de leur dimension, qu'une formation sur le tas et non des cycles de formation spécifiques. Presque toutes les autres ont proposé une formation interne spécialisée et, souvent, la possibilité d'une formation extérieure. Les formations offertes comprenaient des formations destinées à former les salariés à des postes de maîtrise, de direction et d'administration. De nombreuses entreprises ont offert à cette fin une aide financière et même des bourses universitaires.

10. Un grand nombre d'entreprises ont estimé que la formation pouvait servir à préparer des salariés locaux à occuper des postes de responsabilité. La dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre immigrée blanche a continué à diminuer en raison de la politique d'un grand nombre d'entreprises de ne pas recruter à l'étranger lorsqu'il est possible de trouver sur place des candidats suffisamment qualifiés.

### CHAPITRE 5 : AVANTAGES EXTRA-SALARIAUX

11. Le code stipule que les entreprises doivent s'intéresser aux conditions de vie des salariés et de leurs familles.

12. La plupart des entreprises ont fourni essentiellement une aide financière pour la contribution à des fonds de retraite ou une assistance médicale. Presque toutes ont offert ce type d'assistance, sous une forme ou sous une autre. En outre, beaucoup d'entre elles ont accordé des prêts à taux réduit ou des prêts gratuits pour l'achat d'un logement et ont contribué à l'éducation des salariés et/ou de leur famille. D'autres, aussi nombreuses, ont également accordé des avantages extra-salariaux sous forme d'allocations de transport, de cantines subventionnées ou de vêtements de travail. Toutes les entreprises qui sont intervenues sur le plan des congés ont indiqué qu'elles avaient accordé une prime spéciale de congé ou des congés intégralement payés et davantage de jours de congés que le minimum légal en Afrique du Sud. La majorité des entreprises ont offert des primes, des allocations spéciales (d'ancienneté et de retraite, par exemple) ou plus de douze mois de salaire par an. Toutes les entreprises n'ont pas indiqué si elles avaient participé à la vie de la communauté locale, mais la majorité de celles qui l'ont fait ont dit avoir offert leur soutien pour des écoles, des bibliothèques, des hôpitaux ou des installations sportives, etc.

### CHAPITRE 6 : DÉSÉGREGATION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL

13. Le code exige des entreprises qu'elles abolissent toute pratique ségrégationniste sur les lieux de travail, dans les cantines, dans l'éducation, dans la formation et dans les activités sportives.

14. Toutes les entreprises ont annoncé leur intention de mettre pleinement en œuvre la déségrégation et elles ont presque toutes déjà aboli les pratiques de ségrégation existant auparavant. Elles ont également signalé que la ségrégation était absente de toutes les manifestations à caractère social qu'elles organisent telles que les anniversaires, les fêtes de Noël ou les manifestations sportives, qui sont l'occasion d'une fréquentation entre les races. Certaines entreprises qui n'ont pris aucune mesure pour favoriser ces contacts ont fait valoir que la fréquentation normale entre races qui existe déjà rendait inutiles d'autres mesures visant à les favoriser.

### CHAPITRE 7 : ENCOURAGEMENT D'ENTREPRISES NOIRES

15. Les employeurs sont invités par le code à encourager dans la mesure de leurs possibilités les chefs d'entreprise noirs à aider les salariés noirs à créer leur propre entreprise en passant leurs commandes de préférence à des entreprises noires et en concluant des contrats avec elles.

16. Le type d'assistance offert par les entreprises européennes aux sociétés noires a consisté essentiellement soit à passer avec elles des contrats de sous-traitance, soit à soutenir les organisations s'occupant de la promotion des chefs d'entreprise noirs. Jusqu'à un tiers des entreprises avait passé des contrats de sous-traitance avec des entreprises noires ou leur avait accordé la priorité dans les relations client-fournisseur. D'autres ont déclaré qu'il leur était impossible de le faire soit parce qu'il n'existait pas d'entreprises noires dans leur branche, soit parce que la nature de leur activité ne se prêtait pas à la sous-traitance. Un certain nombre d'entreprises ont indiqué qu'elles avaient l'intention d'entreprendre des activités en commun avec de petites entreprises noires, ou l'avaient déjà fait. La plupart des entreprises ont fourni d'autres types de soutien. Beaucoup, par exemple, sont membres de l'African Federated Chamber of Commerce (NAFCOC), organisation qui a pour objet principal de promouvoir la participation des noirs à la vie économique. La plupart des entreprises sont membres d'une ou de plusieurs organisations de ce type, y compris de diverses chambres de commerce locales, de la Small Business Development Corporation, de la Urban Foundation et du Black Management Forum. Parmi les autres mesures visant à encourager les entreprises noires, on peut citer l'octroi de prêts ou de dons et la fourniture de services de consultation.

## RELATIONS CEE-MALTE

Le Conseil d'association CEE-Malte a tenu sa 5<sup>e</sup> session, au niveau ministériel, le lundi 20 mars 1989 à Bruxelles. Cette session était présidée par Dr. Ugo Mifsud Bonnici, Ministre de l'Éducation, de la Culture et de l'Environnement de Malte.

La délégation de la Communauté était conduite par M. Francisco Fernandez Ordoñez, Ministre des Affaires étrangères du Royaume d'Espagne et Président en exercice du Conseil des Communautés européennes.

La Commission des Communautés européennes était représentée par M. Abel Matutes, membre, et la Banque européenne d'Investissement par son Vice-Président, M. Alain Prate.

Avant l'ouverture de la session proprement dite du Conseil d'Association a eu lieu la signature du 3<sup>e</sup> Protocole financier CEE-Malte couvrant une nouvelle période de 5 ans (1.11.1988 - 31.10.1993). Ce protocole a été signé, pour Malte, par Dr. Ugo Mifsud Bonnici, Ministre de l'Éducation, de la Culture et de l'Environnement, et pour la Communauté, par M. Francisco Fernandez Ordoñez, Ministre des Affaires étrangères du Royaume d'Espagne et Président en exercice du Conseil et par M. Abel Matutes, membre de la Commission des Communautés européennes.

Ce nouveau protocole prévoit une coopération financière et technique en faveur de Malte à concurrence d'un montant de 38 millions d'ÉCU répartis comme suit : 23 millions d'ÉCU de prêts de la Banque européenne d'Investissement sur ses ressources propres et 15 millions d'ÉCU sur ressources budgétaires de la Communauté (12,5 millions d'ÉCU sous forme d'aides non remboursables et 2,5 millions d'ÉCU sous forme de capitaux à risques, gérés par la Banque européenne d'Investissement) (1).

Le 3<sup>e</sup> Protocole financier CEE-Malte entrera en vigueur, conformément à son article 21, après la notification par les deux parties de l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet et notamment, en ce qui concerne la Communauté, après réception de l'avis conforme du Parlement européen.

\*  
\* \*

Sous le point III de son ordre du jour, le Conseil d'Association a examiné les résultats de l'Association CEE-Malte dans les domaines des échanges de marchandises et de la coopération financière. Pour ce qui est de l'évolution du commerce entre les deux parties, le Conseil d'Association a constaté une augmentation parallèle et régulière des échanges réciproques durant les dernières années. Il a noté avec satisfaction les excellents résultats obtenus dans le domaine de la coopération financière en soulignant que tous les fonds des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> Protocoles financiers étaient désormais engagés. Dans le domaine de la coopération, le Conseil d'Association s'est félicité de l'intérêt manifesté par Malte pour le développement d'une coopération de plus en plus étroite avec la Communauté s'étendant à de nombreux domaines nouveaux ; dans ce contexte, il a été souligné le rôle important que les petites et moyennes entreprises étaient appelées à jouer dans le développement du secteur productif de Malte.

En conclusion de ces travaux, le Conseil d'Association a adopté la déclaration commune figurant en annexe.

(1) P. m. : le 2<sup>e</sup> Protocole financier CEE-Malte prévoyait un montant total de 29,5 millions d'ÉCU, réparti entre 16 millions d'ÉCU de prêts BEI, 10,5 millions d'ÉCU d'aides non remboursables et 3 millions d'ÉCU de prêts à des conditions spéciales.

## ANNEXE

## DÉCLARATION

## LE CONSEIL D'ASSOCIATION

1. a tenu sa cinquième session le 20 mars 1989 pour examiner les relations entre Malte et la Communauté européenne et pour faire le point des progrès réalisés depuis la quatrième session tenue en mai 1986 ;

2. a confirmé le souhait que les relations entre la Communauté et Malte soient renforcées et élargies conformément à la déclaration de Rhodes relative aux relations de la Communauté avec les nations européennes qui partagent les mêmes idéaux et objectifs ; s'est félicité des initiatives qui ont été prises par la Communauté et par Malte pour resserrer les liens existant entre les deux parties ;

3. a exprimé sa satisfaction du fait que les relations entre Malte et la Communauté se situent à nouveau sur une base contractuelle à la suite de la signature, en date du 14 décembre 1988, du protocole complémentaire prorogeant la première phase de l'accord jusqu'en décembre 1990, et d'un protocole d'adaptation au même accord à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la Communauté, et que les procédures nécessaires pour l'entrée en vigueur de ces protocoles à la date du 1<sup>er</sup> avril 1989 ont été accomplies ;

4. a également pris acte du fait que, en date du 18 décembre 1987, Malte et la Communauté ont prorogé jusqu'en décembre 1990 leur déclaration commune d'intention sur les échanges commerciaux de produits textiles, signée pour la première fois à Bruxelles le 31 octobre 1979, qui a eu pour effet d'améliorer l'accès des exportations de textiles et d'habillement maltais au marché de la Communauté ;

5. a pris acte avec satisfaction du rôle positif joué par la Communauté européenne, par le biais du premier et du deuxième protocole financier, et par ses États membres dans la modernisation de l'infrastructure maltaise et a exprimé sa satisfaction du fait que la totalité des fonds octroyés au titre de ces deux protocoles ont été intégralement engagés ;

6. s'est félicité de la signature d'un troisième protocole financier d'un montant total de 38 millions d'ÉCU et portant sur une nouvelle période de cinq ans ainsi que de l'intention commune d'affecter les fonds octroyés au titre de ce protocole à la réalisation de projets contribuant à renforcer l'association ; s'est félicité des nouvelles possibilités offertes par la mise à la disposition de Malte de capitaux à risques destinés essentiellement à la coopération industrielle et en particulier à la création de joint ventures entre des entreprises maltaises et des entreprises de la Communauté ;

7. a pris acte avec satisfaction du fait qu'un dialogue régulier a été engagé en 1988 entre Malte et les Douze dans le cadre de la coopération politique européenne ;

8. s'est félicité du dialogue régulier qui a été instauré entre la Chambre des représentants de Malte et le Parlement européen, qu'il considère comme un aspect positif des relations entre Malte et la Communauté ;

9. a pris acte avec satisfaction de l'intention de la Commission d'ouvrir une délégation de la Commission à Malte ;

10. s'est félicité du fait que la Commission soit disposée à aider Malte dans ses efforts visant à harmoniser sa législation avec celle de la Communauté ;

11. s'est félicité de l'intérêt exprimé par Malte à l'égard de la coopération monétaire européenne ;

12. s'est félicité de ce que Malte ait adopté des politiques visant à libéraliser les échanges commerciaux et l'activité économique, à attirer les investissements privés et à moderniser l'infrastructure économique et sociale ;



13. a exprimé le souhait que la coopération entre la CEE et Malte s'intensifie dans le domaine de la pêche ;

14. examinera lors de sa prochaine session, sur la base des travaux préparatoires du Comité d'association, les progrès accomplis dans le renforcement de l'association et étudiera de nouveaux moyens susceptibles de développer la coopération.

#### ACCORD PÊCHE SÉNÉGAL/CEE

Le Protocole fixant les droits de pêche et la contrepartie financière pour la période du 29 février 1988 au 28 février 1990, prévus dans l'Accord entre la République du Sénégal et la Communauté européenne, a été signé à Bruxelles le 17 mars 1989 :

— pour le Gouvernement de la République du Sénégal par Monsieur Mbaye Diouf, Ministre Délégué auprès du Ministère du Développement, chargé des ressources animales ;

— pour les Communautés européennes par :

Monsieur José Loira Rúa, Secrétaire Général des Pêches maritimes auprès du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, représentant la Présidence en exercice du Conseil des Communautés européennes,

Monsieur Manuel Marin, Vice-Président de la Commission.

Le Protocole, qui était déjà en application depuis la fin de février 1988, revêt une importance particulière pour la Communauté dans ses relations de pêche avec les pays de l'Afrique en raison de l'importance des possibilités pour les pêcheurs communautaires, l'accord-cadre avec la République du Sénégal — signé en 1979 — étant le premier accord de pêche que la Communauté a conclu avec un pays d'Afrique.

Selon les dispositions du nouveau Protocole, les catégories visées portent sur les thoniers senneurs, les thoniers canneurs et les palangriers.

Les possibilités de pêche, contre délivrance de licences annuelles, de poissons, céphalopodes et crevettes sont fixées à un montant global de 30 250 TJB/an, parmi lequel les chalutiers de pêche fraîche représentent 9 250 TJB et les chalutiers congélateurs 21 000 TJB. Sur base de licences saisonnières de 4 mois déterminés, sont autorisées la pêche aux crevettes pour un montant de 1 250 TJB, et aux poissons et céphalopodes pour un montant de 3 000 TJB. Les captures sont à débarquer en partie au Sénégal.

En contrepartie, la Communauté verse une compensation financière de 22 900 000 ÉCU, couvrant la période de validité du présent Protocole.

Le Protocole prévoit également une participation financière de la Communauté, fixée à 550 000 ÉCU pendant la période en question, dans le financement d'un programme scientifique sénégalais et l'octroi par la Communauté de bourses d'études de formation d'une durée totale de six cent soixante mois à concurrence d'un coût total de 550 000 TJB. Ces bourses concernent les diverses disciplines scientifiques, techniques et économiques concernant la pêche et peuvent être utilisées dans la Communauté, au Sénégal ou dans tout autre État lié à la Communauté par un accord de coopération.

#### RELATIONS CEE/AELE

1. Les Ministres des États membres et la Commission des Communautés européennes ont rencontré à Bruxelles, le 20 mars 1989, les Ministres des pays membres de l'Association européenne de libre échange.

La rencontre était présidée, pour la Communauté, par M. Francisco Fernandez Ordoñez, ministre des Affaires étrangères du Royaume d'Espagne et Président en exercice du Conseil, et, pour

les pays de l'AELE, par M. Thorvald Stoltenberg, ministre des Affaires étrangères du Royaume de Norvège. La Commission des Communautés européennes était représentée par M. Jacques Delors, Président, et M. Frans Andriessen, Vice-président. M. Georg Reisch, Secrétaire général de l'AELE assistait également à la rencontre.

2. Les Ministres ont fait le point des relations spéciales entre la CEE et l'AELE à la lumière de la Déclaration du Conseil européen de Rhodes des 2 et 3 décembre 1988 et du programme de la Communauté concernant l'achèvement du marché intérieur et la mise en œuvre de l'Acte unique, ainsi que de la Déclaration adoptée lors de la réunion des Chefs de gouvernement des États de l'AELE à Oslo, le 15 mars 1989.

3. Les Ministres ont pris acte des résultats appréciables obtenus dans la réalisation de l'espace économique européen, conformément à la déclaration de Luxembourg de 1984, et du vaste programme de travail en cours ; ils ont confirmé qu'ils étaient déterminés à poursuivre et à intensifier leur coopération dans ce cadre.

4. Ils se sont entretenus des perspectives de développement et d'approfondissement de leur coopération dans les domaines liés au marché intérieur — libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes — et dans d'autres domaines tels que la recherche, la technologie, l'éducation, l'environnement, les aspects de la politique sociale, les transports.

5. Les Ministres ont également eu un échange de vues sur les idées émises par le Président Delors devant le Parlement européen et sur la Déclaration faite lors de la réunion des Chefs de gouvernement des États membres de l'AELE à Oslo, le 15 mars 1989, concernant la possibilité d'élargir la coopération et les moyens de parvenir à des relations mieux structurées.

Les Ministres ont pris note avec intérêt de cette évolution. Ils ont pris acte de ce que la Commission poursuit ses réflexions à ce sujet et de ce qu'un dialogue sera engagé entre la Commission et les pays de l'AELE dans un proche avenir.

6. Les Ministres sont convenus de se rencontrer de nouveau avant la fin de cette année à une date à fixer.

#### RELATIONS AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE. CONCLUSIONS DU CONSEIL DU 20 MARS 1989

1. Le Conseil et la Commission se félicitent de l'initiative prise par le Gouvernement néerlandais concernant la coopération entre la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe.

2. Les relations entre la Communauté et le Conseil de l'Europe ont pour base la plus large coopération entre ces deux organisations.

Compte tenu de leurs finalités différentes et du caractère évolutif de la Communauté européenne cette coopération ne saurait se traduire dans une répartition des compétences.

3. La Communauté a mené jusqu'ici et a la volonté de poursuivre une bonne coopération opérationnelle avec le Conseil de l'Europe. Cette coopération qui se base sur l'échange de lettres de 1987 et qui s'est déjà révélée positive pourrait être rendue encore plus efficace par l'application de mesures telles que décrites dans la communication de la Commission :

• La comparaison des programmes de travail de chaque organisation peut être envisagée de façon systématique (2).

(2) Cette comparaison pourrait permettre à la Communauté de programmer ses travaux de manière à ce qu'elle puisse éventuellement prendre en considération les travaux du Conseil de l'Europe lors de la préparation de ses décisions.

- La mise en œuvre de projets à réaliser en commun peut être poursuivie et améliorée.

- La Commission poursuivra l'examen des possibilités de participation de la Communauté à des Conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine de compétence communautaire.

- Ce potentiel peut être renforcé par le recours à la procédure des accords partiels ouverts.

4. En ce qui concerne la coopération à un niveau politique, la Communauté souligne l'importance de poursuivre les contacts qui ont déjà lieu notamment par l'intermédiaire du rapport semestriel du Président en exercice du Conseil de la Communauté devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Dans le but d'approfondir ce niveau de la coopération, le Conseil et la Commission jugent utile que :

- la Commission saisisse le Conseil chaque année d'un rapport sur l'état de la coopération avec le Conseil de l'Europe.

- La Commission et la Présidence du Conseil rencontrent régulièrement le Secrétariat Général et la Présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

5. A l'approche du 40<sup>e</sup> anniversaire de la création du Conseil de l'Europe, la Communauté tient à attester de l'importance qu'elle attache à la réalisation des objectifs du Conseil de l'Europe.

# 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

# ÉTUDES INTERNATIONALES

Volume XX, no. 2, Juin 1989

**Directeur :** Gérard HERVOUET.

**Directeur adjoint :** Thierry HENTSCH.

**ANDREW F. COOPER:** RETOUR VERS LE FUTUR: LE COMMERCE D'ÉCHANGE INTERNATIONAL AU COURS DES ANNÉES 80

**RENAUD DEHOUSSE:** FÉDÉRALISME, ASYMÉTRIE ET INTERDÉPENDANCE: AUX ORIGINES DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COMPOSANTES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

**JEAN-PHILIPPE THÉRIEN:** LE CANADA ET LE RÉGIME INTERNATIONAL DE L'AIDE

**JEAN-THOMAS BERNARD:** LES BÉNÉFICES DES EXPORTATIONS QUÉBÉCOISES D'ÉLECTRICITÉ: UNE PERSPECTIVE AMÉRICAINE (NOTE)

**ANDRÉ DUMOULIN:** SURENCHÈRE À LA MENACE CONVENTIONNELLE: LE BLINDAGE RÉACTIF, UN NOUVEAU « GAP » MILITAIRE (NOTE)

## ÉTUDE BIBLIOGRAPHIQUE:

**BOGUMIL  
KOSS-JEWSIEWICKI:** DE L'INVENTION DE L'AFRIQUE PAR L'OCCIDENT À LA DÉCOUVERTE DES CULTURES POLITIQUES ET DE L'HISTORICITÉ DES SOCIÉTÉS AFRICAINES

## 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)	

# Le financement de l'industrie

un numéro spécial de la **Revue d'économie industrielle**

## INTRODUCTION

Jacques DE BANDT : « *Le financement de l'industrie : sur quoi débouchent les mutations en cours ?* ».

## PREMIÈRE PARTIE

Les évolutions et transformations passées, en cours et prévisibles, des systèmes financiers et des relations entre créanciers et débiteurs

Michel SAINT-MARC : « *Le financement du développement industriel français de 1945 à 1985* ».

Michel BERGER : « *Segmentation et flexibilité du marché des capitaux externes pour les entreprises industrielles* ».

Michel DEVELLE : « *L'économie d'endettement et sa prévisible évolution* ».

Michel CASTEL : « *Les nouveaux enjeux monétaires et financiers. Perspectives à moyen terme* ».

Bernard HAUDEVILLE : « *Vers un capitalisme sans capitalistes ?* ».

## DEUXIÈME PARTIE

Les financements publics de l'activité industrielle y compris en particulier sur le plan régional

Gabriel COLLETIS : « *Le financement du système productif. Les mécanismes de transfert État-industrie : une comparaison France-Allemagne* ».

Jean-Paul de GAUDEMAR : « *Quelques réflexions sur un aspect du financement public du système productif : les aides à finalité régionale en France et dans les autres pays de la Communauté européenne* ».

Didier SALVADORI : « *Le financement des systèmes productifs régionaux* ».

## TROISIÈME PARTIE

Les problèmes de financement de l'entreprise

Christian LONGHI et Gérard MONDELLO : « *Investissements et contraintes de financement : étude théorique et statistiques* ».

Anna MARICIC et Christian PICORY : « *Les relations entre artisanat, production et secteur bancaire : quelques éléments d'interprétation* ».

Michel DIETSCH : « *Quelques aspects du crédit inter-entreprises dans l'industrie* ».

Nadine LEVRATTO et André TORRE : « *Logique productive et financement bancaire des entreprises* ».

Olivier PASTRÉ : « *La modernisation des relations entre les banques et les entreprises* ».

Un volume 15,5 × 24 .— 224 pages .— PRIX 99 F  
Editions techniques et économiques  
3, rue Soufflot 75005 PARIS (1) 46 34 10 30