

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT GENERAL

"Les relations Communauté Européenne - Etats-Unis ;
le point de vue européen"

Madame la Baronne ELLES,
Vice Présidente du Parlement Européen

Mesdames, Messieurs, c'est pour moi un grand privilège, ainsi qu'un plaisir, d'être invitée à prendre la parole devant vous à l'occasion de la séance d'ouverture de cette conférence sur les relations entre la Communauté européenne et Les Etats-Unis.

Au cours de cette conférence importante, de nombreux aspects des relations entre la Communauté européenne et Les Etats-Unis seront examinés en profondeur et en détail par un certain nombre d'experts distingués dans des domaines aussi variés que la politique, les finances, l'économie et autres disciplines. Tous ici présents ne connaissons que trop bien les questions fondamentales qui seront abordées ou du moins les domaines dans lesquels elles se posent - l'agriculture, le protectionnisme, les taux d'intérêts, la stabilité ou l'instabilité du taux des changes, notamment en rapport avec la valeur du dollar et de l'Ecu, du DM et du yen, les marchés mondiaux et les prix pour nos produits concurrents.

Par conséquent, il serait peut-être intéressant pour la poursuite de vos discussions d'examiner en guise d'introduction un certain nombre d'orientations et d'objectifs parmi ceux qui sous-tendent les relations CEE-Etats-Unis, les principes qui devraient nous permettre - et ils y réussissent la plupart du temps - de poursuivre et de maintenir un esprit constant de coopération face aux problèmes les plus importants auxquels nous sommes conjointement confrontés, la CEE en tant que zone d'échanges représentant la puissance économique la plus importante au monde, Les Etats-Unis en tant que puissance militaire la plus importante du monde libre, garants de la paix et de la sécurité.

Alors que ce sont les discussions sur les produits alimentaires qui font les grands titres, qu'il s'agisse des pâtes alimentaires, des citrons, des céréales ou du soja - des modifications fondamentales sont intervenues dans l'évolution de nos deux continents au cours de ces quelques dernières années. Alors que la population des Etats-Unis a drainé à une certaine époque un flux important d'émigrants européens qui, par milliers, ont traversé l'Atlantique en direction de l'Ouest, le phénomène de l'immigration dans ce pays est en train de subir une transformation radicale, le nombre des nouveaux citoyens originaires d'Asie et du Mexique dépassent de loin celui des Européens, avec un accroissement proportionnel des échanges à travers l'Océan pacifique. Cette tendance se poursuivra en toute probabilité avec le renforcement des avantages économiques, sociaux et politiques liés au resserrement des liens au sein de la Communauté européenne. Il n'est pas normal que des émigrants abandonnent en masse une patrie où ils connaissent la liberté et le bien-être économique. Ils ne changent d'horizon que pour échapper à la violence, à la pauvreté et bien sûr dans de nombreuses régions du monde, à la famine.

A la suite des bouleversements violents qui ont secoué l'Europe occidentale au cours de ce siècle, la sagesse collective des hommes d'Etat

avec par la suite l'appui de l'opinion publique - car dans un régime démocratique, l'opinion publique joue un rôle, même s'il n'est pas déterminant, dans l'orientation des politiques nationales comme internationales - a conduit à un mouvement de coopération étroite, sinon d'intégration, de douze grands Etats souverains. Désormais liée par un traité qui rend la pensée même d'un conflit militaire entre Etats inimaginable, la Communauté européenne, avec ses quelque 320 millions de citoyens, représente une force puissante au service de la paix et du progrès économique et social.

Ce renforcement de l'assise économique et politique de l'Europe occidentale ne peut manquer de jouer un rôle positif et précieux dans nos relations avec les Etats-Unis au sein de l'OTAN. Comme l'histoire l'a toujours prouvé, il n'est pas nécessaire de nous rappeler que le maintien de la paix ne dépend, en premier lieu, que de la volonté des peuples et, en second, de l'existence de moyens de défense.

On peut comprendre qu'il existe un manque de communication entre les Européens et les Américains, si l'on se rend compte que la grande majorité des Européens sont fermement persuadés de la nécessité de participer à un programme efficace de défense en coopération avec les Etats-Unis. Le fait de souligner que 95% des forces terrestres stationnées en Europe sont européennes et non américaines n'est pas pour critiquer les Américains mais bien pour montrer que la contribution de l'Europe est parfois sous-estimée.

Lorsque que je dis qu'on peut le comprendre, c'est parce qu'il n'y a pas une seule personne ou un groupe identifiable de personnes qui soit le véritable porte-parole de la Communauté. Le fait que la grande majorité des citoyens de nos deux populations regardent la télévision pour savoir ce qui se passe de par le vaste monde - en admettant qu'ils soient intéressés - signifie que ce qu'ils perçoivent dépend de la personne qu'ils ont devant eux. Alors que le Président Reagan représente les Etats-Unis aux yeux du monde, qui représente l'Europe ? Est-ce le président en exercice du Conseil de ministres - et qui au Texas ou au Minnesota pourrait avaler un morceau aussi gros - alors que de toute façon ce président change tous les six mois - ou est-ce le président de la Commission, ou le commissaire responsable des relations commerciales extérieures ? Et ici je souligne la représentation formelle et fort efficace du Commissaire De Clerq, responsable pour les relations commerciales extérieures de la Communauté. Pourrait-il s'agir de représentants du Parlement européen, qui eux au moins sont élus pour une période de cinq ans et sont en fait les seuls véritables représentants des citoyens de l'Europe ? C'est dans ce problème - celui de trouver une réponse à la question "Qui représente l'Europe ?" que réside à mon sens notre plus grande faiblesse.

Si vous permettez une parenthèse, nous apprécions particulièrement au Parlement européen la coopération qui existe entre la délégation du Parlement et les représentants du Sénat Américain et la Chambre des représentants, qui se rencontrent sur une base régulière. Ces discussions communes et ces échanges de vue très ouverts contribuent de manière sensible à améliorer la compréhension et la connaissance des problèmes et aspiration de nos peuples respectifs.

Le problème d'identité dont je viens de parler est encore aggravé par l'utilisation patente et partiellement couronnée de succès que font des media certaines minorités bruyantes dont les opinions et les attitudes peuvent être interprétées comme représentant, à tort, les positions et les engagements des gouvernements et des peuples d'Europe. L'Occident ne reconnaît que trop

clairement les menaces potentielles émanant de l'Est et se tient prêt à défendre son territoire et ses populations. Il faut reconnaître que nous ne sommes que trop conscients en Europe que c'est notre existence même qui est menacée, et pas uniquement nos intérêts économiques ou généraux comme paraît être le cas pour les Etats-Unis.

La perception qu'ont des événements nos peuples respectifs est nécessairement différente en raison non seulement de la manière dont ils sont présentés mais également des divergences existant dans les mécanismes institutionnels. Permettez-moi de rappeler que lorsque le Président Reagan a décidé d'utiliser la force contre la Libye suite à la mort de citoyens américains victimes du terrorisme d'Etat, un seul pays en Europe a appuyé son action, en raison principalement de l'existence de "relations particulières" n'existant avec aucun autre Etat membre. En tout état de cause, c'est attendre beaucoup de l'engagement politique que d'espérer mobiliser un soutien militaire dans douze Etats souverains différents, qui respectent chacun le processus démocratique. Alors que les victimes visées au départ étaient des citoyens américains, les événements ont eu lieu sur le territoire européen et ont fait des victimes également parmi les Européens. Toute décision de riposte aurait donc impliqué directement le territoire européen et sa population. Ce qui n'était pas le cas pour les Etats-Unis. J'attire l'attention sur ce point, non dans un esprit de critique, mais bien pour que ceux qui en Amérique ont reproché à la Communauté européenne de n'avoir pas accordé directement son soutien au Président Reagan perçoivent le problème sous l'angle européen. Ces événements ont également eu pour conséquence d'accroître aux Etats-Unis la peur de se rendre en Europe, qui a entraîné une baisse spectaculaire dans les activités touristiques les plus importantes de nos Etats membres, de sorte que, sans préjuger du caractère tragique de la mort de citoyens américains, c'est l'Europe qui en a souffert sur le plan économique.

Le manque de cohésion et de coordination qui se faisait sentir au sein de la Communauté commence enfin à évoluer dans un sens plus positif par une série de mutations dont devraient profiter les citoyens de l'Europe ainsi que nos amis et alliés. La décision de parfaire la réalisation du marché intérieur de la Communauté pour 1992 a été prise avec l'appui sincère et sans réserves de tous les Etats membres, concrétisé sous la forme d'un traité, l'Acte unique européen dont la ratification est pendante devant les douze parlements nationaux (la Belgique et le Danemark viennent d'ailleurs de le ratifier). Ce marché intérieur - qui est un véritable marché commun - devrait permettre à l'Europe d'augmenter ses performances économiques et d'offrir des perspectives intéressantes aux investissements extérieurs. On semble parfois ignorer outre-Atlantique que la Communauté européenne possède des

investissements plus importants aux Etats-Unis que les Etats-Unis n'en possèdent en Europe - les investissements directs de la Communauté européenne aux USA se montant à 95,1 milliards de dollars en 1984 et ceux des Etats-Unis dans la Communauté européenne à 81,5 milliards pour la même période.

Tous les avantages ne viendront pas uniquement d'une cohésion sur le plan commercial et financier, mais également d'un premier pas, qui doit être encouragé, dans le sens d'une coordination plus étroite de la politique étrangère. Le système intergouvernemental de coopération politique européenne va enfin être renforcé par un petit secrétariat situé à Bruxelles, ce qui permettra non seulement la mise en place des éléments d'un mécanisme de coordination des politiques étrangères des Douze, mais également de jeter les bases d'une politique étrangère européenne dans les domaines où il est clair que nos intérêts sont identiques.

La mise en place d'une politique étrangère européenne, qui commence déjà à se manifester dans certaines circonstances, doit entraîner une coopération plus étroite avec le département d'Etat. Si nous sommes unis devant les pressions extérieures et les événements qui nous forcent à réagir, les résultats de notre action seront plus puissants et plus efficaces. Il n'est pas nécessaire de dresser devant vous la liste de toutes les questions brûlantes, mais il suffit de mentionner l'Afrique du Sud, le Cambodge, l'Afghanistan pour que ces normes évoquent aussitôt la nécessité pour le monde libre de ne pas rester indifférent.

Il subsistera toujours en politique des domaines dans lesquels les intérêts de nos peuples ne seront pas convergents. Il est toutefois utile que les personnes qui occupent des postes de responsabilité s'en tiennent aux faits au lieu de développer des mythes. Les émotions que soulève la seule mention de la PAC sont hors de proportion avec le danger potentiel véritable que représente le système européen pour ses communautés agricoles, l'industrie alimentaire et le consommateur, qui, il y a quarante ans faisait la queue pour obtenir du lait, du beurre, du sucre et de la viande. Le succès rencontré par la PAC se traduit désormais par des problèmes d'excédents, un problème que partagent les Etats-Unis, mais comme on peut s'en rendre compte actuellement, les véritables concurrents pour les marchés américains sont également l'Argentine, le Brésil et le Canada.

C'est la présentation erronée des faits qui soulève la colère de l'opinion publique et conduit à réclamer des mesures de protectionnisme - un protectionnisme qui en fin de compte s'avère hautement préjudiciable pour ceux qu'ils cherchent à protéger (une étude récente de l'OCDE vient d'ailleurs de mettre en évidence les coûts économiques du protectionnisme). Il est à espérer sincèrement que les prochaines négociations dans le cadre du GATT permettront aux esprits de se rencontrer - au lieu de s'affronter - sur la dérogation agricole dont bénéficient les Etats-Unis dans le cadre du GATT depuis 1955, alors qu'il est bien plus important de tenir compte des conditions existant actuellement sur les marchés mondiaux en matière de produits agricoles et de la nécessité d'examiner la fourniture de services dans le cadre du GATT.

La Communauté s'efforce pour sa part de réduire le protectionnisme et d'atténuer les effets des excédents agricoles. Nous comptons que les Etats-Unis aborderont les négociations du GATT avec les mêmes intentions, ce qui serait dans l'intérêt non seulement des échanges CEE-Etats-Unis, mais également du commerce international dans son ensemble.

Nous avons un intérêt commun à combattre ensemble les problèmes causés par le terrorisme, la drogue, les menaces et l'existence réelle de la famine dans de nombreuses parties du monde, les conditions de vie misérables de millions de citoyens du monde. Les Etats-Unis et la Communauté européenne représentent tous deux les régions les plus riches et les plus florissantes du monde. Ce n'est pas un hasard si les régions les plus riches sont celles qui se font une règle de soutenir la démocratie et la liberté. Nous pouvons tous deux offrir à nos citoyens des chances énormes.

En continuant à faire bénéficier nos peuples des mécanismes de la démocratie, nous leur garantissons à la fois la liberté et les conditions d'un progrès économique et social.

Je souhaite donc aux participants de ce colloque international si important une séance fructueuse qui permettra de faire mieux comprendre les problèmes qui nous confrontent mutuellement.

②

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT GENERAL

"Les relations Communauté Européenne - Etats-Unis;
le point de vue américain"

David P. CALLEO, Professeur,
School of Advanced International
Studies, The Johns Hopkins University
Washington D.C.

Transatlantic relations in 1986: an American Perspective

David P. Calleo

Je n'ai pas beaucoup de temps pour discuter un sujet complexe et aux multiples facettes - l'état actuel des relations entre les USA et l'Europe. Au lieu d'un résumé des questions actuelles laissez moi essayer d'esquisser une plus large perspective. Mon point de vue sera certainement américain bien que je ne puisse prétendre exprimer le point de vue officiel Américain. Même notre gouvernement a de la peine à professer un seul point de vue. Avec nos idées politiques ainsi que nos institutions, un genre de cohabitation polyglotte est naturel.

Puisque j'exprime un point de vue personnel, je me dois vous dire quelques mots sur mon orientation fondamentale. Je suis un de ces Américains qui ressent profondément, en fait instinctivement, que l'Amérique et l'Europe appartiennent à une même famille culturelle et politique, et alors que nous entrons dans le siècle prochain, nous avons besoin plus que jamais de l'amitié, de la critique et de l'appui de l'autre. Je sais aussi, soyez en sûr, que nos intérêts sont souvent différents et entrent en conflit quelquefois. Que nous divergions semble entièrement naturel. Comme de Gaulle le dit l'Europe est le promontoire d'un continent et l'Amérique est un autre monde. Nos politiques nous amènent à considérer des intérêts antagonistes comme normaux et susceptibles de solutions.

Notre pays est composé d'une grande variété - de climats, races et conditions sociales. Notre système politique est une fédération souvent anarchique et indisciplinée selon les critères européens et donc difficile à appréhender. Dans une certaine manière, le parallèle institutionnel adéquat ne se situe pas entre les USA et un Etat européen mais plutôt entre les USA et la CEE, je veux dire par là non pas simplement l'organisation de Bruxelles mais l'ensemble des Etats nationaux rassemblés dans une confédération.

Fris dans cette perspective peut être vous saisissez pourquoi il est difficile de parler d'un seul point de vue américain.

Puisque nous sommes très différents l'un de l'autre et pourtant intimement liés, nos rapports sont souvent tendus.

Aujourd'hui nous nous approchons peut être d'une crise.

S'il en est ainsi cela n'est pas parce que la substance de nos querelles est très différente de celles du passé. Dans le domaine économique, il suffit seulement de nous reporter aux débats commerciaux du Kennedy Round dans les années 60 ou aux problèmes monétaires des années 70, ou bien même aux fameuses controverses entre le Président Carter et le Chancelier Schmidt sur le rôle des "économies locomotives". Dans le domaine militaire de nombreux conflits ont surgi à chaque décennie à l'intérieur de l'O.T.A.N. sur la stratégie nucléaire ou conventionnelle, le partage des dépenses, la

détente, le "couplage ou découplage" et le deployment des armes nucléaires.

Cette histoire remplie de contentieux, mais si réussie, doit-elle nous laisser optimiste pour le futur? Pas nécessairement. Si les problèmes transatlantiques nous sont familiers, le cadre général qui les entourent a bien changé.

Ainsi nos problèmes actuels bien que coutumiers deviennent de plus en plus difficiles à résoudre. Depuis le début de l'après-guerre, trois grandes séries de changements intervenus dans les affaires internationales semblent particulièrement importantes au vu des relations Euro-américaines. Dans le domaine économique: le boom économique de l'après-guerre qui s'est achevé au début des années 70 a été remplacé par ce que les historiens appelleront peut-être une dépression économique. Entre temps l'économie mondiale a, en quelque sorte, vécu une double révolution -- l'une provenant de la large diffusion de nouvelles technologies, l'autre résultant de l'émergence de nouvelles nations industrialisées. Ensemble, ces changements ont obligés les pays occidentaux à une compétition serrée dans le domaine des technologies de pointe tandis qu'elles essayaient d'endiguer le déclin des industries traditionnelles.

Dans le domaine militaire, la position des Etats Unis est graduellement passé de l'invulnérabilité à la supériorité pour

aboutir à la parité et maintenant beaucoup craignent pire. Inévitablement de tels changements menacent notre crédibilité et donc augmentent le risque d'un protectorat nucléaire. Les U.S.A. eux-mêmes ne se sont jamais sentis à l'aise sur ce risque et une grande partie de la stratégie nucléaire américaine a été sous-tendue par le désir de le réduire. Le projet de "guerre des étoiles" du Président Reagan est à mon sens, simplement le dernier de toute une série d'effort pour échapper aux rigueurs de la dissuasion élargie. Qu'une telle innovation radicale soit prise sérieusement indique simplement je crois combien le malaise est devenu profond.

Enfin il y a eu des changements importants à un niveau plus géopolitique. A la bipolarité du monde a succédé un système pluraliste non seulement du fait de la renaissance de l'Europe et du Japon mais aussi bien parce que pour des raisons politiques, idéologiques et économiques le poids du tiers monde s'est accru de façon significative. Dans ce monde multipolaire, l'Amérique et l'Europe se retrouvent au centre de *quiproques* avec toutes les conséquences pour l'Alliance.

Face à de tels changements, les relations transatlantiques ne pourront rester inchangées. Des deux côtés la tension a monté et, du côté américain au moins, il existe maintenant un ressentiment à l'égard de l'Europe. Avant d'en parler laissez moi faire quelques remarques sur les sources les plus évidentes de cette tension.

Le côté économique de nos relations est analysé dans

nombre de vos rapports et *communications*. Dans cette perspective une ou deux remarques viennent à l'esprit. Les différences économiques sont évidemment plus importantes du fait de la diminution de la croissance. Parallèlement, la révolution technologique donne lieu à une concurrence serrée dans les nouvelles industries alors que la montée des pays nouvellement industrialisés nécessite des ajustements douloureux pour les industries traditionnelles. Dans tous les cas les gouvernements jouent un rôle substantiel. Le commerce devient une affaire de plus en plus politique et l'on ne peut que s'attendre à des conflits, des négociations difficiles et *une* augmentation du protectionnisme. Cependant de tous les centres d'échange, la C.E.C. et les U.S.A. sont les plus ressemblants. Ainsi, ils devraient être capable de conserver une certaine ouverture du commerce entre eux. Puisque toutes nos économies rencontrent des problèmes pour maintenir des coûts peu élevés, particulièrement en ce qui concerne les coûts salariaux et fiscaux, chacun de nous a grand intérêt à préserver la compétition internationale. Si nos industries ne peuvent se concurrencer entre elles, avec qui peuvent elles entrer en compétition?

Une grande part des difficultés commerciales est lié à l'agriculture, lieu de rencontre de questions économiques, politiques, sociales et naturelles enchevêtrées les unes *aux* autres que l'on ne peut laisser aux forces du marché. Des deux côtés de l'Atlantique l'on a mis en place des politiques

qui ont conduit à des surproductions compte tenu des capacités des marchés intérieurs. Tous deux ont essayé d'écouler cette surproduction par un dumping sur le marché mondial. Une politique temporaire qui s'avère de moins en moins viable à une époque où "la révolution verte" permet à d'autres parties du globe de devenir de plus en plus *auto-suffisants*. Le problème est essentiellement interne à l'origine et n'importe quelle solution durable devra être aussi trouvée à l'intérieur des pays. L'énergie dépensée à se quereller devrait mieux être investie dans la recherche d'un équilibre interne.

Discuter de ces problèmes commerciaux sans se référer à l'environnement monétaire s'avère bien sûr très artificiel. Comme l'a *souligné* la C.E.C. le commerce ne peut se développer au milieu d'une instabilité perpétuelle. Les conditions monétaires américaines resteront erratiques aussi longtemps que les U.S.A. auront besoin de manipuler la politique monétaire afin de compenser les énormes et structurels déficits du budget et de la balance des paiements. *Et on ne peut escompter* une amélioration fondamentale du déficit budgétaire sans changements *fondamentaux* dans notre politique dont les conséquences vont bien au delà de l'économie.

Le problème n'est pas nouveau. Les Etats Unis ont supporté des déficits budgétaires importants pendant presque toute la période postérieure au milieu des années 60. Ils ont été généralement accompagnés par un déficit de la balance des

paiements: Deficit de la balance commerciale depuis 1971 et deficit de la balance des paiements courants depuis la fin des années 70. La politique menée par l'administration Reagan a cependant mis spectaculairement en relief ces tendances à long terme et souligné très clairement leur interdependance. L'énorme deficit budgétaire de l'ère Reagan accompagné, au début des années 80, par la très stricte politique monétaire de VOLCKER a abouti à des taux d'interêt réels exceptionnellement élevés. L'afflux de capitaux étrangers qui s'en est suivi a entraîné une forte appréciation du dollar qui a porté le deficit commercial et courant à une échelle jusqu'ici inimaginable alors que la dette extérieure aussi bien qu'intérieure des U.S.A. croissait à un rythme très rapide. En même temps, ces développements ont créé des conditions extrêmement deflationnistes pour notre économie industrielle et provoqué ce que l'on peut appelé "a supply side recession". Maintenant nous sommes poussés à financer notre deficit budgétaire par un certain retour à une création monétaire plus permissive. Le résultat est une nouvelle période d'instabilité monétaire. La valeur du dollar est maintenant aussi anormalement basse qu'elle était anormalement haute au début des années 1980. Dans le futur le deficit commercial et le protectionnisme devraient se réduire et dans ce cas les européens demanderont probablement une protection contre un dollar surdevalué et les marchés financiers craindront encore une fois un renouveau de l'inflation. En résumé, nous

semblons nous être rabattus sur les formules des années 70, y compris sur la renaissance théorie de la croissance tirée par les économies locomotives.

En tant qu'américain, je trouve l'instabilité des politiques monétaires défavorable, surtout pour les effets qu'elles ont sur l'économie américaine. Nous semblons avoir attrapé la maladie britannique du "stop and go" et une industrie en déclin. Même nos industries florissantes semblent être rattachées de façon inquiétante aux symptômes de notre malaise. La haute technologie par exemple dépend fortement de nos énormes dépenses de défense, c'est adire de notre deficit budgétaire. Nos sociétés financières prospèrent grâce aux spéculations fievreuses rendues possibles du fait de nos larges besoins d'emprunt et aux oscillations de la situation monétaire.

L'instabilité de la politique monétaire américaine n'est pas le résultat d'une simple incompetence. Elle provient plutôt de la permissivité bien connue de notre politique budgétaire. Pourquoi le deficit budgétaire du gouvernement fédéral est-il si massif, à une échelle depuis plusieurs années largement plus grande que n'importe quel grand pays européen à l'exception de l'Italie? La comparaison de la structure du budget américain avec ceux de la plupart des Etats européens suggère une explication et revele en même temps des differences frappantes. La pression fiscale aux U.S.A. est de façon substantielle plus basse qu'en Europe mais

le niveau des dépenses civiles l'est aussi. Par contre la proportion des dépenses par rapport au P.N.B. consacrée à la défense est beaucoup plus élevée.

L'administration Reagan bien sûr a d'une part accentué la différence entre les budgets militaires européens et américains et d'autre part a souligné de façon encore plus nette le lien entre le déficit budgétaire américain et les dépenses militaires. Pourtant les dépenses de défense des U.S.A. ont toujours été relativement beaucoup plus élevées. La dernière phase d'accroissement rapide des dépenses de défense a commencé à peu près sous l'administration Carter et était le fruit d'un large consensus national sur l'insuffisance des moyens militaires pour assumer les obligations géopolitiques des U.S.A.

Dans cette perspective, la crise budgétaire américaine est vraiment une crise géopolitique. Les obligations militaires des U.S.A. dépassent ce que le système politicoéconomique est prêt à accepter. Afin de prolonger son rôle géopolitique, les U.S.A. en viennent à manipuler le dollar. Dans un sens, les U.S.A. utilisent leur position dominante à l'intérieur du système monétaire international afin de taxer indirectement l'économie mondiale pour ses services militaires que ni les américains ni leurs alliés n'accepteraient de payer directement. Etant donné l'instabilité grandissante de la finance mondiale, la large tendance vers le protectionisme et la recession prolongée de la dernière

décennie; cette méthode de financement ne semble pas idéale.

Ces réflexions sur la contribution américaine au malaise économique mondial nous ramènent aux deux autres domaines que j'avais mentionné au début; la défense et la géopolitique. A l'intérieur des deux nous avons assisté à un changement profond de l'environnement global. Dans le domaine militaire la tendance n'a pas été simplement dans la direction d'une parité stratégique entre les superpuissances mais aussi vers une certaine pluralisation de l'équilibre nucléaire. Vers le milieu des années 90, la France et la Grande Bretagne posséderont une force nucléaire de dimension respectable. La force nucléaire chinoise même si elle est moins avancée technologiquement ne peut être ignorée dans les calculs stratégiques de Moscou. La tendance vers un système plus pluraliste est encore plus accentuée dans n'importe quelle analyse géopolitique.

Du point de vue américain, les changements intervenus depuis les années 50 se ramènent à un affaiblissement relatif des Etats Unis vis à vis du reste du monde. A l'évidence notre position dominante s'est érodée relativement depuis les années 50 non seulement vis à vis des russes mais aussi vis à vis de nos alliés et du reste du monde en général. Cette perception a provoqué une crise fondamentale sur ce que l'on pouvait faire à propos de ce déclin relatif. L'action de l'administration Reagan correspond à une réponse: le réarmement et la réaffirmation héroïque de notre rôle

classique. Nous avons procédé à un réarmement massif avec l'I.D.S. et nous recherchons encore une fois un miracle technologique afin de restaurer notre primauté stratégique. Bien que ce renforcement puisse être utile, il est peu probable que cela subsiste très longtemps. L'histoire et le bon sens semblent indiquer une autre direction : celle d'un monde pluraliste plutôt qu'une nouvelle Rome. Bien plus, comme le suggère notre bref examen des conséquences économiques du réarmement poursuivi par Reagan l'effort de restauration du rôle des Etats Unis pourrait être désastreux pour notre monde libéral qui est après tout le principal accomplissement que nous avons réalisé ensemble dans cette Pax Americana de l'après guerre. Comme le suggèrent de temps en temps quelques hommes d'Etat européens, la politique économique américaine semble quelque fois être une menace plus grave pour l'Europe que l'armée rouge.

Mais si les U.S.A. ne sont plus capables de jouer leur ancien rôle sans des coûts qui paraissent de plus en plus inabornables et auto-destructifs, comment le système de l'après guerre pourrait-il être maintenu? Comment l'Occident peut-il préserver ses intérêts et promouvoir le système libéral dans le monde? Il existe une réponse évidente et habituelle: l'Europe doit jouer un rôle plus important.

Aujourd'hui, les U.S.A. demeurent responsables de la défense de l'Europe conventionnelle aussi bien que nucléaire quelques quarante années après la dernière guerre mondiale. Selon

certain calculs, jusqu'à 50% des dépenses militaires américaines vont à des forces dont le rôle principal est la défense de l'Europe. Cela facilite la compréhension de la taille exceptionnelle du budget de la défense. Il coûte beaucoup plus de défendre la R.F.A. avec des américains plutôt qu'avec des allemands ou des français. La solution ne semble pas *inimaginable*. L'Alliance devrait être transformée d'une sorte de protectorat américain en une véritable alliance avec des européens jouant un rôle décisif dans l'organisation de leur propre défense.

J'ai mentionné il y a quelques instants un ressentiment des américains envers l'Europe. Cela relève encore plus d'un état que d'une position cohérente. Celui-ci est constitué d'une certaine condescendance vis à vis de l'Europe pour avoir choisi de demeurer un protectorat américain pendant toutes ces années auquel se mêle une irritation à l'égard des positions très indépendantes de l'Europe sur des problèmes commerciaux ou diplomatiques. Puisque les américains assument le rôle principal à l'intérieur de la défense européenne ils tendent à estimer qu'ils ont droit à des compensations économiques et un soutien poussé sur le plan diplomatique. Les européens ont leur propre politique donc les américains *se plaignent*. Les remèdes ne se trouvent pas dans une Europe plus docile mais dans une Europe à la défense plus autonome. Cela devrait permettre de limiter les prétentions américaines de dicter une politique pour leurs alliés. En même temps peut être cela

devrait amener les gouvernements européens à adopter un ton plus prudent dans l'Alliance. Un meilleur équilibre ne devrait pas y mettre un terme à mon sens mais la sauver. Les gouvernements européens se sont bien sûr sentis à l'aise avec un protectorat américain. N'importe qui un peu familier avec la politique européenne comprend tous les problèmes que représentent la création d'une O.T.A.N. européenne. Mais la situation actuelle n'est pas stable pour les raisons aussi bien économiques que militaires que j'ai suggéré. Les relations militaires à l'intérieur de l'Alliance Atlantique ont duré trop longtemps sans que certaines réformes évidentes soient entreprises. Le monde a beaucoup changé depuis 1950, l'O.T.A.N. pas. A l'instar de la C.E.E. qui a été probablement essentiel pour soutenir un système économique libéral en Europe après les années 50.

Un pilier militaire européen à l'intérieur de l'Alliance a bien sûr toujours été considéré comme le pendant naturel de la C.E.E. à l'intérieur de nos économies interdépendantes. Mais, comme nous le savons tous, un coup a été porté à cette progression naturelle grâce sans doute au grand confort qu'apportait le statu quo. Mais comme je l'ai dit ce grand confort est de plus en plus illusoire.

Les européens ont toutes les raisons pour être fiers de ce qu'ils ont réalisé avec la C.E.E. A long terme, cela s'avérera peut être la plus grande réalisation politique du siècle. Mais elle n'a peu de chances de survivre sans adopter

une dimension militaire. Evidemment, l'aménagement d'une coopération militaire ne doit pas être une copie de d'une coopération économique. Les Etats riches ne voulant pas d'une manière ou d'un autre assurer sérieusement leur défense ont été rarement bien traités par l'histoire. En conclusion, les jours agréables et quelque peu irresponsables de l'ancien statu quo de l'Alliance semblent comptés. La question est maintenant de savoir si nous avons l'intelligence de sauver notre Alliance et le système politico-économique construit autour. Cette fois-ci, comme pour la C.E.E. dans les années 50, l'initiative doit venir principalement de l'Europe.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

COMMISSION 1 : RELATIONS COMMERCIALES

Robert R. BRUNGART, Ministre-Conseiller,
Chef Adjoint, United States Mission
to the European Communities

RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LES ETATS-UNIS ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

LA PERSPECTIVE AMERICAINE

Commerce en tant qu'element important dans les relations globales.

Avant de parler du commerce, je crois qu'il faudrait d'abord aborder le sujet des relations globales Etats-Unis - Communauté européenne. Il va de soi que l'Europe et les Etats-Unis ont des valeurs et des interets en commun. Nous sommes gouvernés démocratiquement et jouissons de libertés individuelles; nous sommes aussi tous attachés à notre indépendance. Nous avons également en commun des économies basées sur les principes du marché libre, de la propriété et de l'initiative privées, valeurs qui ont dominé notre progrès économique important au cours du 20^{ème} siècle. Les Etats-Unis et l'Europe partagent des siècles de pensées, de cultures et d'idées, qui sont la base de nos valeurs communes. Nous n'avons pas toujours la même opinion sur certains aspects politiques et économiques, ni sur la sécurité, mais cela n'est que normal entre états souverains. Je crois que nos aspirations principales sont entièrement compatibles et que nous profitons tous les deux de notre sécurité politique et de nos relations économiques.

Ce que je viens de dire peut vous sembler évident, mais je pense qu'il est important de tenir ces faits en ligne de compte lorsque nous discutons nos différences sur des sujets politiques tels que la méthode pour lutter contre le terrorisme, les sanctions contre l'Afrique du Sud, les relations avec l'Europe de l'Est, l'Amérique centrale, etc. Il est tout aussi important de garder les discussions commerciales en perspective et faire en sorte qu'elles n'empoisonnent pas l'ensemble des relations qui revêtent une importance particulière des deux côtes de l'Atlantique.

La relation économique

Nous formons les deux plus grandes entités économiques et commerciales avec deux tiers du Produit National Brut global et cinquante pourcent du commerce mondial. Avec le Japon, nous faisons partie de l'avant-garde de l'évolution technologique, évolution qui est essentielle pour assurer notre progrès économique. Au sein de la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International et l'OCDE, nous coopérons sur le plan de politique macro-économique, sur des moyens pour acquérir une plus grande croissance, sur l'aide au tiers monde, le problème de la dette, la sécurité au niveau de l'énergie, le maintien de l'environnement, l'amélioration du fonctionnement du système monétaire. La coopération entre les Etats-Unis et l'Europe est essentielle pour le fonctionnement du système économique mondial, d'ailleurs elle l'est pour tout le monde, en vue de notre interdépendance croissante.

Je trouve que les statistiques commerciales, d'investissement et autres prouvent que nos économies sont à présent plus étroitement liées aux développements économiques internationaux, qu'elles ne l'étaient il y a une dizaine d'années.

Commerce

Tournons-nous vers le commerce, où les Etats-Unis et la Communauté européenne se partagent des profits considérables, ainsi que de lourdes responsabilités. Le commerce bilatéral entre les Etats-Unis et la Communauté européenne oscille autour de 120 milliards \$ par an. En plus, les ventes par des entreprises américaines et européennes dans nos marchés respectifs s'élèvent à 700 milliards \$ par an. Ce sont des statistiques impressionnantes, qui témoignent de nos liens étroits. Cependant, des problèmes considérables ont surgi. Il est vrai qu'il y a toujours eu des différences dans nos relations commerciales depuis la fondation de la Communauté européenne. Ceux-ci ont, en général, été traités de manière sensationnelle par la presse. Je citerai comme exemple la 'guerre des poulets' d'il y a 20 ans. Les lecteurs de journaux européens se sont habitués à des titres comme celui paru récemment dans un journal anglais: "Les Etats-Unis et la Communauté européenne prêts à la guerre". Ces titres donnent l'impression d'une relation de confrontation aigüe entre les Etats-Unis et la Communauté européenne. Ce n'est pas le cas. On oublie souvent que la majorité du commerce s'effectue sans problèmes. L'homme de la rue pense même que notre relation commerciale est en fait pire. À mon avis, le fait que nous ayons eu des disputes n'est pas surprenant, étant donné que nous avons eu des intérêts économiques à défendre. Mais jusqu'à présent, nous avons été en mesure de résoudre la plupart de nos désaccords.

Cependant je crains que la situation actuelle soit bien plus difficile que par le passé. Des événements récents ont montré que certains aspects fondamentaux dans nos contacts commerciaux ont changé. Afin d'éviter une détérioration de ceux-ci, sous la pression de nos différences inévitables, les deux parties doivent faire plus d'efforts.

Un des changements fondamentaux réside dans le fait que l'équilibre des intérêts économiques et politiques se trouvent modifié par cette relation. Dans le passé, les Etats-Unis, rassurés par un surplus considérable et presque continu de la balance commerciale avec la Communauté, ont accepté certaines mesures économiques, convaincus par l'importance d'une unité politique européenne et d'intégration économique. Cependant, les Etats-Unis ne peuvent plus supporter ces mesures à cause du déficit croissant dans le commerce avec la Communauté européenne. Cette attitude est renforcée vu le déficit global de près de 150 milliards \$ en 1985 et la perspective encore plus défavorable pour cette année.

Ce changement d'attitude américaine s'explique par le revirement dramatique dans le commerce bilatéral. Depuis la fondation de la Communauté européenne en 1957 jusqu'en 1982, les Etats-Unis ont joui d'un surplus continu dans les relations commerciales bilatérales. Cette tendance y fut interrompue en 1983, quand le déficit bilatéral atteignit un niveau record de 2.3 milliards \$. L'année dernière ce déficit était de 23 milliards \$.

Bien que les Etats-Unis continuent à supporter l'intégration européenne économique, nous considérons à présent la Communauté en tant que concurrent égal sur le marché mondial. Des lors, nous nous attendons à ce que la Communauté européenne suive des règlements internationaux identiques à ceux que nous observons. Je suis d'avis que c'est un développement positif, qui démontre l'évolution de la Communauté vers une entité indépendante.

Le deuxième changement fondamental a eu lieu en Europe. Bien que la formation et l'élargissement de la Communauté aient contribué à la croissance en Europe, la crise pétrolière de 1973 et la récession économique globale du début des années 1980 laissent des traces, encore aujourd'hui. Les conséquences de ces événements sont une croissance faible et un taux de chômage élevé. Le taux de chômage moyen dans la Communauté s'élève à 11%. Ce chiffre n'est pas appelé à diminuer dans un proche avenir. Des études récentes ont révélé qu'une croissance réelle du PIB de 3% est nécessaire pour maintenir le redressement économique en Europe et pour stabiliser le chômage. En 1985 cependant, la croissance réelle du PIB n'était que de 2.2%. Bien que le taux de croissance de 1986 ait été révisé à la hausse, il n'assurera vraisemblablement pas la croissance nécessaire à la création d'emplois.

Pour remédier à cette situation, les responsables européens ont développé des stratégies nationales pour assurer la protection des emplois existants, plutôt que d'en créer de nouveaux. Les États-membres en général préfèrent maintenir les entreprises existantes par interventions gouvernementales plutôt que d'appliquer des politiques macro-économiques pour stimuler la concurrence et l'investissement.

Cette politique a eu des repercussions directes et indirectes sur les producteurs et exportateurs américains. Tout d'abord, la Communauté n'offre pas de marchés convenables pour développer les exportations. La conséquence est que certains pays développés, comme les États-Unis, sont forcés d'importer plus. En 1985, par exemple, les pays de la Communauté européenne - malgré une population beaucoup plus importante - n'ont importé que pour 106 milliards \$ des pays du tiers monde, tandis que les États-Unis en importaient pour 127 milliards \$.

En plus, bien que le système commercial de la Communauté européenne soit d'une manière générale ouvert, les secteurs clés restent protégés. La Communauté européenne utilise des subventions, des quotas et des taux élevés pour assurer la viabilité de son acier, de ses télécommunications, de son industrie aérienne et de ses équipements électriques lourds, ainsi que de son secteur agricole. Cette politique non seulement limite l'accès des exportateurs américains au marché européen, mais dans certains cas la compétition européenne subventionnée a même un effet négatif sur les exportations américaines vers les marchés du tiers monde. De telles mesures poussent le tiers monde à exporter plutôt vers les États-Unis que vers l'Europe.

Cette tendance nationale est également évidente sur le plan de la politique agricole. La Communauté a été lente à reconnaître la nécessité de réformer la politique des années '60 pour stimuler une plus grande auto-suffisance et assurer son aide aux revenus agricoles. En fait, elle a plutôt choisi de se débarrasser de son surplus agricole gigantesque sur le marché mondial au travers de subventions à l'exportation.

Le résultat de ces changements fondamentaux est l'augmentation du nombre et de la fréquence des conflits entre les États-Unis et la Communauté européenne. Les responsables européens, concentrés de plus en plus sur des problèmes économiques nationaux, se sont montrés insensibles vis-à-vis des repercussions néfastes de leur politique nationale au détriment des partenaires commerciaux. En même temps les responsables américains ont montré moins de tolérance vis-à-vis de la politique de la Communauté européenne.

Permettez-moi de citer quelques conflits, que nous avons négociés au cours de l'année passée. La plupart de ceux-ci faisant partie du domaine agricole, je commencerai par ceux-ci.

(1) Conflit des fruits en conserve. En 1984, une commission au sein du GATT décidait que les subventions de la Communauté européenne constituaient une infraction aux concessions de tarifs sur les pêches, poires et fruits mixtes en conserve. Les exportateurs américains avaient presque complètement perdu leur marché en Europe à cause des subventions. Lorsque la Communauté européenne refusa de respecter les recommandations de la commission, les États-Unis menacèrent de prendre des contre-mesures qui entreraient en vigueur à partir du mois de Décembre. Cependant, à la suite d'intenses négociations un accord fut mis au point avant l'échéance des contre-mesures. La Communauté européenne a pris des mesures pour éliminer certains points dans son programme de subvention de fruits en conserve qui présentaient une politique commerciale injuste pour les Américains.

(2) L'élargissement de la Communauté européenne. Le problème des fruits en conserve était important sur la question de principe, mais en fait le volume d'échange implique était relativement peu élevé. Un problème beaucoup plus important surgissait après l'élargissement de la Communauté européenne avec l'Espagne et le Portugal. Les États-Unis étaient en faveur de l'élargissement et en avaient reconnu l'importance politique et stratégique pour ces pays. Cependant, à cause de l'application de la Politique Agricole Commune à l'Espagne et au Portugal, nous étions menacés de perdre 1 milliard \$ en ventes de maïs et sorgho, produits réglementés par le GATT. Nous avons insisté pour obtenir des compensations commerciales, telles qu'elles sont stipulées par les règlements du GATT. Après une première réaction non satisfaisante de la part des Communautés européennes, un accord temporaire avait été décidé. Malheureusement cet accord n'est valable que jusqu'à la fin de l'année en attendant la conclusion des négociations du GATT, article XXIV:1. En cas d'échec, des problèmes commerciaux très difficiles se profilent, qui peuvent amener à des contre-mesures américaines dans le cadre du GATT. Et je ne trahirai aucun secret en disant que la position de la Communauté n'a pas été très positive à ce jour.

(3) Agrumes - Pâtes. Le conflit d'agrumes et des pâtes s'est avéré être un autre sujet épineux dans le domaine de l'agriculture. En ce qui concerne les agrumes, les États-Unis ont porté plainte au sein du GATT parce que les préférences de la Communauté européenne en faveur des pays méditerranéens avaient éliminé les marchés locaux pour les États-Unis. Nous reconnaissons la contribution apportée à la stabilité politique et la croissance économique dans la région méditerranéenne suite à l'accord avec la Communauté européenne. Cependant, nous sommes convaincus que les règlements du GATT concernant les compensations doivent être respectés. La décision du GATT a penché en notre faveur, et lorsque la Communauté européenne a refusé d'appliquer ce jugement, nous avons pris des contre-mesures en augmentant les droits de douane sur les pâtes. On avait choisi ce produit parce qu'il faisait également l'objet d'un jugement du GATT en notre faveur, que la Communauté avait refusé d'accepter. La Communauté européenne prenait des contre-mesures de son côté, visant les citrons et les noix américains. Les États-Unis trouvaient cette contre-mesure injuste et envisageaient de prendre d'autres contre-mesures. Heureusement les deux parties entamaient des négociations au début du mois d'août et trouvaient un compromis satisfaisant. Afin d'arriver à ce compromis, le Représentant Spécial au Commerce des États-Unis, l'ambassadeur Yeutter, passait deux weekends successifs en Europe afin de rencontrer Mr. de Clercq, et son équipe d'experts. Ceux-ci avaient décidé de retarder de 10 jours les vacances traditionnelles du mois d'août de la Communauté.

(4) Subventions a l'exportation. La Politique Agricole Commune a longtemps derange les Etats-Unis. Les prix subventionnes eleves des produits agricoles ont mene a une production excessive. Le premier resultat a ete l'exclusion - grace a l'application de differentes taxes - de producteurs etrangers au marche europeen, malgre le fait que ces derniers soient generalement plus efficaces et competitifs. Ensuite, lorsque les 'surplus' continuaient a augmenter, la Communaute europeenne a fait de plus en plus de 'dumping' (vente a perte) sur les marches mondiaux, en utilisant des restitutions aux exportations, une nouvelle forme de subvention. Des lors, le volume d'exportation de produits agricoles europeens a serieusement augmente et ce au depend de ceux des Etats-Unis. En consequence, les Etats-Unis ont maintenant etabli leur propre programme de subventions afin de faire face a la concurrence subsidiee. Ceci a entraine des craintes dans les milieux communautaires etant donne que l'un des effets est de rendre les subventions europeennes plus cheres et par voie de consequence un accroissement sur le budget europeen. Les Etats-Unis esperent que le probleme sera traite avec attention lors de la nouvelle conference du GATT.

(5) Produits industriels. Au cours de l'annee derniere, l'acier a constitue le probleme le plus important dans les relations commerciales entre les Etats-Unis et la Communaute europeenne. L'industrie americaine de l'acier a ete affectee par la depression et doit faire face a des importations de plus en plus elevees, dont la plupart ont ete ecoulees, a un prix inferieur a ceux pratiques dans les pays d'origine ou ont beneficie de subventions. Dans un tel contexte, l'administration americaine a entame des negociations avec les pays exportateurs les plus importants, y compris la Communaute europeenne. Nous avons eu plusieurs negociations sur differents types d'acier au cours de l'annee derniere. Ces negociations n'ont pas ete faciles, mais elles se sont deroulees de maniere satisfaisante. Nous avons maintenant des accords jusqu'a la fin de 1988.

x X x

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

(Notes préliminaires)

COMMISSION 1 : RELATIONS COMMERCIALES

Gianluigi GIOLA, Directeur Général Adjoint,
D.G. Relations Extérieures, Commission des
Communautés Européennes

I. La Communauté et les Etats-Unis, deux principales puissances économiques mondiales, concurrents, dont les relations commerciales reposent uniquement sur les règles et le cadre juridique du GATT et non pas sur un accord bilatéral.

Contradictions conduisant aux tensions :

1. Deux principales puissances économiques et commerciales (quelques chiffres : à compléter); intérêts convergents mais aussi
2. concurrents : non seulement sur leur propre marché respectif mais aussi sur les marchés des pays tiers (où ils sont d'ailleurs confrontés à la concurrence croissante du Japon et des pays nouvellement industrialisés). Effets des nouvelles technologies et de l'explosion de la productivité agricole.
3. Les relations commerciales CEE-Etats-Unis reposent uniquement sur les règles et le cadre juridique du GATT : après avoir, au cours des dernières années, eu tendance à multiplier les contentieux au GATT à l'encontre de la Communauté, les Etats-Unis ont marqué une tendance croissante à l'impatience devant les lenteurs de la procédure du GATT et ont pris de plus en plus de mesures unilatérales créant une atmosphère de "guerre commerciale". Conséquences : d'une part, réaction en chaîne et contre-mesures de la part de la Communauté, d'autre part, risque de discréditer le GATT (au moment du lancement du nouveau cycle de négociations), malgré la volonté de réformer le régime de règlement des différends du GATT proclamée par les Etats-Unis.

4. Appui politique donné par les Etats-Unis à la construction européenne (et à ses prolongements méditerranéens par exemple), mais refus d'en accepter certaines (inévitables) implications économiques (préférence communautaire par exemple).
5. Les conflits d'intérêt aux Etats-Unis mêmes entre consommateurs et importateurs d'une part, et producteurs et exportateurs d'autre part, entraînent des contradictions dans l'attitude américaine.
6. L'"unilatéralisme" est tradition historique aux Etats-Unis (fondé sur un large degré d'autarcie) mais est corrigé par une dépendance croissante envers l'économie mondiale. La Communauté dépend beaucoup plus du commerce international et compte trois fois plus d'agriculteurs que les Etats-Unis; conséquences sociales et politiques.

II. La Communauté et les Etats-Unis, turbulences et tensions

1. facteurs conjoncturels :

situation économique et monétaire internationale;

déficit commercial sans précédent des Etats-Unis (causes, effets);

situation économique difficile dans la Communauté aussi (quelques chiffres : à compléter);

difficultés du secteur agricole : Etats-Unis, CEE, Monde;
austérité budgétaire aux Etats-Unis, devenus le 1er débiteur mondial;

crise de certains secteurs obsolètes aux Etats-Unis (acier, textiles par exemple);

échéances électorales US et tendances protectionnistes accrues;

élargissement de la Communauté.

2. facteurs structurels :

- rapports de force Congrès-Administration, Etat fédéral - Etats; rôle des lobbies;
- mécanisme décisionnel US ne semble pas comporter les mêmes "garde-fous" que le mécanisme communautaire (qui, s'il peut paraître parfois lent, tient compte des différents intérêts en cause : importateurs, exportateurs, producteurs et consommateurs des différents Etats Membres de la Communauté);
- cadre juridique GATT (concessions erga omnes - panel) interprétation arbitraire ou unilatérale ...)

3. exemples de contentieux (mais aussi d'arrangements):

- élargissement Espagne - Portugal - XXIV/6;
- agrumes/pasta;
- acier - textiles;
- haute technologie - aéronautique.

III. La Communauté et les Etats-Unis condamnés à s'entendre sur le plan commercial (comme sur d'autres plans) dans leur intérêt et dans celui de la communauté internationale.

1. pour améliorer leurs relations bilatérales car les enjeux sont trop grands (chiffres : à compléter)
2. pour mieux participer au développement harmonieux du commerce mondial :
 - lutte contre le protectionnisme;
 - responsabilité partagée (GATT);
 - réforme de l'agriculture, problème de la dette, aide aux PVD les plus pauvres.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

5

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

J. Paul HORNE, International Economist Managing
Director, Smith Barney, Harris Upham & Co., Inc.

Copyright C.E.D.E.C.E. - Paris - France

Draft : not for quotation

LES RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'EUROPE

"Quand on est une souris, partager le même lit avec un pachyderme n'est ni facile ni confortable, et c'est parfois dangereux."

Cette appréciation du rapport Etats-Unis - Canada, exprimée par l'ancien Premier Ministre Pierre Trudeau, peut aussi bien résumer la nature des relations monétaires et financières entre la Communauté Européenne et les Etats-Unis aujourd'hui. Elles ne sont ni faciles, ni évidentes ni prévisibles.

Pour rendre la comparaison encore plus compliquée, il faut aussi constater que l'appréciation des avantages ou des désavantages des relations CE-EU dépend trop souvent de l'intérêt particulier de l'observateur. Ceci rend plus difficile la tâche des négociateurs sur les nombreuses questions monétaires et financières restant à résoudre.

En tant qu'économiste international d'une banque d'affaires américaine, résidant en Europe depuis 1960, mon optique ne correspond peut-être pas au reflet exact du point de vue purement américain.

Cela dit, il me semble que les grandes mutations monétaires et surtout financières en Europe depuis 1980 résultent en grande partie des changements et pressions d'origine outre-Atlantique.

Les Grandes Lignes

Malgré cette impression, peut-être erronée, on constate néanmoins aujourd'hui qu'un certain nombre d'éléments de politique économique de nature fondamentale sont partagés par les deux cotés. Ces éléments caractérisent et déterminent l'évolution actuelle des relations monétaires et financières, et même des marchés de capitaux et des bourses.

Les grandes lignes d'orientation économique et politique communes sont les suivantes:

§ Une position anti-inflationniste de la part des gouvernements et des banques centrales depuis le deuxième choc pétrolier de 1979-81.

§ Une volonté, déclarée de la part des gouvernements, des autorités monétaires et de la majeure partie du secteur privé, de réduire la taille du secteur public gouvernemental ainsi que les "prélèvements obligatoires".

§ La détermination d'éliminer la plupart des contraintes financières, monétaires et commerciales qui entravent depuis longtemps l'efficacité et la rentabilité des économies nationales.

§ Un désir d'encourager

"l'entrepreneurialisme" privé et la rentabilité des entreprises; de stimuler la disposition des entrepreneurs à prendre des risques; de promouvoir l'économie de marché, et de stimuler la concurrence.

§ Une détermination à développer des marchés de capitaux efficaces et vraiment internationaux, qui répondent bien aux besoins des entreprises et des investisseurs.

§ Une disposition à stimuler une nouvelle attitude (surtout en Europe) qui consiste à fournir un meilleur service au client, qu'il soit un emprunteur, un investisseur, un industriel ou un commerçant. C'est-à-dire, s'adapter vite et bien à la demande du client. En d'autres termes: développer une mentalité de service -- une "service mentality" --, qui devrait être une des conséquences importantes de la concurrence.

Ce sont donc, à l'heure actuelle, les grands objectifs qui caractérisent les politiques économique, monétaire et financière des gouvernements aux Etats-Unis et en Europe. Ce consensus est d'autant plus frappant qu'il caractérise presque tous ces gouvernements, qu'ils soient de la droite classique ou qu'ils soient d'un nouveau type de "socialisme liberal".

LES PROBLEMES

Cependant, malgré ce consensus, il existe tout de même des différences importantes, pour ne pas dire des

différents. Ils sont aussi nombreux que les points de vue en commun. Trop souvent ces problèmes éclatent en petites "guerres" trans-atlantiques.

Cherchons à identifier parmi les problèmes actuels, ceux qui sont les plus importants, et qui troublent nos relations monétaires et financières.

Le Dollar

Le billet vert est, sans doute, aujourd'hui le problème No. 1 entre les Etats-Unis et le Vieux Monde. Pour simplifier énormément: le cours du dollar ne se situe jamais au bon niveau !

Depuis que Mr. Nixon a annoncé la non-convertibilité du dollar en or le 15 août 1971, mettant ainsi fin à la période des taux de change fixes qui durait depuis Bretton Woods en 1944, et ouvrant une période de taux flottants, le dollar a connu deux grand cycles.

Entre fin-1972 et mi-1980 le dollar s'est déprécié de 15% en termes effectifs et sur une base pondérée.* Cette dépréciation a, évidemment, provoqué un tollé au sein des pays qui ont vu leurs monnaies s'apprécier.

A partir de mi-1980 à fin février 1985, le dollar a regagné presque 60% en termes effectifs. Cette fois-ci la protestation est venue des Etats-Unis étant donné

* Calculé sur la base de l'indice MERM du FMI (1980=100).

RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

-6-

que le dollar fort a commencé à provoquer un énorme déficit extérieur et à créer de graves problèmes pour certaines industries. En outre, les pays dont les devises se dépréciaient ont pu jouir d'une forte poussée de leurs exportations.

A partir de Mars 1985, il semble qu'un troisième cycle ait commencé: la dépréciation du dollar. Depuis cette date, le dollar a perdu 27-28% en moyenne et 37% par rapport au DM et 40% par rapport au yen *. (Il ne faut pas oublier non plus que l'appréciation du DM par rapport au dollar a été de 59% et pour le yen de 67% !)

Malgré une telle chute, cet automne le dollar semble encore orienté à la baisse. Désormais, aux yeux des exportateurs européens, il semble déjà trop déprécié par rapport aux devises du Système Monétaire Européenne (SME) et ils souffrent du contre-coup. *

En revanche, pour leurs concurrents, les exportateurs américains, et Washington, le dollar devrait baisser davantage -- au moins jusqu'au point où le déficit commercial américain commence à être réabsorbé et où la croissance économique redémarre aux Etats-Unis.

Ces deux points de vue sont diamétralement opposés aujourd'hui pour des raisons complexes: historiques et actuelles. Je vais tenter de schématiser les événements qui nous ont conduits à cette situation.

* Voir Annexe No. 1: Graphique des taux du change entre 1970 et 1986.

RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

-7-

Les Conséquences d'un Retour à la Vertu

La Fédérale Réserve a adopté en Octobre 1979 une politique monétaire rigoureusement anti-inflationniste pour la première fois depuis que l'inflation a commencé à accélérer dans les années 1967-1969. Mais une des conséquences de ce retour à la vertu fut de faire monter brusquement les taux d'intérêt.

Pratiquement au même moment, le choc pétrolier de 1979-80 a aggravé le taux d'inflation. En conséquence, les taux d'intérêt ont grimpé beaucoup plus que prévu par la Fed.

L'arrivée de Notre Héros à la Maison Blanche en Janvier 1981 a coïncidé avec ce resserrement de la politique monétaire et le choc pétrolier. Après une année 1981 relativement bonne ces deux facteurs ont conduit en 1982 l'économie dans une récession d'une sévérité inattendue. *

La politique fiscale et les budgets pour 1981 et 1982 étaient le reflet fidèle du programme électoral de Mr. Reagan. Malheureusement, le budget (FY 1982) était basé sur un taux de croissance économique d'environ 3 à 3.5% en 1982, comme en 1981. En réalité, le PNB a baissé de 3% en termes réels provoquant une baisse des rentrées fiscales.

La réforme fiscale de 1981 avait déjà réduit les taux d'imposition pour les particuliers et les

* Le PNB a baissé de 0.4% en 1980, remonté de 3.4% en 1981 et recheté de 3.0% en 1982--en termes réels.

entreprises, entraînant une baisse des recettes. De plus, il y avait une augmentation importante des dépenses militaires, voulue par tout le monde politique. Les réductions importantes, des dépenses sociales et autres, ne pouvait pas compenser l'augmentation des dépenses militaires et la perte de recettes.

Le résultat, donc, était le début d'une tendance à un déficit budgétaire toujours plus important, lequel aurait fait honneur à Mr. Keynes. L'accroissement du déficit a fait grimper davantage les taux d'intérêt à long terme amplifiant l'effet déjà restrictif de la politique monétaire de la Fed. C'était un exemple pratiquement sans précédent de "overkill" monétaire qui, à partir du second semestre de 1981, a provoqué la récession.

Le Déficit Budgétaire

Paradoxalement, le déficit budgétaire est arrivé au bon moment. Son effet stimulant sur l'économie suffisait à produire un taux de croissance du PIB réel de 2.9% en 1983 et un étonnant 7.2% en 1984.

Même si le déficit budgétaire est critiquable sur le plan théorique, il faut reconnaître que la reprise américaine a été fort heureuse pour l'économie mondiale. Celle-ci fut plongée dans une récession compliquée par les premiers remous de la crise de l'endettement des pays de l'Est et des pays en voie de développement.

En fait, la reprise de l'économie globale a commencée pendant le premier trimestre de 1983, juste à

temps pour éviter une crise aux proportions plus importantes qu'une simple récession cyclique.

Le déficit budgétaire de Mr. Reagan a eu deux conséquences positives pour les détenteurs du dollar: des taux d'intérêt très élevés en dollars ainsi qu'un taux de croissance économique très élevé. En même temps le taux d'inflation (déflateur du PIB) a connu une décélération sans précédent: de 9.6% en 1981 à 3.9% en 1983. Pendant cette période, il y avait: une économie en pleine expansion, des taux d'intérêt nominaux très élevés et une baisse du taux d'inflation (qui augmentait le rendement réel). Ces facteurs ont contribué à rendre les créances en dollars extrêmement intéressantes.

Ce n'est donc pas surprenant que cette évolution de la situation américaine ait attiré une entrée de capitaux étrangers sans précédent. Ce déluge a été provoqué aussi par le fait que le taux de croissance économique et les taux réels étaient plus faible au Japon et en Europe, où l'inflation restait élevée.

L'entrée massive de capitaux (et l'arrêt presque complet des prêts des banques américaines aux pays endettés) a, par conséquent, contribué à la forte hausse du dollar entre 1982 et 1984.

Le Problème Actuel Du Dollar

Voilà, pour la présentation des facteurs historiques qui ont contribué à la position actuelle du dollar. Quels sont les problèmes qui en découlent?

Avant tout, c'est la question: "Quel taux de change pour le dollar à l'avenir?" La réponse est nette pour les Etats-Unis: plus bas, doucement, mais davantage de dépréciation jusqu'à une correction du déficit extérieur américain.

Aujourd'hui le déficit commercial croît au rythme annuel de \$150-160 milliards, ce qui équivaut à 3.6% du PNB. De plus, le déficit de la balance des paiements courante se cumule en dette extérieure. Le déficit courant s'est élevé, entre 1982 et 1985, à \$281 md. Actuellement, le déficit extérieur des Etats-Unis n'est pas loin de ce chiffre.

En utilisant des prévisions prudentes pour le déficit courant entre 1986 et 1988, la dette extérieure pourrait atteindre, avant 1989, \$650 à 700 md. Evidemment, une telle dette pourrait décourager les investisseurs étrangers (non-résident aux E.-U.) à investir davantage en dollars.

De plus, la croissance économique américaine est freinée par le déficit extérieur. Si la consommation privée devait se ralentir, sans que le déficit extérieur ne se corrige, il y aurait, évidemment, le risque d'une récession américaine -- avec des conséquences néfastes pour les pays endettés et leurs créanciers.

Le Protectionisme Commercial

Un autre problème associé au déficit extérieur: la pression protectionniste de la part de l'industrie américaine et le Congrès. Des dizaines de propositions de loi, visant les importations de toutes sortes, ont été présentées au Congrès. *

Mr. Reagan jusqu'à présent a vigoureusement apposé son veto à la majeure partie de cette législation. Pourtant, s'il y a danger de récession, il sera plus difficile de résister à la pression protectionniste, étant donné l'échéance électorale de 1988.

Du fait des déficits bilatéraux (en 1985) d'environ \$46.1 md. avec le Japon, \$13.6 milliards avec le Canada et \$11.9 md. avec la Communauté Européenne, l'oeil protectionniste du Congrès est fixé sur ces trois partenaires.

Pour prévenir une nouvelle vague de mesures protectionnistes, l'administration de Mr. Reagan cherche depuis la réunion du Groupe des Cinq le 22 septembre 1985 * à utiliser simultanément deux politiques. La première est: obtenir une baisse concertée des taux d'intérêt pour stimuler l'économie internationale et pour faire baisser le dollar d'une façon contrôlée.

* Voir Annexe No. 2: Tableau des 20 principaux pays exportateurs.

* La réunion dite de l'Hotel Plaza.

La deuxième, qui est celle qui a la priorité aujourd'hui, est de convaincre nos partenaires, le Japon et la C.E., de la nécessité d'un taux de croissance économique plus élevé. Ceci pour produire un différentiel de croissance suffisant à accélérer la réabsorption du déficit américain.

Certains pays, dont le Japon et l'Allemagne, résistent à cet appel américain pour des raisons différentes. Mais il semble que le gouvernement de Tokyo soit sur le point de prendre des mesures pour stimuler son économie qui connaît actuellement un début de récession, la première depuis 1974.

Il nous semble aussi que Bonn fera quelque chose pour assurer un taux de croissance du PNB réel d'environ 3% en 1987 et 1988. Que les taux d'intérêt soient réduits ou que le gouvernement relâche sa politique fiscale restrictive, peu importe.

La menace américaine est évidente si ses partenaires ne réagissent pas dans ce sens. Il y aura une baisse ultérieure du dollar qui pénalisera davantage les exportations européennes, donc, le taux de croissance économique en 1987-88.

Une autre stratégie américaine est de promouvoir un nouveau "round" de Négociations Multilatérales Commerciales" (NCM) des pays du GATT. Le NCM devrait, à partir de l'année prochaine, donner l'occasion de négocier une réduction des mesures protectionnistes, du type tarifaire et non-tarifaires.

De plus, pour la première fois, le GATT prendra en considération le protectionnisme dans l'agriculture et les services. Ces derniers représentent le commerce en assurance, transactions financières, brevets, marques déposés, droits d'auteurs, logiciels pour ordinateur etc.

Pour les Etats-Unis qui connaissent actuellement la plus grave dépression du secteur agricole depuis les années 1930, la Politique Agricole Commune de la C.E. et ses subventions aux exportations est une des questions commerciales les plus brûlantes. Du côté européen, la PAC est intouchable pour des raisons politiques et économiques. Ce sera une bataille très difficile.

Les services représentent actuellement à peu près 25% à 27% du commerce totale des pays de l'OCDE. L'enjeu du nouveau NCM est donc très important.

Déréglementation

Un autre aspect des relations trans-atlantiques est l'impact de la déréglementation dans beaucoup de secteurs, notamment les banques, les services financiers et les marchés de capitaux.

Sans vouloir être trop chauvin, je pense que la première grande impulsion à la déréglementation au Japon et en Europe est venue des Etats-Unis. Il semble que la libéralisation des taux d'intérêt dans la période 1975-1980 et la libre négociation du taux de courtage par les agents

de change de Wall Street * ont été parmi les premières mesures importantes.

A la suite de ces mesures et l'adoption d'une politique de libéralisation par Mr. Reagan; Mme Thatcher, Mr. Nakasone, Mr. Kohl et même Mr. Mitterrand l'ont suivie. Les conséquences pour les relations monétaires et financières sont très importantes. Voyons les plus significatives.

Le Secteur Bancaire

L'élimination des contrôles sur les changes par le Japon, le Royaume Uni, l'Allemagne et la Suisse dans la période 1979-80 a coïncidé avec une libéralisation des taux d'intérêt. De plus, il y avait un changement des taux d'intérêt réels: les taux sont devenus positif, c'est-à-dire plus élevés que le taux d'inflation.

Ces facteurs ont contribué à un double phénomène: la sécuritisation des titres à haut risque; et la désintermédiation pour les banques tandis que les relations directes se resserraient entre les agents économiques et les institutions non-bancaires. L'épargnant-investisseur, soit-il un particulier ou une entreprise ou une institution financière, a commencé à chercher activement la meilleure rémunération pour ses capitaux. Cela voulait dire un changement de comportement des banques.

* Le 1 mai 1975 est la date de l'entrée en vigueur de ce nouveau régime pour les banques d'affaires qui a déclenché une concurrence farouche. L'événement est connu comme "May Day".

leurs marges considérablement réduites. Par conséquent, elles ont dû procéder à une réduction des risques et des coûts, ainsi que rechercher de nouvelles sources de revenus.

La "multinationalisation" des entreprises après les années 1970, et jusqu'à présent a contribué au développement de services bancaires et financiers plus sophistiqués et plus souples.

Par exemple, dans le premier semestre de 1986, la France, l'Angleterre, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne ont autorisé l'ouverture des marchés du " papier commercial." De plus, il existe un Euro-marché parallèle du papier commercial. Le développement de tels marchés constitue un cas typique de processus conduisant à l'internationalisation des banques et autres institutions financières.

La combinaison de facteurs macroéconomiques, produisant des taux d'intérêt réels, avec la dérèglementation voulue par les leaders politiques, et l'impératif pour les banques de se protéger des risques a eu pour conséquence, la prolifération de nouveaux instruments financiers.

On est arrivé au point où les investisseurs européens se trouvent en face d'un tel nombre et d'une telle variété de titres qu'ils ont besoin des "rating agencies", autrement dit, des agences qui évaluent la qualité des titres émis par les entreprises. Il n'y a aucun grand investisseur américain qui ne consulte les évaluations de

Moody's ou Standard & Poor. Une telle agence vient d'être créée à Londres, l'Euro-Ratings, pour évaluer le papier commercial et les "Euro-notes."

L'utilisation des taux variables; la syndication d'emprunts par un grand nombre de banques et institutions (c'est-à-dire la répartition et la réduction du risque); le provisionnement financier garanti à moyen terme par les banques et leurs clients; la multiplication d'instruments capables de couvrir à terme le prêteur ou l'emprunteur ou l'investisseur -- tous ces nouveaux éléments ont changé les marchés des capitaux.

Une liste des nouveautés créées seulement en France depuis 1984 suffirait à illustrer la portée de ce phénomène: "papier commercial", les options, la couverture à terme des opérations de change; certificats de dépôt, la réouverture du marché Euro-franc, l'élimination de l'encadrement du crédit et le MATIF.

(Le succès du MATIF est incontestable. En dépit des prévisions inaugurales de 300 à 400 contrats devant être négociés chaque jour, le volume est passé de 3400 contrats par jour à 7000. Ce qui veut dire que la valeur des transactions sur le MATIF dépasse largement celle du marché au comptant.)

Un aspect inconfortable de la déréglementation des banques et la libéralisation des services financiers est la question de la réglementation par les autorités monétaires. Comment prévenir les "krachs" financiers? Comment éviter

l'accumulation de risques exagérées par les banques, comme c'était le cas avec les pays en voie de développement?

Des accords internationaux commencent à être pris. Par exemple, les banques centrales, membres de la BRI, ont décidé, il y a huit ans de la répartition des responsabilités pour chaque banque centrale des problèmes des banques commerciales. Au début septembre 1986, la SEC américaine et le Département du Commerce et de l'Industrie anglais ont signé un accord de collaboration pour le contrôle des activités des deux bourses, à commencer par l'échange régulier d'informations.

Un Seul Marché de Capitaux

Par conséquent, cette explosion de nouveaux produits et techniques, et l'internationalisation des participants (investisseurs et emprunteurs) ont aussi influencé l'Euro-marché. International de nature avant l'âge de libéralisation, l'Euro-marché a connu une expansion importante depuis 1983-84 en termes de diversification des instruments.

Curieusement, pourtant, l'Euro-marché n'a pas beaucoup grandi; parce que les marchés nationaux en train d'être libéralisés ont commencé à attirer les investisseurs. C'est-à-dire, les marchés de Londres, Tokyo, Frankfurt et même Paris commencent à rivaliser avec l'Euro-marché.* Ce

* Voir Annexe No. 3 : tableau de la Bundesbank donnant les chiffres du montant des emprunts internationaux et des différents marchés.

phénomène a été renforcé par l'élimination du "withholding tax" sur les intérêts payés aux non-résidents aux Etats-Unis, en Allemagne, en Angleterre et en France.

Il semble évident que nous nous sommes déjà lancés dans la direction d'un marché des capitaux unifié et libéralisé, où toutes sortes de nouveaux instruments et services financiers seront à la disposition de tout le monde. La C.E., comme vous le savez, s'est déjà fixé comme objectif l'intégration complète du marché des capitaux et services financiers d'ici 1992.

"Le Livre Blanc" sur l'achèvement du marché intérieur élargi, approuvé par les gouvernements européens en juin 1985 est à cet égard très important. En effet, les décisions affectant l'harmonisation du marché des capitaux seront prises selon la règle de la majorité. Une majorité des pays de la C.E. approuvent aujourd'hui la libéralisation et l'harmonisation prévue.

Le rôle de la France dans cette évolution est important. La libéralisation du troisième marché des capitaux européen a été étendue le 16 mai, quand le gouvernement a renoncé au régime dérogatoire accordé à la France à la suite des difficultés de paiements de 1981-82. La libéralisation des contrôles sur les changes et des mouvements de capitaux pour les résidents français, annoncée par M. Balladur en septembre, en témoigne.

Dès le 1er janvier 1987, les émissions de titres d'endettement, le placement et la cotation sur le marché

français des titres des sociétés des pays de la C.E. seront complètement libérés. Autrement dit, les résidents français pourront enfin souscrire librement aux émissions des entreprises de la C.E. ou même aux fonds d'investissement non-français, sans que les titres soient obligatoirement domiciliés en France.

Ceci pose un problème pour le fisc qui n'a pas encore été résolu mais qui pourrait pousser le gouvernement à adopter un régime de prélèvement libératoire qui serait anti-libéral par nature.

La Commission Européenne entend éliminer toutes discriminations dans les placements "d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières, entre les titres des sociétés nationales et les entreprises d'autres Etats de la Communauté."

Mais le gouvernement français vient d'interdire de tels organismes en France s'ils participent au marché monétaire et au marché Euro-franc. Afin de protéger l'autonomie, pense-t-on, de la politique monétaire française.

La Commission est aussi en train de chercher à harmoniser les règles de fonctionnement des établissements de crédit situés dans la C.E. Une décision récente de la Cour de Justice Européenne vise à imposer l'harmonisation des règles pour les institutions financières.

Cela signifie que les banques et les assurances auront un droit de libre exercice sur tout le territoire de

la Communauté. Déjà la Commission cherche à appliquer une directive qui pourrait libéraliser le crédit hypothécaire.

Le 11 juin 1986 la Commission a proposé trois nouvelles directives visant à éliminer les restrictions sur: les crédits à longue terme à l'exportation; l'investissement en titres non cotés; et l'émission de titres à l'étranger.

La perspective de telles "harmonisations" sème déjà la panique parmi certaines institutions financières qui ne se trouvent pas suffisamment compétitives pour faire face à une concurrence accrue.

Ca fait rire un banquier américain quand il pense au fait que les banques européennes avaient, en 1985, des engagements extérieurs trois fois supérieurs à ceux des banques américaines.

De plus, il semble aussi évident à un analyste financier ou à un économiste de Wall Street, qu'il sera de plus en plus difficile d'échapper aux conséquences du nouvel impératif de concurrence entre les institutions financières internationales.

L'évolution vers un marché des capitaux international et unifié semble inéluctable, étant donné la libéralisation des marchés de New York, Tokyo, Londres et, éventuellement de, Paris, Zurich et Frankfort. Pour citer Robert Pelletier, Secrétaire Générale de l'Association française des Etablissements de Crédit: "l'Intégration financière européenne peut apparaître comme l'épiphénomène

d'un mouvement de plus grande amplitude menant à un marché mondial des capitaux.... Vouloir séparer ce qui se prépare en Europe de ce qui se prépare outre-Atlantique serait une profonde erreur. Le vrai détonateur doit être recherché dans le vaste mouvement lancé aux Etats-Unis, relayé en Grande-Bretagne avec le "Big Bang", et qui a justifié...les réformes introduites en France au cours des 18 derniers mois visant à décloisonner le marché des capitaux et à moderniser les modes d'intervention."

"Même si personne n'est capable de mesurer aujourd'hui les conséquences d'une libération totale des mouvements des capitaux, tout le monde pense qu'il s'agit de la vaste aventure d'un marché totalement libre appuyé sur les progrès fulgurants des innovations financières et des techniques de communication en temps réel. "

"Face à ce maelström qui risque de la dépasser, l'Europe, en dépit de la construction du SME, est fragile car elle reste soumise aux effets perturbant du désordre monétaire international né de l'effondrement des accords de Bretton Woods," a-t-il conclu. *

* Le Monde "Economie", 9 septembre 1986.

Un "Maelström" ?

Il y a sans doute des banquiers et des agents de change à Londres qui s'entendent sur le mot "maelström" de Mr. Pelletier. Cependant, le jour du Big Bang (27 octobre 1986) passera, je suis certain, sans provoquer de graves problèmes pour le marché des capitaux anglais.

"Big Bang" signifie simplement le début d'une nouvelle structure pour la Bourse de Londres. Le courtage aux taux fixes sur les transactions des actions et des obligations sera aboli.* La distinction traditionnelle entre les "jobbers" et les "brokers" va être aussi supprimée, permettant ainsi aux traders et underwriters de vendre librement des titres au public.

Beaucoup d'institutions financières non-anglaises participeront aussi au Big Bang; grâce à la décision de la Bourse de permettre aux "étrangers" d'y participer. Depuis que les décisions de base ont été prises il y a trois ans, "La City" a connu une explosion de fusions, entre ses institutions, qui est estimée à \$1.5 md. Il y a donc eu, une concentration semblable à celle qu'a connue Wall Street après May Day en 1975.

Les institutions financières qui se disputent aujourd'hui à Londres, voient en "The City" la base pour des opérations financières ailleurs: Paris, Frankfort, Amsterdam et Zurich. Sa position géographique, mais surtout son

* Actuellement les taux de courtage pratiqués par les agents de change à Londres sont quatre fois plus élevés que ceux de New York.

infrastructure financière déjà existante ainsi qu'une heure de décalage en moins avec New York (le plus grand marché du monde), confèrent à Londres certains avantages que n'ont pas les autres places financières européennes.

Le Méga-Marché

Il existe un autre phénomène : "le pouvoir d'achat" d'énormes réservoirs de fonds aux Etats-Unis (et au Japon). La quête d'une gestion "performante" de ces fonds pousse les gérants américains à en investir une part toujours grandissante à l'étranger.*

Pour donner une idée de l'importance de ce phénomène dans les bourses européennes, il faut savoir que les fonds des caisses de retraite * seulement, totalisent actuellement environ \$1,500 md ! Il y a cinq ans, pas plus de \$15 md étaient investis hors des Etats-Unis. Aujourd'hui on estime que \$35 md, ou 2.5% de ces fonds, sont investis à l'étranger.

Un des aspects importants est qu'on estime que le pourcentage de ces fonds qui sera investi hors des E.U. en 1990 pourrait atteindre 10 à 12%, c'est-à-dire \$200 à 240 md. Ce chiffre représente, grosso modo, 25% de la

* Voir Annexe No. 4: Tableau des grands investisseurs institutionnels américain à fin 1985. N.B. les fonds qu'ils gèrent.

* Normalement des entreprises, mais aussi du personnel des administrations publics.

capitalisation aujourd'hui de toutes les bourses européennes ! *

Un pachyderme dormant dans un couffin, telle est l'influence disproportionnée que peuvent avoir les grands investisseurs américains (de portefeuille) sur les bourses européennes, prises individuellement. * Cette influence pourrait un jour provoquer des problèmes de réglementation des bourses européennes.

La pression des investisseurs américains (et japonais qui talonnent les américains pour l'importance de leurs investissements à l'étranger) nous conduit inévitablement vers une internationalisation de la bourse. Ce "Méga-Marché" comprend l'Europe, New York, Tokyo et les principales autres bourses; dont la capitalisation totale était au 30 juin 1986 de \$5,167 md.

La coopération entre les plus importantes bourses augmente chaque jour. Les négociations entre les bourses de Londres, Tokyo et New York pourraient aboutir à une bourse informatisée au chiffre d'affaires annuel de plus de \$2,000 md. Ce serait aussi le début d'un système de trading instantané de titres cotés sur les grandes bourses, et ceci 24-heures-sur-24.

En outre, il faut savoir que les actions d'environ 475 entreprises sont cotées dans plus d'une bourse. Sur le volume total des transactions à Frankfort en

* Voir Annexe No. 5: Tableau de la capitalisation des bourses principales.

1985, plus de la moitié ont été faites par des non-résidents. A New York en 1985, les non-résidents ont effectué pour \$125 md (brut) de transactions.

Le 22 avril 1986, la bourse de Londres et le NASDAQ (le marché hors cote ou Over-The-Counter) ont commencé à afficher les cours d'environ 600 titres cotés aux Etats-Unis et à Londres. Un tel accord entre Londres et la bourse de New York est prévu pour le début 1987.

De plus, il existe plusieurs services électroniques d'affichage des cours qui facilitent le trading des titres américains et anglais. Nous sommes donc proche d'un marché international électronique.

La chute les 11 et 12 septembre, des bourses de New York, Tokyo, Londres, Frankfort et d'autres ont dramatisé les aspects négatifs de cette intégration des marchés. La baisse de New York s'est propagée presque immédiatement dans les autres bourses. Heureusement, les programmes "d'achat automatique" des investisseurs professionnels ont été déclenchés par les cours très bas. Le rachat des titres a donc fait redresser les indices boursiers

Autres Relations Transatlantiques

Afin d'achever cet exposé, qui d'ailleurs n'en finit plus, je voudrais juste citer quelques autres aspects des relations monétaires et financières transatlantiques.

\$ Le "Forex", c'est-à-dire, les transactions en devises, pour lesquelles l'importance

quotidienne est difficilement imaginable. La Federal Reserve de New York a communiqué des chiffres indiquant que le volume des transactions internationales représente chaque jour \$150 à 200 md. Pour New York seulement, les transactions sont de l'ordre de \$50 md. par jour.

L'importance de ces chiffres montre combien il est difficile pour les banques centrales d'influencer les taux de change.

§ Le Venture Capital devient de plus en plus important en tant qu'élément des relations transatlantiques. En 1985, il y avait ECU 6.59 md. en capital à risque disponible pour de nouvelles entreprises. En 1984, il y en avait ECU 4.95 md. De par le passé la plupart de ces fonds ont été investis aux Etats-Unis, mais en 1985 92% ont été investis en Europe. Il semble que l'esprit entrepreneurial commence à attirer d'importants investissements. *

§ La Fusion d'entreprise est une autre "maladie" attrapée outre-atlantique. Aux Etats-Unis, la valeur totale des fusions et des acquisitions opérées en 1985 a atteint \$180 md., une hausse de 47% par rapport à 1984. * Cette course aux acquisitions a commencé en 1985. En Angleterre, parmi les fusions récentes les plus importantes, nous avons: Hanson Trust qui a acquis Imperial, et Guinness qui a pris possession de Distillers. En Allemagne, Daimler

* Selon une étude récente de Peat Marwick Mitchell & Co. basée sur une enquête auprès des membres de l'European Venture Capital Association.

* Voir Annexe No.6 : Tableau des OPAs aux E.U. de La Lettre du CEPIL.

Benz et AEG ont fusionné. En France, nous assistons à des accords très importants tels que celui entre la CGE et ITT, et tout récemment aux négociations entre CGE et AT&T. De plus, l'Air Liquide veut acheter la Big 3 Industries américaine.

§ La Privatisation est plus un sujet d'actualité en Europe, qu'aux Etats-Unis; où il existe très peu d'entreprises contrôlées par l'Etat. Par contre, tous les Etats européens contrôlent de nombreuses entreprises qui d'ailleurs représentent 12.5% du total des emplois en Europe. Mme Thatcher a commencé ce processus de privatisation depuis 1979, et a vendu plus de \$9 md. en sociétés d'Etat. Les Allemands ont commencé par la vente partielle de VEBA et VW. En Italie, les groupes d'Etat IRI et ENI ont déjà vendu des filiales. En France, Saint Gobain, les Assurance Générales de France, la Compagnie Bancaire Paribas et TF-1 vont être privatisées dans les prochains mois.

Il est évident, à notre avis, que ce processus de privatisation est la manifestation concrète de la volonté européenne de réduire le rôle traditionnel de l'Etat et les prélèvements obligatoires.

§ La réforme fiscale est une autre manifestation importante de cette même volonté. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de réforme aussi radicale que celle que vient d'approuver le Congrès américain. Toutefois, les modifications en matière de fiscalité européenne ont été

très significatives. En Angleterre, Mme. Thatcher a fait réduire le taux d'imposition marginal, sur les revenus salariaux de 98% à 60%, et sur les revenus d'investissement de 83% à 60%. Des réductions importantes des taux d'imposition sur les revenus des entreprises ont été appliquées par le Fisc anglais, néerlandais et allemand depuis 1984. En France, Mr. Balladur a annoncé en septembre une réduction de 3% en moyenne des impôts globaux en 1987 et de 5% en 1988. La Suisse elle aussi a éliminé les impôts sur les transactions sur l'or et sur les dépôts inter-bancaire - - afin d'améliorer la compétitivité des banques suisses. Quand au gouvernement allemand, il vient d'annoncer une restructuration fondamentale de la fiscalité allemande -- après que la "Kohl-ition" soit réélue en janvier prochain !

+ + + + +

LES CONCLUSIONS

Les relations monétaires et financières transatlantiques semblent s'orientées vers une plus grande intégration, et ceci dans presque tous les domaines. Cette évolution est poussée par une dérèglementation des contrôles sur les changes, des mouvements de capitaux, des taux d'intérêt, et des services financiers qui nous confère une liberté jamais connue auparavant.

L'intégration et la dérèglementation nous amènent vers un marché des capitaux international unifié où tout

investisseur ou tout emprunteur peut avoir le choix parmi un nombre croissant de services et de produits financiers.

Cavéat emptor ! La chute des plus importantes bourses du monde à la mi-septembre montre les risques que comportent une trop grande complexité et trop de mécanismes qui produisent un effet de levier sur l'activité des marchés. Cela comporte une volatilité accrue dans le court terme. Par ailleurs, la souplesse et les nouvelles techniques sophistiquées offrent peut-être une certaine "protection" contre une chute ininterrompue ou une volatilité à "grande vague".

La volatilité est donc une nouvelle caractéristique des marchés d'aujourd'hui et de demain. Citons comme exemple, l'importance des fluctuations des taux de change qui dépassent largement celles que nous avons eu dans les années 1972 à 1983.

Dans la mesure où la volatilité des taux de change complique le commerce international et produit des effets négatifs sur les économies nationales; elle devient une menace qui doit être maîtrisée. Cependant, il n'est pas question d'un retour aux taux fixes.

Le dollar est, dans ce contexte constitue le plus important problème actuel des autorités monétaires et politiques. Des problèmes étroitement liés: le billet vert, le déficit extérieur des E.U., et la faiblesse de l'économie américaine; risquent de provoquer la prise de nouvelles mesures protectionnistes.

RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

-30-

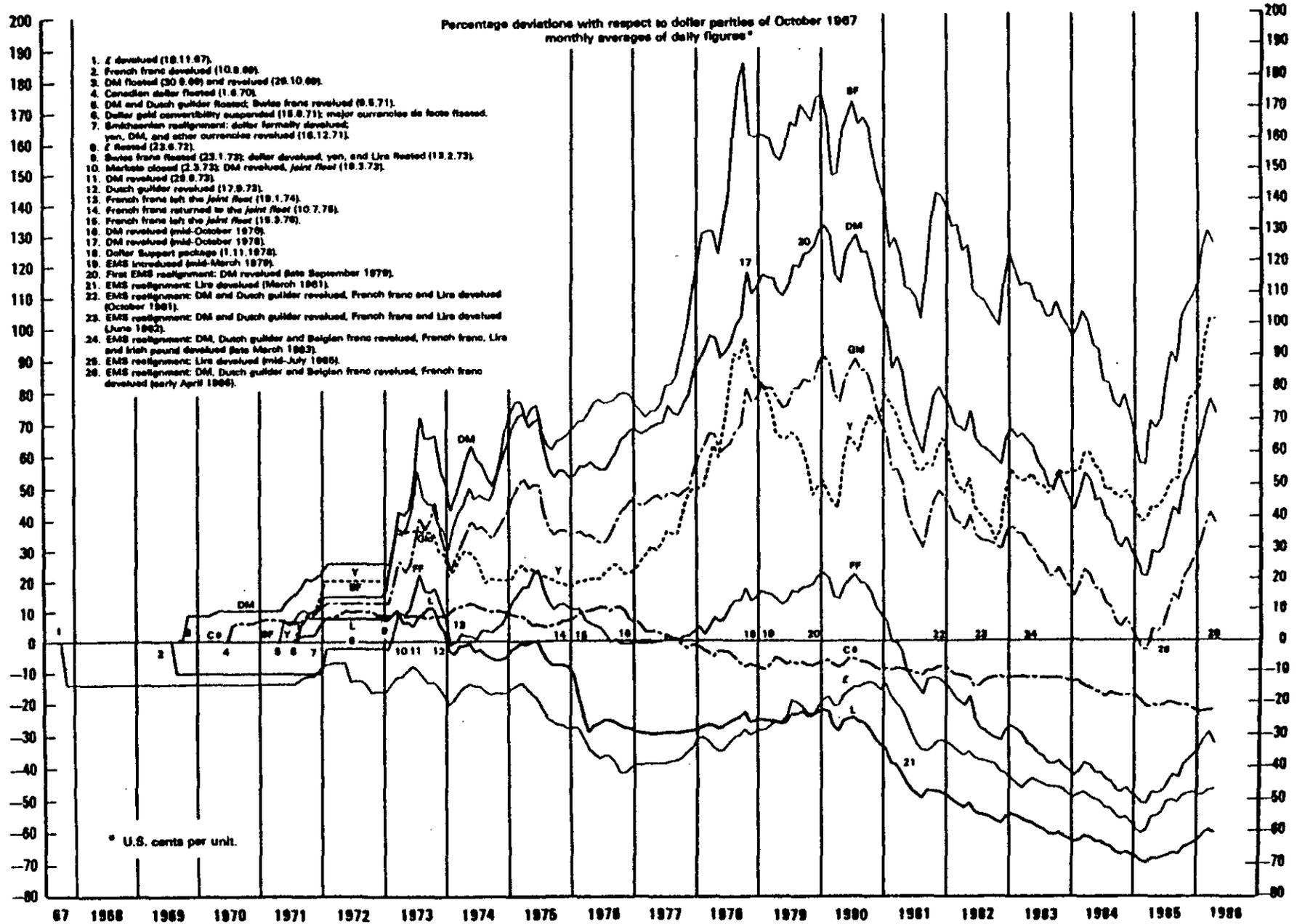
Il faut espérer que la dépréciation du dollar aura bientôt l'effet bénéfique attendu sur le déficit commercial des Etats-Unis et donc sur les rapports commerciaux. Il faut aussi espérer que les Négociations Multilatérales Commerciales aboutissent à un recul du protectionisme dans tous les domaines .

Il me semble évident, après cette longue analyse , que les relations monétaires et financières entre la Communauté Européenne et les Etats-Unis sont très souvent influencées par des décisions ou des phénomènes américains. Comme la souris qui est obligé de faire des acrobaties chaque fois que l'éléphant se retourne dans le lit, l'Europe se trouve trop souvent obligé de réagir.

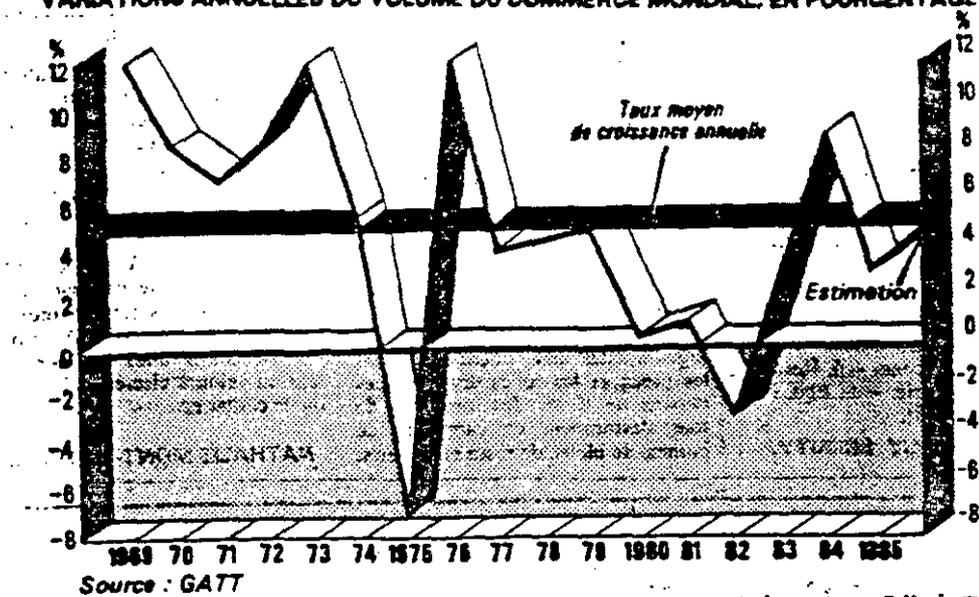
Mais ce rapport inconfortable serait amélioré dans la mesure où les Européens pourront prendre l'initiative de résoudre par eux-mêmes quelques-uns de ces problèmes, ou, à tout le moins, créer des occasions de les résoudre avec leurs partenaires américains et japonais.

+ . + + +

CHART U
EXCHANGE RATES OF MAJOR CURRENCIES AGAINST THE DOLLAR



VARIATIONS ANNUELLES DU VOLUME DU COMMERCE MONDIAL, EN POURCENTAGE



LES VINGT PRINCIPAUX EXPORTATEURS ET IMPORTATEURS EN 1985

Exportations	Valeur	Importations	Valeur
Etats-Unis (1)	306	Etats-Unis (1)	359
Allemagne (Rép. féd.) (2)	182	Allemagne (Rép. féd.) (2)	157
Japon (3)	176	Japon (3)	129
France (5)	162	Royaume-Uni (4)	109
Royaume-Uni (4)	101	France (5)	106
Canada (7)	88	Italie (6)	90
URSS (6)	86	Canada (8)	82
Italie (8)	78	URSS (7)	79
Pays-Bas (9)	68	Pays-Bas (9)	65
Belgique-Luxembourg (10)	53	Belgique-Luxembourg (10)	55
Taiwan (12)	31	Chine (19)	40
Corée (Rép.) (14)	30	Corée (Rép.) (12)	31
Suède (13)	30	Suède (13)	31
Hongkong (15)	30	Espagne (14)	30
Autriche (17)	27	Hongkong (16)	30
Chine (18)	27	Suède (18)	28
Irlande (16)	26	Singapour (15)	26
Espagne (23)	24	Arabie saoudite (11)	25
Arabie saoudite (11)	24	Australie (17)	24
Singapour (20)	23	Taiwan (20)	20

En milliards de dollars, les importations comprennent - soit, assurance et fret - les chiffres entre parenthèses indiquent le rang en 1984.
Sources : FMI-ONU.

International credit and bond markets					
US\$ billion					
Item	1981	1982	1983	1984	1985 p
A. Medium and long-term international bank loans and back-up facilities	108.6	103.6	76.7	90.8	109.9
Types of loans					
Bank loans 1	94.6	96.2	67.2	62.0	60.1
Euro-credits	91.3	90.8	60.2	53.2	53.5
Traditional credits	3.4	7.4	6.9	8.8	6.6
Back-up facilities 2	14.0	5.4	9.5	28.8	49.9
Borrowing countries 3					
OECD countries	54.8	57.7	39.0	55.3	60.1
OPEC countries	6.0	8.5	7.5	3.5	3.7
Other developing countries	45.2	34.8	25.6	25.7	17.8
Eastern European countries 4	1.5	0.7	1.1	3.3	4.8
International organisations 5	1.0	1.9	3.4	3.0	3.5
Borrowing sectors					
Public 6)	59.3	68.6	52.2	60.1	54.6
Private	49.3	35.0	24.5	30.7	55.3
Purpose of the loans					
New loans under rescheduling arrangements	—	—	14.3	11.3	7.1
Replacement or change of existing facilities	—	2.3	3.9	29.8	59.5
Bank loans	—	2.3	1.1	8.2	21.4
Back-up facilities	—	—	2.8	21.6	38.1
Other	108.6	101.3	58.5	49.7	43.3
Memorandum items					
Non-underwritten facilities	—	—	—	0.7	18.3
Standby credits in connection with mergers and take-over bids	39.1	—	4.0	26.5	7.0
B. International bond issues 7	52.8	75.5	77.1	111.5	167.8
Types of issues					
Euro-bonds 8	31.3	50.3	50.1	81.7	135.4
Traditional foreign bonds 9	20.5	25.2	27.0	27.8	31.0
Special issues 10	1.0	—	—	2.0	1.3
Borrowing countries 3					
OECD countries	40.6	60.2	60.3	94.8	139.9
OPEC countries	0.4	0.5	0.4	0.5	0.8
Other developing countries	3.9	3.9	2.7	4.1	7.9
Eastern European countries 4	0.1	—	—	0.0	0.4
International organisations 5	7.8	10.9	13.7	12.0	18.8
Borrowing sectors					
Public 6	28.2	42.0	43.5	54.8	73.2
Private	24.6	33.5	33.6	56.7	94.6
Types of bonds					
Variable rate bonds	11.3	15.3	19.6	38.2	58.4
Other bonds	41.5	60.2	57.5	73.3	109.3
Issue currencies and units of account					
US dollar	32.9	48.2	43.9	71.6	102.5
Swiss franc	8.4	11.3	13.5	13.1	14.9
Yen	3.3	3.9	4.1	6.1	12.8
Deutsche Mark	2.7	5.4	6.7	6.7	11.2
ECU	0.2	0.8	2.2	2.9	7.0
Pound sterling	1.4	1.9	3.0	5.6	6.8
Other	3.9	4.0	3.8	5.5	12.5
C. Total (A plus B)	161.5	179.1	153.8	202.3	277.7

1 Publicised new loans running for more than one year granted mostly by international bank syndicates (Euro-credits) or in national currency by national bank syndicates (traditional foreign credits) which have not necessarily been taken up yet. — 2 Financing commitments to back up the revolving placement of money market paper by international bank syndicates. — 3 For the definition of the groups of countries see the

table on p. 61. Borrowing operations by foreign financing companies are included under the country of domicile of the parent company. — 4 Including CMEA institutions. — 5 Including regionally unattributable loans. — 6 Including public enterprises and financial institutions and including international organisations. — 7 Including private placements and medium-term certificates of deposit with variable interest

rates. — 8 Issued by international bank syndicates. — 9 As a rule nationally syndicated issues in national currency. — 10 Direct placements and specially targeted issues of public borrowers in the United States. — p Provisional. Discrepancies in the totals are due to rounding. Source: OECD. BBk

The 1986 Institutional Investor 300

ANNEXE 4

Rank 1986	Rank 1985	Firm	Total Assets Under Management (millions)		Portfolio Mix				Tax-Exempt Assets Under Management (millions)	
			12/31/84	12/31/85	Equities	Fixed Income Securities	Cash and Equivalents	Real Estate		Other
1	1	Prudential (Newark, NJ) <i>Prudential Asset Mgmt</i> <i>Jennison Associates</i>	\$92,834	\$127,392	\$14,395	\$89,822	\$10,345	\$29,941	\$3,155	\$68,025
			34,579	45,288	5,582	35,878	1,184	12,040	644	45,288
			11,845	17,993	6,358	11,504	255	—	—	17,848
2	2	Aetna Life & Casualty (Hartford, CT) <i>Federated Inv.</i>	75,187	84,868	4,908	29,381	28,288	19,858	584	32,316
			29,877	32,583	778	4,889	27,785	8	—	349
4	3	Metropolitan Life (New York, NY) <i>State Street Research & Mgmt</i>	63,088	79,429	2,843	36,142	4,801	22,976	867	38,815
			11,172	12,528	8,982	2,572	1,184	—	—	11,855
3	4	Equitable Inv. Corp. (New York, NY) <i>Alliance Cap. Mgmt</i> <i>Calvin Bullock</i> <i>Equitable Cap. Mgmt</i> <i>Equitable Inv. Mgmt</i> <i>Equitable Real Estate Group</i> <i>Wood, Suters & Whitrop Mgmt</i>	70,481	78,898	22,444	35,982	5,838	25,038	302	55,079
			22,031	23,271	15,770	5,389	2,112	—	—	18,885
			838	1,170	500	368	284	—	20	78
			17,388	20,340	178	22,238	887	—	—	14,364
			7,787	7,824	5,188	800	1,554	—	382	7,252
			20,380	25,039	—	—	—	25,039	—	14,117
			1,178	1,242	871	369	102	—	—	373
5	5	American Express (New York, NY) <i>American Express Asset Mgmt</i> <i>Balcor</i> <i>Bernstein-Macaulay</i> <i>Boston Co.</i> <i>IDS Adv. Group</i> <i>IDS Financial</i> <i>Lehman Mgmt</i> <i>Shearson Asset Mgmt</i> <i>Shearson Equity Mgmt</i> <i>Shearson Mgmt</i>	59,023	67,035	19,385	27,743	11,944	7,404	559	29,222
			264	662	—	—	—	—	662	75
			4,269	5,500	—	—	—	8,900	—	1,437
			9,174	11,170	918	3,405	6,847	NA	NA	2,140
			8,813	9,781	3,432	3,706	900	1,438	225	6,156
			2,981	3,172	2,433	301	217	—	321	3,158
			17,997	23,122	7,266	13,320	1,957	486	113	6,368
			6,804	9,459	2,953	5,885	841	—	—	8,459
			3,036	4,856	2,142	1,336	1,178	—	—	1,354
			NA	280	270	5	5	—	—	100
			127	195	181	10	4	—	—	73

Rank 1986	Rank 1985	Firm	Total Assets Under Management (millions)		Portfolio Mix				Tax-Exempt Assets Under Management (millions)	
			12/31/84	12/31/85	Equities	Fixed Income Securities	Cash and Equivalents	Real Estate		Other
6	6	Merrill Lynch Asset Mgmt (Princeton, NJ)	\$48,113	\$58,774	\$4,502	\$9,746	\$44,046	—	\$480	\$4,866
8	7	Citicorp (New York, NY) <i>Citicorp Inv. Mgmt</i>	39,041	58,857	20,706	21,813	4,713	799	2,228	32,182
			—	34,880	13,903	15,182	2,927	799	2,089	28,800
7	8	J.P. Morgan (New York, NY) <i>J.P. Morgan Inv. Mgmt</i> <i>Morgan Guaranty</i>	39,189	49,062	19,530	15,501	7,007	2,447	4,577	38,866
			31,817	39,843	14,517	12,888	5,414	2,447	4,577	38,866
			7,343	9,219	5,013	2,613	1,593	—	—	—
9	9	Bankers Trust — Inv. Mgmt (New York, NY)	36,374	44,908	23,580	9,188	11,424	223	515	NA
10	10	TIAA/CREF (New York, NY) <i>CREF</i> <i>TIAA</i>	34,821	44,413	18,630	10,821	737	11,347	2,878	NA
			16,208	21,459	18,314	86	644	—	2,435	NA
			18,713	22,954	316	10,755	93	11,347	443	NA
25	11	Wells Fargo Bank (San Francisco, CA) <i>Wells Fargo Inv. Adv.</i> <i>Wells Fargo Realty Adv.</i>	22,106	41,832	24,948	3,177	1,147	9,971	2,389	28,548
			15,806	32,267	24,948	3,177	1,147	808	2,389	27,808
			6,500	9,365	—	—	—	8,365	—	641
14	12	Sears, Roebuck Group (Chicago, IL) <i>Allstate Insurance</i> <i>Coldwell Banker</i> <i>Dean Witter Reynolds InterCap.</i> <i>Sears Inv. Mgmt</i>	29,585	41,362	5,875	21,803	11,565	1,796	323	5,321
			12,849	14,818	2,708	10,647	517	948	—	1,047
			788	793	—	—	—	793	—	—
			12,937	21,820	1,398	9,724	10,596	—	102	343
			3,011	3,931	1,771	1,432	452	55	221	3,831
16	13	Fidelity Investments (Boston, MA) <i>Fidelity Mgmt Trust</i>	27,103	39,376	17,755	8,880	12,483	NA	268	8,784
			1,782	3,338	3,244	—	—	NA	84	3,254

Market Coverage of Morgan Stanley Capital International Indices

At 30 June 1986

	Companies included in Perspective	Companies included in Indices	Weight in MSCI World Index %	Market value of companies included in Indices \$ billion	Total market value* of countries included \$ billion	Market coverage of Indices %
	Number	Number				
Austria	8	8	0.1	3.0	4.7	62.5
Belgium	26	18	0.6	18.7	28.8	65.0
Denmark	23	21	0.2	7.0	14.7	47.9
France	101	84	2.2	70.0	118.8	58.9
Germany	86	52	4.2	133.6	200.6	66.6
Italy	73	49	2.1	67.6	100.5	67.3
Netherlands	36	23	1.6	49.3	62.3	79.1
Norway	17	14	0.2	5.2	9.5	55.1
Spain	21	18	0.6	19.6	33.1	59.1
Sweden	33	24	0.9	27.7	44.6	62.1
Switzerland	55	34	2.1	66.4	97.8	67.9
U.K.	171	118	8.5	267.0	426.0	62.7
Europe	650	463	23.3	735.1	1141.4	64.4
Australia	75	63	1.3	39.9	64.4	62.0
Hong Kong	32	25	0.7	23.3	38.3	60.8
Japan	290	224	27.4	864.2	1428.5	60.5
Singapore/Malaysia	59	57	0.5	14.8	29.1	50.8
Europe, Australia, Far East	1106	832	53.2	1677.3	2701.7	62.1
Canada	88	75	2.7	84.1	158.0	53.3
Mexico	26	24	0.1	1.9	3.5	55.2
South African Gold Mines	30	21	0.2	7.8	13.2	59.3
USA	462	327	43.8	1378.8	2291.2	60.2
"World"	1712	1279	100.0	3149.9	5167.6	61.0

* Estimates. Market value of investment companies and of foreign domiciled companies are excluded to avoid double-counting.

LA LETTRE DU C.E.P.I.I.

CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES

N° 57

ISSN 0243-1947

Juillet 1986

La vogue des OPA aux Etats-Unis

La prise de contrôle par surprise de la Générale Biscuit par BSN, et l'âpre bataille entre la Cie du Midi et le Groupe Axxa pour celui de la Providence, ont fait brusquement surgir sur la scène financière française des méthodes utilisées depuis longtemps — et sur une tout autre échelle — aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Sans doute ces opérations ne sont-elles pas les premières que la France ait connues depuis la dernière guerre, mais l'usage en a été jusqu'à présent fort limité, en comparaison avec le succès croissant qu'elles connaissent dans les pays anglo-saxons.

La première offre publique d'achat enregistrée en France a été, sauf erreur, lancée en 1964. En 1968, la tentative de mainmise par BSN sur Saint-Gobain, de beaucoup plus puissant à l'époque, a quelque peu choqué les dirigeants d'entreprises françaises, et s'est terminée par un échec. Si, entre 1966 et 1978, on a compté tout de même une centaine d'OPA, près d'un tiers étant du reste à l'initiative de sociétés étrangères, le rythme annuel n'en a cessé de décroître par la suite : 12 en 1977, 8 en 1980, 2 en 1984, avant de se redresser en 1985 avec une dizaine d'offres.

On peut se demander si la vogue des OPA n'a donc pas enfin touché la France après avoir agité depuis plusieurs années les marchés financiers anglo-saxons. Aussi n'est-il pas sans intérêt d'en rappeler l'ampleur, au moins aux Etats-Unis, avant d'en examiner rapidement les implications économiques et financières.

La prise de contrôle des entreprises aux Etats-Unis

La valeur totale des fusions et acquisitions de sociétés a atteint, en 1985 aux Etats-Unis, 180 milliards de dollars, avec trois mille opérations environ, contre un peu plus de 120 milliards en 1984 et 73 milliards « seulement » en 1983. Les spécialistes s'attendent à ce que la barre de 200 milliards soit atteinte en 1986 (1). Trente-six transactions ont excédé en 1985 1 milliard de dollars (18 en 1984), pour un montant total de 93 milliards de dollars, et sept avaient même dépassé 3,5 milliards chacune, contre trois seulement en 1984 (tableau 1). BSN-Générale Biscuit, avec 3,4 milliards de FF, est loin du compte !

TABEAU 1
Principales opérations
réalisées aux Etats-Unis
en 1984 et 1985
(milliards de dollars)

1984			1985		
Rang	Compagnies en cause	Valeur	Rang	Compagnies en cause	Valeur
1	Chevron/Gulf Oil	13,2	1	Philip Morris/GI Foods	5,6
2	Texaco/Getty Oil	10,1	2	Allied/Signal COS	4,9
3	Mobil/Superior Oil	5,7	3	Reynolds/Nabisco	4,9
4	Beatrice/Esmark	2,7	4	GI Motors/Hughes Aircraft	4,7
5	Kiewit Murdoch/Continental	2,7	5	Phillips petroleum/ rachat de ses propres titres	4,6
6	GI Motors/Electronic Data	2,6	6	Unocal/Idem	4,3
7	Broken Hill/Utah internat.	2,4	7	Baxter Travenol/American Hospital	3,7
8	Champion Int./St Regis	1,8	8	Nestlé/Carnation	2,9
9	Teledyne/rachat de ses propres titres	1,7	9	Monsanto/Searle	2,7
10	Manuf. Hanovers/CIT Financial	1,5	10	Coastal/American Natural Resources	2,5
Total des plus importantes opérations*		63,0	Total des plus importantes opérations*		73,9

Source : *Fortune*, 21.1.1985 et 20.1.1986.

* Du total retenu par *Fortune* ont été retirées les émissions sans relation avec une tentative d'OPA.

(1) En Grande-Bretagne, la valeur des OPA lancées en 1985 a atteint sans doute une dizaine de milliards de dollars, en hausse de 50 % environ sur celle de 1984. Les montants les plus importants sont actuellement de l'ordre de 3 milliards de dollars par opération.

UNE SOURIS QUI N'A PAS BOUGE



C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

6

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

° COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

Henri BOURGUINAT, Professeur,
Université de Bordeaux I

LE DOLLAR ET L'EUROPE : ELEMENTS

POUR UN DIALOGUE PLUS LUCIDE

"Le dollar et l'Europe", plus de quarante ans après Bretton Woods, y a-t-il plus bel exemple d'histoire d'un couple aux relations successives d'attraction-répulsion ? Ne trouverait-on pas en effet dans cette longue histoire des relations entre la monnaie clef de l'après guerre et les pays européens, toutes les péripéties d'un cheminement amoureux toujours quelque peu agité : de 1944 jusqu'à pratiquement 1971, n'y pourrait-on d'abord reconnaître la phase de domination-séduction d'un dollar peu contesté situé au centre d'une constellation monétaire où l'Europe ne fait que progressivement retrouver sa place ? Après l'accord de l'Institut Smithonien de 1971, et plus encore après la seconde dévaluation de 1973, le dollar, tout en restant au centre du système mais parce que sa valeur n'est plus désormais intangible, paraît déjà moins assuré, sinon affaibli. En novembre 1978, n'est-ce pas - oh paradoxe ! - un plan de sauvetage du dollar que doit mettre en oeuvre le président Carter, aidé en cela par l'Europe et le Japon ?

Un peu plus tard, en cette fin de décennie Soixante-dix, qu'il paraît loin déjà le temps du "dollar gap" et de la fascination de l'étranger pour la monnaie des Etats-Unis. Effectivement, le système monétaire international aspire, dès ce moment, à une certaine diversification : des banques centrales aux opérateurs privés du marché, la préoccupation principale est alors de substituer aux actifs libellés en dollars, d'autres monnaies, le plus souvent européennes ; certes la monnaie américaine libelle encore près de 67% des réserves officielles et, de très loin encore, demeure la première monnaie utilisée au niveau des bilans des banques de la zone déclarante BRI mais, néanmoins, la tendance paraît amorcée. Quelle que soit encore la prééminence du dollar (notamment en tant qu'instrument de facturation et de support des opérations financières privées), sa fonction de monnaie internationale véhiculaire n'est plus tout à fait exclusive (H. Bourguinat, 1981). D'autres instruments, au premier rang desquels le mark, commencent à apparaître non tant

d'ailleurs comme de véritables substituts au dollar, seule monnaie internationale "pleine", mais plutôt comme des compléments susceptibles de remplir, à côté de lui - au moins partiellement et progressivement -, certaines des fonctions exigées d'une monnaie internationale. A la veille de la décennie Quatre-vingt, il peut donc apparaître que l'Europe a quelque rôle à jouer dans le concert monétaire international. Mais c'est à ce niveau que justement l'ambiguïté s'installe.

De quelques signes avant-coureurs - et effectivement importants - qui révèlent que le monde aspire à une diversification progressive des instruments monétaires utilisés à l'échelle internationale, quelques uns se croient autorisés à proclamer que l'on est au "crépuscule" du règne du dollar ou même à prévoir, purement et simplement, la "fin du dollar" en tant que pivot du Système monétaire international. C'est justement le temps où l'élément européen du couple, conforté à point nommé par le principe de la création du S.M.E. (Conférence de Brême de 1978), paraît avoir le vent en poupe. Passe encore si légitimement on prétend alors créer, par rapport au régime général de flottement qui a déjà fait ses preuves en matière d'instabilité des taux de change, un "îlot" de stabilité européen. Mais ne va-t-on pas déjà trop loin lorsqu'on présente ici où là l'E.C.U. comme un substitut possible, voire comme un rival potentiel au dollar non seulement en tant que numéraire mais encore en tant qu'instrument de réserve et de transaction ? C'est le temps, qu'on peut dire, sans excès de cruauté, de l'Europe monétaire seulement esquissée mais qui joue déjà un peu à la grenouille de la fable.

C'est aussi celui d'un problème à notre sens mal posé. Si, en effet, ce qui s'est passé après l'instauration des changes flottants et les deux dévaluations successives du dollar a bien révélé que l'Europe et le Japon avaient progressivement vocation à jouer un rôle croissant sur le plan de la redéfinition d'un Système Monétaire International plus stable, ce n'était pas contre le dollar mais à côté de celui-ci qu'ils avaient à le faire.

Pour bien analyser les relations de séduction-répulsion du dollar et de l'Etat, deux écueils sont à éviter : soit, au gré de la tendance du marché des changes du moment, considérer que le dollar est susceptible d'être rapidement supplanté ou du moins concurrencé, par la monnaie européenne en tant que pivot du système monétaire international. L'admettre relèverait en réalité d'une naïveté actuelle certaine. Mais, en sens inverse, il serait tout aussi dommageable de considérer qu'il est le soleil autour duquel les autres monnaies de la constellation doivent passivement sinon docilement, s'ordonner. La première attitude ferait trop bon marché de la démonstration de force toute récente de la monnaie américaine et au-delà de bien des facteurs d'une aptitude actuelle unique du dollar américain à être la seule monnaie internationale véhiculaire "pleine". Mais, inversement, la seconde minorerait la tendance à l'émergence progressive d'autres pôles monétaires à vocation internationale parmi lesquels celui de l'Europe n'est pas potentiellement le moindre.

Au lieu de considérer que ce qui affaiblit le dollar profite à l'Europe et, inversement, ce qui lui en bénéficie lui nuit, il y a lieu, selon nous, de marquer fortement que l'Europe des monnaies doit plutôt épauler le dollar que le concurrencer. Pour tenter de l'établir, nous montrerons qu'un bout de chemin doit être fait par l'une et l'autre des parties. En particulier, si l'on prend la situation du dollar fort des cinq dernières années, il apparaît (Section I) qu'il faut admettre que cette luxuriance du dollar n'a pas été imputable à la seule supériorité de l'économie des Etats-Unis et que, de ce point de vue, la "douce insouciance" (Benign Neglect) américaine a été tout à fait partagée par celle des pays européens. Pourtant, dès 1983, ce dollar, à la montée qui apparaît alors presque irrésistible, devient une monnaie à la force de plus en plus empruntée (Section II). Si ensuite, nous rapprochant de ce qui s'est passé à partir de la réunion du Groupe des Cinq de septembre 1985, nous considérons le retournement récent du dollar, nous aurons encore à voir (Section III) que rien n'est encore réellement réglé et qu'une correction supplémentaire de trajectoire

soit une nouvelle baisse du dollar, reste nécessaire ; or, celle-ci paraît impérieusement impliquer une dose forte de coopération internationale dans laquelle l'Europe a son rôle à jouer.

I - LA DOUBLE INSOUCIANCE ET LE DOLLAR FORT

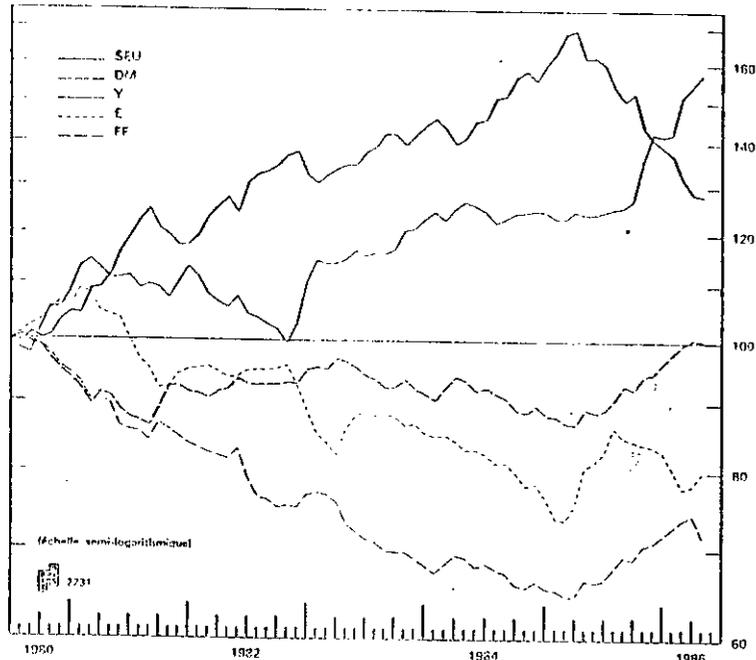
Entre le début de 1980 et le pic qu'il atteint en février 1985, le dollar connaît un extraordinaire mouvement d'appréciation qui le porte à plus de 70% de hausse en termes de taux effectifs. De nouveau, le monde entier "a faim" de dollar et cherche à investir en dollars. C'en est bien fait de la longue marche à la baisse de la fin de la décennie précédente. Le dollar est au pinacle (Graph. 1) : sa revanche est éclatante. L'Amérique, face à cette divine surprise d'un billet vert redevenu attractif, purement et simplement, exulte. A l'étranger, les pays européens en particulier (les déclarations successives, en forme de plaintes, de J. Delors en 1983) commencent à s'agiter : le dollar cher, ce sont des approvisionnements pétroliers qui renchérisent ; mais, il apparaît assez vite, et, en tout cas nettement dès le fin de 1983, que ces regrets sont un peu hypocrites et que, de fait, grâce au dollar fort, la "locomotive" américaine tire les exportations mondiales. C'est le temps de ce que nous appellerons la "double insouciance".

Des intérêts Etats-Unis-étranger finalement concordants

Dès 1982-1983, il apparaît qu'il devient progressivement surévalué par rapport à la parité des pouvoirs d'achat ; il le sera de près de 40% au début de 1985 et pourtant, les autorités monétaires américaines se refusent presque dédaigneusement à toute intervention susceptible de freiner cette surévaluation. Pour Donald Regan comme pour Beryl Sprinkel, les responsables du Trésor américain de l'époque, la vigueur du dollar ne fait que refléter celle de l'économie américaine qui s'épanouit peu à peu en 1983 et surtout 1984. Le premier, péremptoire, n'hésite pas, par exemple, à répondre à ceux qui lui demandent si le dollar fort ne serait pas la cause

Graph. 1 - Variations des taux de change effectifs du dollar
et d'autres grandes monnaies, 1980-86

Moyennes mensuelles. juin 1980 = 100



Source : BRI : 56ème Rapport Annuel

première de la faible croissance un peu partout ailleurs dans le monde :

"La cause première, dites-vous, la cause première de la faible croissance dans le reste du monde, ce sont des politiques économiques intérieures. Cela n'a rien à voir avec le dollar fort. Le dollar fort a été très utile pour résoudre certains des problèmes que les autres avaient créés, car il permet aux autres nations de vendre leurs biens aux Etats-Unis. Pour acheter leurs produits, nous allons encaisser pour la première fois depuis des décennies, un déficit commercial de 100 à 150 milliards de dollars ?" (Conférence de presse du 27 septembre 1984).

Cette vigueur de l'économie américaine contraste à ce moment de plus en plus avec l'Eurosclérose du Vieux Continent qui, comparativement, manque de dynamisme et de flexibilité. Il ne saurait donc être question, dans ces conditions, de contrecarrer en quoi que ce soit les forces du marché et les réaménagements de portefeuille qui ne font que sanctionner ce différentiel de croissance avec la conjoncture des Etats-Unis. D'ailleurs, le voudrait-on que, sans doute, on ne le pourrait pas : ce sont, remarque-t-on, près de 200 milliards de dollars d'opérations qui sont traités chaque jour sur le marché des changes dont près des 2/3 en dollars. Les quelques milliards de dollars engagés par les banques centrales n'auraient, dit-on, guère de prise sur le tendance de fond d'un marché qui traite, lui, des centaines de milliards de dollars chaque semaine. L'heure est donc à l'abstention pure et simple de la Réserve Fédérale. Il faut dire que l'atmosphère générale de "dé-régulation" est peu propice à une action correctrice de la banque centrale américaine et que le souvenir de 46 milliards de dollars engagés sans grand succès en 1978 pour "agir contre le vent" (leaning against the wind), par l'ensemble des banques centrales, est encore vivace. On ne voit donc guère, a priori, pourquoi il serait plus efficace d'intervenir alors pour stopper la hausse du dollar qu'il ne l'était, quatre ou cinq ans plus tôt, pour freiner sa baisse.

D'ailleurs, les partenaires des Etats-Unis, à commencer par les pays Européens, ne se montrent guère plus actifs en ce domaine. Certes, dès la fin de 1983, ils n'hésitent pas à faire savoir que la hausse du dollar leur fait problème, en particulier au niveau du prix de leurs importations. Toutefois, une observation plus attentive de l'évolution de leurs termes de l'échange (P. Atkinson et J.C. Chouraqui, 1984; H. Bourguinat, 1985), permet d'en comprendre les raisons ; la hausse du dollar ne les affecte guère : si les prix des importations en monnaie nationale augmentent du fait de l'appréciation du dollar, la contrevaletur en monnaie locale des prix en dollars obtenus à l'exportation s'élevé également. Ainsi, par exemple, pour l'Europe, au deuxième trimestre 1983, excepté pour la Belgique et le Danemark, les autres pays européens ont, vis-à-vis des Etats-Unis, des termes de l'échange, soit stables (RFA), soit même légèrement améliorés (France). Si l'on ajoute à cela, sur le plan des volumes, que la reprise américaine de 1983 et 1984, vient puissamment "tirer" l'importation américaine, on comprendra qu'au-delà des protestations de principe sur les "dégâts" causés à l'importation des pays non-américains par la hausse du dollar, la tendance soit plutôt à l'acquiescement. A la douce insouciance des uns (les Américains) répond de fait celle des autres (pays industrialisés de l'O.C.D.E.).

L'Allemagne et le Japon en particulier, accroissent leur exportations aux Etats-Unis à un rythme étonnamment rapide sous l'influence conjuguée du renouveau conjoncturel américain (1983 et 1984) et de la hausse du dollar. C'est ainsi, par exemple, que le déficit des Etats-Unis vis-à-vis du Japon va quadrupler.

(1) En 1986, les trois principaux pays (Grande-Bretagne, Etats-Unis, et Japon - comme les deux enquêtes de la Banque d'Angleterre et de la Réserve Fédérale de New-York viennent juste de le révéler - traitent à eux seuls près de 200 milliards de dollars chaque jour (dont, 90, 50 et 48 milliards, respectivement à Londres, New-York et Tokyo).

Les intérêts des uns et des autres paraissent d'abord concorder : les Etats-Unis voient leur politique monétaire restrictive "mordre" de plus en plus fortement sur l'inflation domestique, leur croissance se redresser si nettement que leur chômage décline et le problème de leur position monétaire extérieure paraît un temps pouvoir lui-même se résoudre : les placements affluent aux Etats-Unis. L'étranger subit certes le contrecoup de la hausse du dollar au niveau du prix de ses importations (mais la surcharge au niveau du prix du pétrole va peu à peu s'alléger du fait du retournement du prix du brut) ; en contrepartie, tant les pays industrialisés que ceux des pays semi-industrialisés qui en ont le plus besoin, du fait de la crise de l'endettement (notamment le Mexique et le Brésil) exportent à "tout va" aux Etats-Unis. Les années 1983 et 1984 vont être en particulier celles où, même s'ils s'en défendent, les pays non-américains tirent le meilleur parti de la reprise aux Etats-Unis à travers, justement, la hausse du dollar. Par la très large sous-évaluation de leur monnaie, ils retrouvent en fait la voie bien connue du Beggar-thy-Neighbour policy : ils exportent, par ce canal, un peu de leur chômage. C'est d'ailleurs cette répercussion de la vigueur de la pénétration étrangère aux Etats-Unis qui, surtout à partir de 1984, va créer problème et conduire l'Amérique à réagir. Néanmoins, pendant près de quatre ans, la "douce insouciance" américaine et celle de l'étranger se nourrissent de la force du dollar associée en fait un peu trop facilement à la plus grande vigueur de l'économie américaine.

Différentiel d'intérêt réel, effet de sanctuaire et "bulles" spéculatives

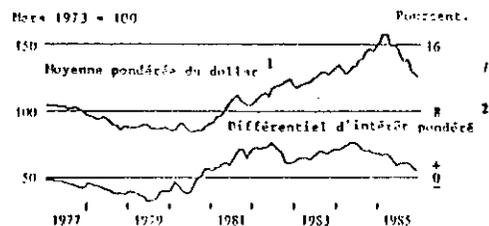
Toute la période 1980-1985 va être marquée par une difficulté de plus en plus évidente à fournir la "bonne" explication d'une hausse du dollar qui ne va cesser de se poursuivre, alors qu'à partir de 1983, le compte courant de la balance des paiements américains devient de plus en plus fortement déficitaire. (40 milliards en 1983, mais 101 en 1984 et 118 en 1985). Les "modèles"

théoriques qui paraissent les plus pertinents au début de la période deviennent rapidement obsolètes et on a bientôt l'impression - peu agréable, il faut en convenir, pour qui croit à un pouvoir explicatif de la théorie économique - que le "bon" modèle de détermination du cours du dollar est introuvable. Rappelons seulement ici les arguments centraux des modèles successivement utilisés.

1. Le différentiel de rendements réels anticipés est d'abord, tout naturellement invoqué. Dès 1980-81, en effet, avec l'efficacité grandissante de la politique de base monétaire et le fléchissement des tensions inflationnistes qui s'en déduit, on note un écart positif des rendements réels anticipés qui explique que les actifs financiers américains deviennent de plus en plus attractifs.

L'écart atteint jusqu'à 30% pour les investisseurs étrangers et on veut alors trouver là la source principale de la

Graph. 2 - Taux de change effectif du dollar et différentiel de taux d'intérêt



1 - Le taux de change effectif du dollar américain est calculé par rapport aux 10 pays européens plus la Suisse sur la base des pondérations 1972-76.

2 - Les taux d'intérêt sont ceux des titres publics à long terme ajustés du taux d'inflation anticipé estimé en moyennes mobiles (36 mois). Le différentiel est calculé en soustrayant du taux d'intérêt U.S. le taux d'intérêt moyen pondéré du groupe des dix plus la Suisse.

Source : Federal Reserve Bulletin, mai 1986

hausse du dollar. Au point de départ de cette conception on trouve bien entendu la théorie de la parité des taux d'intérêt qui structure tous les modèles de détermination de l'équilibre du marché

des changes : aux primes de risque près (celles-ci devant d'ailleurs être d'autant plus faibles que le marché international des capitaux est bien intégré), à un différentiel d'intérêt positif sur les actifs libellés en dollars doit correspondre un taux de déport sur le dollar (PTI couverte) et/ou un taux (PTI non couverte) de même magnitude.

Pour le dollar des années Quatre-vingt, on en vient d'ailleurs à franchir un pas supplémentaire en affirmant que cette différence reflète non seulement le succès de la politique Volcker d'éradication des tensions inflationnistes mais encore le dynamisme, beaucoup plus affirmé de l'économie en Amérique qu'en Europe. Il y a, dit-on, dans cette recherche croissante des placements en dollars une volonté de profiter des bons résultats d'une économie américaine dopée par la politique de l'offre (réduction fiscale de 1981 et augmentation des dépenses militaires).

En fait, il y aurait beaucoup à dire entre cette relation établie entre un dollar "fort" et une économie américaine elle-même redevenant "vigoureuse" par rapport à une Europe frappée quant à elle de léthargie, bien empêtrée dans ses réglementations et affectée d'un mal pernicieux qui selon le mot de H. Giersch directeur de l'Institut de Kiel, peut être qualifié "d'Euroscclérose" des pays du Vieux Continent.

En réalité, quelles que soient les performances incontestables sur le plan des taux de croissance de l'économie américaine en 1983 et 1984, il faut ne pas oublier que le dollar connut un rythme d'appréciation particulièrement rapide entre le 4ème semestre 1980 et le premier semestre de 1983 alors que, durant cette période, on eût d'abord une minirécession, puis une stagnation avant d'enregistrer, en 1982, une récession assez caractérisée. Comment aussi oublier que la Bourse a été dans l'ensemble moins florissante aux Etats-Unis qu'en Europe depuis le début de 1983? Que dire encore du fait que les capitaux entrant aux Etats-Unis, qui en cas de rendements réels anticipés plus élevés auraient

dû apparaître sur le plan de l'investissement direct et de portefeuille ne compteraient à ce titre que pour le quart du financement externe, le reste étant constitué principalement par des achats de titres courts et par des placements bancaires.

Autres éléments d'affaiblissement d'une liaison causale directe et générale économie américaine "forte" - dollar "fort" et, au-delà, Eurosclérose croissante - appréciation de la devise américaine : le fait que l'origine des capitaux les plus importants qui financent l'économie américaine de plus en plus se trouve au Japon, pays qui a lui-même une croissance élevée ; enfin, au début de 1985, la conjoncture marque le pas aux États-Unis alors que le dollar continue à être fortement demandé.

Au total, on ne saurait, comme le fit encore en janvier 1985, avec un peu trop d'insistance, le secrétaire d'État au Trésor, T. Mac Namar, soutenir simplement que :

"La force persistante du dollar reflète une amélioration fondamentale de la politique économique américaine, avec des performances et des perspectives qu'on ne trouve pas dans les autres pays".

Cette liaison, un moment soutendue par une Amérique qui effectivement pendant deux ans reprend et crée des emplois, alors que l'Europe continue elle à stagner même si sa productivité croît encore plus vite que celle des États-Unis - elle absorbe en fait alors ses gains de productivité pour financer un chômage qui continue à progresser -, ne saurait justifier l'ensemble de la marche ascendante du cours du dollar. Au-delà, l'extraordinaire rebond de la monnaie américaine ne saurait être expliqué, au moins à partir de 1983-84, par le simple différentiel d'intérêt réel sur les actifs américains.

En ce qui concerne le différentiel de rendement réel anticipé positif en faveur des États-Unis proprement dit, qui constituerait le cœur de l'argument principal invoqué pour justifier la hausse du dollar, il commença lui-même à être mis à mal dès

l'instant (Graph.2) où déjà, à partir du second semestre de 1982 et plus nettement encore à partir de février 1984, ce différentiel commença à se réduire régulièrement, alors que le dollar continuait à augmenter jusqu'en février 1985.

2. L'argument du "hâvre de sécurité" fut lui-même souvent invoqué à partir de 1981, au nom du risque plus limité que pouvait représenter l'achat d'actifs américains d'abord par rapport à la crise polonaise puis, à partir de l'été 1982, par rapport à des créances obtenues sur des pays en voie de développement de plus en plus fréquemment en difficulté. De ce premier aspect, on pourrait rapprocher le fait que l'atmosphère générale de l'économie américaine (amélioration du traitement fiscal de l'investissement en 1981) et la reprise auraient renforcé l'attrait du rendement des investissements aux États-Unis. De même encore est-il exact de constater que la dé-réglementation financière pouvait avoir accru encore la profondeur du marché financier américain et la variété de la gamme des placements disponibles. Ce dernier aspect, s'il ne se confond pas totalement avec le sentiment d'un risque moindre sur le marché américain et susceptible à lui seul de favoriser le dollar, néanmoins le rejoint pour justifier qu'en dehors même du couple rendement-risque, l'élément attraction d'un marché financier à nul autre pareil, puisse jouer en faveur du dollar. Effectivement, il est exact que le monde entier apprécie plus que jamais la souplesse et la gamme des opérations des places financières américaines dynamisées par la dé-régulation ; nulle part ailleurs, les opérations sur les swaps d'intérêt, les options, les marchés à terme, les O.P.A., ne sont comparables. "Nous aimons la dimension du marché financier américain autant pour la négociabilité de sa monnaie que pour la variété de ses instruments" rappelle, par exemple, un responsable de compagnie d'assurance japonais (Fortune, mai 1986), illustrant en cela un comportement déjà ancien.

3. Le dollar dans une "bulle" spéculative

La conversion de certains des théoriciens anglo-saxons les plus fameux de la détermination des taux de change (R. Dornbusch, 1982, J. Frankel, 1985) à l'analyse en termes de "Bubbles" est à cet égard très significative : les modèles de base établis en termes de portefeuille, tous plus ou moins fondés sur la théorie de la parité des taux d'intérêt, s'avèrent alors peu à peu imprévisibles à expliquer que le dollar, surtout en 1984 et 1985, continue à se situer au zénith alors que la balance courante américaine se dégrade et que les écarts d'intérêt se réduisent.

Dès lors, en exploitant une analyse antérieure (A. Blanchard, 1979) sur les propriétés mathématiques de points selles dans les modèles d'équilibre avec anticipations rationnelles, on franchit le pas : cette fois, on cherche à montrer que la hausse du dollar peut très bien se concevoir en dehors de l'influence des "fondamentaux" (ie les facteurs retenus habituellement comme éléments déterminants des variations de change tels que : écarts d'intérêt, variations de politiques monétaires ou budgétaires, soldes du compte courant etc...). La première tentative (R. Dornbusch et J. Frankel) va consister à établir les conditions pour que, sur la base du seul taux de dépôt enregistré (supposé égal lui-même au différentiel d'intérêt comme le veut la théorie de la parité des taux d'intérêt), le dollar puisse avoir une probabilité $1 - p_t$ de rester surévalué pour la période à venir.

(1) La "bulle" apparaît dans ces conditions (annexe I) comme un écart cumulé qui se développe par rapport au sentier d'équilibre déterminé par les "fondamentaux". L'écart par rapport aux "fondamentaux" ne suffit pas : encore faut-il que le cours de change courant dépende positivement de son propre taux de variation anticipé (hypothèse d'anticipations rationnelles). En conséquence, plus la monnaie s'éloignera de son taux d'équilibre (sur ou sous évaluation) et plus le taux de l'appréciation (dépréciation) sera lui-même élevé, plus la probabilité d'éclatement de la bulle devrait en principe s'accroître, sauf s'il y a, simultanément, variation des fondamentaux.

L'idée ne manque pas d'intérêt dans la mesure où elle paraît admettre que, sous certaines conditions d'anticipations auto-validantes, la hausse du dollar pourrait se maintenir sans se référer à des éléments comme les différentiels de rendement anticipés ou les écarts de degré de risque. Toutefois, les tests effectués (J. Frankel, 1985) se sont avérés bien décevants : n'aboutissaient-ils pas à montrer que sur la période février 1980-mars 1985, (en données mensuelles), la probabilité pour le dollar d'abandonner le sentier correspondant à la bulle apparaissait plus faible (3%) à la fin de la période (en mars 1985, soit après plusieurs années de surévaluation incontestable), alors que, manifestement, on s'était beaucoup plus écarté du taux d'équilibre alors qu'au début de cette même période (février 1980).

L'occasion était pourtant belle de retrouver ainsi certaines des observations de R. Nuruske (1945) sur le rôle de la spéculation pure en changes flottants ; rôle fondé sur un côté mimétique, si ce n'est "panurgéenne" des comportements des opérateurs. Aurait-on prouvé ainsi que les méthodes de prévision les plus utilisées sur le marché des changes, à savoir celles des chartistes, pouvaient, pour des périodes de plusieurs mois sinon de plusieurs années, orienter le marché vers des cours de moins en moins justifiés par les "fondamentaux" qu'on aurait, du même coup, légitimé la mise en course d'un régime de flottement des taux de change à l'équilibre démontré désormais "introuvable" sur des périodes de plus en plus longues.

En fait, les résultats des tests ne reflètent pas l'évolution des cours du dollar en termes de bulles rationnelles. En effet, il semble (P. Krugman, 1985) qu'ils aient été fortement contraints par l'hypothèse de rationalité des anticipations : si l'on admet - ce qui semble statistiquement vérifié - notamment à partir des séries de cours anticipés de The Economist Financial Reports "ou d'autres revues financières telles que celle de l'American Express Bank" - que le cours à terme n'a pas été de 1980 à 1985 un bon prédicteur du cours futur et que les opérateurs ont en fait constamment

extrapolé un taux de dépréciation du cours du dollar plus fort que le taux du déport (J. Frankel et M. Froot, 1986) simultanément constaté au niveau du différentiel d'intérêt (tant nominal que réel). Dans la mesure où les primes de risques calculées paraissent beaucoup trop faibles pour réconcilier les écarts de taux d'intérêt et de taux de dépréciation du dollar (J. Frankel, 1983), on parvient à la conclusion d'un dollar sur lequel on continue d'investir pendant plus de quatre ans au nom de différences positives actuelles sur les rendements alors même que les Instituts spécialisés anticipent une baisse à moyen-long terme beaucoup plus forte, compte tenu en particulier du déficit courant américain et de l'augmentation dérivée de l'endettement extérieur des Etats-Unis. On aboutit ainsi à la conclusion d'une 'bulle' mais cette fois irrationnelle : les comportements des opérateurs s'avèrent "myopes" et alors, effectivement, on retrouve le syndrome du peso mexicain constaté jusqu'à 1976 : on prolonge l'accumulation des avoirs sur une devise alors qu'on sait que le gain d'intérêt pourra être plus que compensé par la dépréciation postérieure. La parité des taux d'intérêt ne serait donc plus à la base de l'équilibre du marché dès l'instant que les comportements apparaissent irrationnels. On retrouverait ici les idées de Keynes sur le rôle de l'imitation et de l'irrationalité généralisée dans les placements financiers : à partir d'un certain moment, ce sont les rumeurs qui l'emportent sur les calculs rationnels. Chacun copie en effet son voisin et il arrive un temps où le prix se forme en dehors de toute pertinence objective. La "logique mimétique" a tendance à se clore sur elle-même en s'autonomisant par rapport aux contraintes réelles que véhicule son environnement (... il y a 'bouclage de la spéculation sur elle-même,' note justement A. Orléan, 1986). C'est bien là ce qui semble s'être passé pour une bonne part avec un dollar qui, en 1984, et surtout pour une partie de l'année 1985 continuait à hausser, alors que tout (déficit commercial et budgétaire, endettement) paraissait devoir au contraire démentir cet optimisme.

Le fait d'avoir eu tout au long de la période 1981-1985

un dollar plus fort que celui qui aurait dû correspondre à l'écart de rendement entre actifs financiers américains et actifs étrangers prouverait en définitive que le marché n'a pas bien fait ses comptes et n'a pas su utiliser toute l'information disponible, notamment celle tenant au caractère insoutenable à long terme d'un endettement extérieur développé au rythme atteint en 1984-1985 (P. Krugman). Un tel pessimisme par rapport à l'efficacité du marché des changes et à la faible rationalité des opérateurs débouchait, bien entendu, sur la possibilité d'un brusque éclatement de la bulle et, par là même, d'un 'atterrissage en catastrophe' du dollar tel par exemple que le prévoyait S. Marris ou F. Bergsten dès 1983.

Dans la mesure où celui-ci ne s'est pas produit et que la chute du dollar, pour avoir été sensible, a été accompagnée convenablement après la réunion du Plaza du 22 septembre 1985, faut-il se contenter de dire qu'il n'y a pas eu de comportement en forme de "bulle" irrationnelle et que le marché n'a pas pu se tromper aussi longtemps ? Le soutenir serait encore aujourd'hui (été 1986) excessif mais on peut essayer de mieux comprendre ce qui s'est passé en ré-intégrant à notre schéma d'analyse le rôle de la politique budgétaire et de l'endettement extérieur des Etats-Unis.

II - LA FORCE DE PLUS EN PLUS EMPRUNTEE DU DOLLAR AMERICAIN : LE ROLE DU DEFICIT BUDGETAIRE AMERICAIN

L'origine immédiate de la montée du déficit budgétaire américain est trop connue pour que l'on s'y attarde : c'est la combinaison d'une politique de réduction des impôts (Tax cut) et de maintien du niveau de la dépense publique qui est à l'origine d'un déficit budgétaire qui, en termes de pourcentage par rapport au PNB, double au cours de l'exercice budgétaire 1983 et place les Etats-Unis dans une situation défavorable par rapport aux autres grands pays (Tabl. 1).

L'Amérique se lance dans une politique budgétaire expansionniste et au même moment (en particulier de fin 1979 à l'été 1982), elle choisit une politique monétaire restrictive. Certes, son déficit budgétaire demeure encore modeste par rapport à des

pays comme la Suède ou l'Italie qui ont un ratio déficit/PNB qui est environ du double de celui des Etats-Unis (11 et 13%).

Tabl. 1 - Déficit budgétaire et solde de la balance des paiements
(milliards de dollars)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Déficit budgétaire	68,72	72,6	130,7	194	210	240
Solde balance des paiements courants	23,7	25,9	36,9	61,3	101	120

Source : SFI FMI

L'important est cependant ailleurs. Ce saut du déficit budgétaire américain coïncide avec un autre déficit dont la montée va être très normalement décalée d'une année, celui de la balance des paiements courants. une liaison forte va en réalité s'établir entre ces "déficits jumeaux" (M. Feldstein) américains et on peut même se demander si ce n'est à ce niveau que se trouve l'élément de base susceptible d'expliquer le comportement apparemment irrationnel du cours du dollar qui se traduira, pour celui-ci par une surévaluation longtemps prolongée après que les différentiels d'intérêt réels auront eux-mêmes commencé à se réduire.

En réalité, si le point de départ de la relation entre le déficit budgétaire américain et la force du dollar est clair, le schéma causal a été brouillé comme à loisir notamment à partir du mécanisme de l'effet d'éviction et de ce que l'on appelle la relation de Ricardo-Barro.

La cause profonde du déficit budgétaire, la politique économique Regan ayant été fixée (baisse des impôts non accompagnée d'une réduction proportionnelle de la dépense publique), est pourtant tout à fait claire. Au coeur du problème, on trouve

l'insuffisance de l'épargne américaine, en particulier de l'épargne personnelle. L'Amérique des années Quatre vingt apparaît, par rapport à d'autres pays tels que le Japon et même l'Europe, comme un peuple fortement dépensier.

Tabl. 2 - Evolution de l'épargne et du déficit budgétaire américain (1984)

	Epargne personnelle en % du PNB	Déficit budgétaire gouvernemental en % du PNB
Etats-Unis	4,5	4,4
Japon	17,25	1,5
Allemagne	11,50	1
Grande-Bretagne	12,25	3,5

Source : O.C.D.E.

La baisse du taux global d'épargne s'est trouvée confirmée aux Etats-Unis au moment même où la fonction d'investissement se déplaçait vers le haut : avec la reprise de l'économie en 1983 et 1984, le taux d'investissement américain est en effet passé de 12 à 17% du PNB alors que l'épargne globale croissait seulement de 11 à 15%.

Dès l'instant que les autorités monétaires se sont refusées à monétiser le déficit budgétaire, cet écart considérable ne pouvait se résoudre par un déficit de la balance courante. Ce dernier n'est que l'image miroir de l'écart Epargne-Investissement, comme le montre l'égalité comptable traditionnelle :

$$(S - I) + (T - G) = X - M = -K$$

La somme des écarts (épargne moins investissement interne) plus (impôt moins dépense) est nécessairement égale ex post au déficit courant (X - M) et il exige d'être comblé par un flux d'entrée de capitaux (- K).

L'addition d'une politique budgétaire expansionniste et d'un contrôle strict de l'offre de monnaie seront en réalité

les pivots de la force du dollar maintenue en apparence artificiellement et irrationnellement pendant plus de quatre ans. En effet, lorsque le contrôle de la base monétaire commencera à se relâcher (été 1982), l'influence de la montée du déficit budgétaire prendra le relais. Deux faits troubleront cependant alors les observateurs. Le premier est celui d'un effet d'éviction atypique : au fur et à mesure que l'on recourt à l'émission de titres sur le marché privé pour financer le déficit, on devrait bien réduire proportionnellement les financements privés et contribuer ainsi à élever les taux d'intérêt conformément au mécanisme traditionnel de l'effet d'éviction. Or, la demande excédentaire interne ne va guère avoir d'effet statistiquement réparable sur les taux d'intérêt nominaux annuels. On ne trouve pas de relation statistique réellement robuste déficit budgétaire-taux d'intérêt sur l'ensemble de cette période (M. Dupuy, 1986).

Qu'à cela ne tienne, vont remarquer alors bon nombre d'économistes américains en exhibant (exhumant ?) à point nommé la relation Ricardo-Barro dite d'équivalence entre le financement d'une charge publique par l'emprunt et le financement par l'impôt. D. Ricardo ayant, à propos de dettes de l'Angleterre née des guerres napoléoniennes, simplement noté que :

"Quand, pour les dépenses d'une guerre d'une année, vingt millions sont levés au moyen d'un emprunt, ce sont vingt millions retirés au capital productif de la nation. Le million par an qui est levé par l'impôt pour payer les intérêts du prêt est simplement transféré de ceux qui paient à ceux qui reçoivent, du contribuable au créancier de la nation. Que l'intérêt soit payé ou ne le soit pas, le pays ne sera ni plus riche ni plus pauvre..."

En combinant cette simple réflexion du "Funding System" de Ricardo (révélée par P. Straffa seulement en 1951) - et, en postulant des anticipations rationnelles (R. Barro, 1974)-, on va voir alors toute une série d'auteurs américains (par exemple, K. Evans, 1985)

soutenir que lorsque l'Etat emprunte, les agents anticipent parfaitement que le "moins" d'impôt évité ainsi aujourd'hui, sera un "plus à financer" demain lorsqu'il faudra payer les intérêts et rembourser le principal. Ce transfert intergénérationnel devrait faire qu'au lieu de consommer le supplément de revenu - non soustrait du fait du financement du déficit par l'emprunt - le contribuable de la génération actuelle l'épargne totalement pour faire face à ces charges imposées aux générations futures.

On voit, dès lors, qu'appliqué aux déficits budgétaires anciens ou récents des Etats-Unis, cette équivalence Ricardo-Barro, serait bien commode pour expliquer qu'il n'y aurait pas lieu de constater d'augmentation induite des taux d'intérêt : pour éviter le transfert intergénérationnel, les agents épargneraient davantage au fur et à mesure que le déficit du budget augmenterait. Bien entendu, il serait facile de montrer que tout ce raisonnement est commandé par une hypothèse tout à fait irréaliste de ménages qui non seulement peuvent prévoir avec précision l'évolution du système fiscal et de leur revenu futurs (J. Tobin) mais qui encore, plus fondamentalement, sont assez altruistes pour accepter de réduire leur consommation actuelle pour éviter de surcharger les générations futures. On passe aussi, on le voit, de l'hypothèse de prise en compte d'un véritable tribut de guerre à une simple surcharge budgétaire conjoncturelle. Mais tout ce débat est rendu inutile par le fait que dans le cas particulier des Etats-Unis, pour qu'il y ait équivalence financement par l'emprunt-financement par l'impôt, encore faudrait-il, qu'empiriquement, il ait été prouvé que la variation du déficit budgétaire soit sans effet sur la dépense globale, ce qui a été parfaitement infirmé (Eisner et Pieper, 1984), par exemple pour l'ensemble de la période 1973-1983.

Force est de constater que c'est à un autre niveau que doit être recherchée la cause d'une certaine indépendance des déficits budgétaires croissants et des taux d'intérêt américains. C'est en fait en détaillant l'incidence du déficit budgétaire sur

le financement de la balance des paiements que la réponse est susceptible d'être trouvée.

De l'avis des autorités financières américaines elles-mêmes (Federal Reserve Bulletin, mai 1986), l'évaluation des variations de la position financière extérieure des Etats-Unis donne lieu à d'assez sérieux mécomptes si l'on s'en tient aux seules statistiques de mouvements de capitaux recensés. Les difficultés de mesure des flux de marchandises et de capitaux exigent que l'on ré-intègre l'influence de l'écart statistique qui compense les imperfections de la saisie incomplète ou incorrecte des flux de marchandises ou des flux financiers. Si les transactions non recensées cumulées correspondent comme on peut l'admettre pour la plus grande part, à des opérations sur capitaux non recensées, l'endettement américain net est significativement plus fort qu'on ne le pensait et les Etats-Unis sont devenus débiteurs nets en stock bien plus tôt qu'on ne l'admet généralement, en fait dès 1983 la position financière nette (y compris les opérations non recensées) ayant donné lieu à un solde négatif de 14,3 milliards de dollars en 1983, de 117 en 1984 et 235 milliards en 1985.

En réalité, ce qui s'est passé de plus en plus nettement surtout à partir de 1983, c'est que la demande excédentaire de capitaux s'est trouvée alimentée par des financements venus de l'étranger. Dans un monde fortement intégré au point de vue du marché des fonds prêtables, si le déficit budgétaire n'a pas contribué à augmenter les taux d'intérêt américains, c'est que l'épargne étrangère est venue largement pallier l'insuffisance de celle de l'Amérique. Il suffit, pour s'en convaincre, de reprendre en flux les chiffres des entrées nettes de capitaux. Celles-ci, d'un solde net de 40,8 milliards de dollars en 1983, ont très vite suivi le rythme de la croissance du déficit budgétaire pour atteindre 78,4 milliards de dollars en 1984 et 88 milliards en 1985. En cela, la force du dollar est effectivement de plus en plus devenue une "force empruntée" au sens de soutenue à titre principal par l'emprunt à l'étranger. C'est là, beaucoup plus que dans la mention

Tabl. 3 Variation de la position financière nette des Etats-Unis
(milliards de dollars)

Soldes	1982	1983	1984	1985 (e)
TOTAL DE LA POSITION FINANCIERE GLOBALE	147,0	106,2	28,2	- 60,0
Investissement direct net	97,1	89,9	73,9	75
Autres mvts de portefeuille recensés	26,1	- 11,2	-73,9	- 165,0
Or, DTS et position FMI	23,7	27,5	28,3	30,0
Position cumulée des transactions non recensées (2)	- 109	- 120,5	- 145,2	- 175,0
Position des transactions recensées plus transactions non recensées cumulées	38	- 14,3	- 117,0	- 235,0

Source : Survey of Current Business, May 1986

(1) Les chiffres positifs indiquent l'investissement américain à l'étranger et les chiffres négatifs l'investissement étranger aux Etats-Unis. Tous les chiffres sauf ceux de 1985 comprennent les estimations de gains et pertes sur les actifs libellés en monnaie étrangère dus à leur réévaluation ou aux taux de change courant.

(2) Cette estimation de l'écart statistique prend pour base zéro l'année 1959. Un écart positif dans les transactions apparaît ici avec le signe moins, pour signifier qu'il équivaut par hypothèse à une accumulation nette d'actif par l'étranger sur les Etats-Unis.

(e) Estimation.

d'un différentiel de rendement réel net au profit des actifs financiers américains ou dans celui d'un risque moindre que s'est trouvée fondée la surévaluation du dollar, principalement à partir de 1982-83.

Trop longtemps, théoriciens et statisticiens se sont ici quelque peu fourvoyés, au moins en partie, dans leur analyse des effets d'un déficit budgétaire. Dans la ligne Mundell-Fleming, ils ont trop recherché l'effet du déficit budgétaire sur les taux d'intérêt américains à partir du mécanisme de l'effet d'éviction financier. N'arrivant pas à établir une relation statistique réellement convaincante, ils ont été orientés vers la fausse piste de l'équivalence Ricardo-Barro, utilisée pour justifier la neutralité du déficit sur les taux d'intérêt. Or, si éviction il y a eu, c'est effectivement celle qui a été exercée par la hausse du dollar

sur la demande externe. Au lieu de considérer que la réaction au déficit budgétaire est à trouver dans la hausse des taux d'intérêt, qui, pour une économie américaine apte à mobiliser sans difficultés tous les fonds prêtables extérieurs nécessaires, n'est pas du tout évidente puisqu'elle peut être neutralisée par des entrées de capitaux extérieurs, ils auraient dû se tourner davantage vers l'effet des déficits publics à travers les marchés de biens et de services en passant par le taux de change.

Ce qui s'est produit, c'est que le déficit budgétaire a provoqué une augmentation de la demande globale aux Etats-Unis. C'est cet excès de dépense qui a été résorbé par l'éviction de la demande externe, elle-même provoquée par l'appréciation du taux de change réel du dollar et non par la hausse des taux d'intérêt, atténuée sinon bloquée quant à elle par les entrées de capitaux étrangers. L'effet d'éviction interne a été en quelque sorte remplacé finalement par l'effet d'éviction externe.

Cela apparaît nettement si l'on considère justement l'évolution de la situation du commerce extérieur des Etats-Unis : au fur et à mesure que s'est développé le déficit budgétaire, celui de la balance commerciale s'est creusé de façon remarquablement

liée. Le solde commercial a en effet atteint 67 milliards de dollars en 1983, mais 114 milliards en 1984 et 125 en 1985. On admet (H. Wallich) que sur ce déficit total, les deux tiers environ sont imputables à la surévaluation du dollar alors que le reste tient à la conjonction d'éléments cycliques et de l'incidence de la crise de l'endettement international ; la force du dollar a donc fortement encouragé la substitution des produits étrangers aux produits locaux et, simultanément, freiné le développement des exportations américaines. On sait, en particulier, que, durant cette période, le déficit avec le Japon a quadruplé et que les pays européens ont augmenté leurs exportations (en volume) de plus de 30%. Non seulement la suprématie traditionnelle des Etats-Unis dans certains secteurs (céréales, biens d'équipement) a été atteinte, mais on a vu aussi régresser nettement l'excédent des produits de haute technologie (High Tech) : de 26,6 milliards de dollars en 1984, ce solde est revenu à 6,2 milliards en 1984.

En définitive, on trouve bien confirmé que l'augmentation du déficit budgétaire, financée par une émission de titres, a entraîné l'apparition d'une demande excédentaire résorbée presque exclusivement - surtout depuis le second semestre de 1982 - par la baisse de la demande externe provoquée par l'appréciation du dollar. En cela, l'appréciation du dollar a constitué l'élément tampon indispensable à l'ajustement. On comprend qu'au moins pendant un certain temps (jusqu'à l'Amendement Graam-Rudman, de décembre 1985), cette perspective d'un besoin permanent croissant d'un financement extérieur ait pu faire perdre au marché le sens de l'arithmétique simple, tiré de la théorie de la parité des taux d'intérêt. C'est davantage l'idée d'un déficit américain croissant et donc les anticipations sur son développement qui ont pu expliquer que le dollar ait pu continuer à être fortement demandé et à continuer à s'apprécier alors même qu'à partir du second semestre de 1984, le différentiel des taux d'intérêt réels se rétrécissait.

Pour autant, si l'on peut considérer que le marché a bien été abusé, ce ne saurait être qu'à court terme. En effet, à

long terme, on peut classer l'élément déficit budgétaire croissant dans la catégorie des "fondamentaux" et donc considérer que l'appréciation s'est en réalité fondée sur l'anticipation d'un déséquilibre croissant des finances américaines et, au-delà, sur l'insuffisance de l'épargne intérieure des Etats-Unis. Par contre, à long terme, le marché s'est révélé myope et irrationnel car, il n'a pas su intégrer le caractère insoutenable de ce mode d'ajustement par l'éviction de la demande externe à partir de l'appréciation du dollar. A partir du moment où des pans entiers de l'économie américaine se sont trouvés mis à mal par la surévaluation du dollar, le déséquilibre appelait déjà le ré-ajustement pour des raisons commerciales. Mais, pour des motifs financiers, la correction de trajectoire aurait aussi dû s'imposer : en effet, avec une dette extérieure susceptible, au niveau atteint par le dollar au deuxième trimestre de 1984, de s'élever à près de 1000 milliards de dollars à 1990 (S. Islam et F. Bergsten), il était évident que le dollar devait baisser tôt ou tard. Par rapport à une dette publique totale déjà elle-même considérable - dès 1984, elle s'élevait, selon l'Office Américain de la Dette, à 1504 milliards et générait une charge annuelle de 111 milliards de dollars -, l'endettement extérieur avait pris une place excessive et son service absorbé une part insupportable du revenu national américain qui aurait dû être tôt ou tard soldé par un déséquilibre courant considérable, à moins, bien sûr, que les Etats-Unis acceptent de perdre le contrôle d'une dette extérieure devenue exponentielle. En excluant cette hypothèse, il reste, qu'au fur et à mesure que se serait développée l'accumulation des actifs américains détenus par l'étranger, une prime de risque, cette fois de plus en plus négative, aurait dû intervenir au détriment de la part des portefeuilles en dollars. Au moment où la proportion d'actifs américains de plus en plus risqués aurait dépassé le niveau désiré des investisseurs étrangers, ceux-ci n'auraient pas manqué d'effectuer les restructurations nécessaires et, fatalement, la hausse éventuelle des taux d'intérêt nominaux américains n'y pouvant plus grand chose,

le moment de "l'atterrissage en catastrophe" n'aurait pu éviter de se produire. De quelque côté que l'on se plaçât, la situation de 1984-1985 paraissait "insoutenable" (unsustainable).

Et si, finalement, le marché a effectivement mal fait ses comptes, c'est en se révélant incapable d'intégrer l'évolution des "fondamentaux" de moyen - long terme. En effet, plutôt d'une "bulle" spéculative à court terme, le constat est celui myopie du marché pour déceler les évolutions longues parmi les plus significatives. Au total, le marché, finalement assez justifié à laisser à l'origine le dollar s'apprécier au nom des effets d'ajustement nécessaires sur le secteur de biens et services, s'est manifestement fourvoyé ensuite en n'intégrant pas les contraintes financières du long terme. Il a en quelque sorte privilégié trop longtemps les effets à court terme du déficit budgétaire sur les incidences à long terme sur le cours du dollar. Cette myopie constatée sur de longs mois peut s'expliquer : en particulier sans doute faut-il faire place (J. Frankel et M. Froot, 1986) au fait que les chartistes qui travaillent sur des données courtes ont souvent pris le pas sur les fondamentalistes qui pour leur part n'ont souvent raison que dans le long terme. Or, dans le long terme, cela est bien connu depuis Keynes, ... nous "serons tous morts" sinon, lorsqu'on est opérateur du marché des changes, tous irrémédiablement ruinés dans l'intervalle. Il faut savoir si la baisse de près de 30% du taux effectif du dollar qui est intervenue depuis, suffit pour autant à redonner le moral aux constructeurs de modèles et aux fondamentalistes ? La réponse, nous allons le voir, est à nuancer

III - LA CORRECTION DE TRAJECTOIRE DU DOLLAR ET LA DEMANDE DE COOPERATION

Après la réunion du Groupe des Cinq, le 22 septembre 1985 à Washington, le dollar a très sensiblement baissé sans pour autant que le dérapage soit devenu incontrôlé et qu'il y ait eu ce fameux "atterrissage en catastrophe" prévu par certains (S. Harris).

Cela mérite qu'on s'y attarde, compte tenu de ces sombres prédictions sur le risque de voir le repli du dollar se faire de façon tout à fait précipitée. Néanmoins, quel que soit le succès tactique presque inespéré obtenu par les gouvernements concernés, il n'est pas sûr, moins d'un an après l'amorce du mouvement de baisse que celle-ci soit suffisante. A un moment où le dollar semble ne plus vouloir continuer à se déprécier au même rythme et où il manifeste même une certaine résistance, il faut bien voir que le problème n'est pas réglé et que les Etats-Unis, comme l'Europe (et le Japon), ont le plus grand intérêt à coopérer.

Repli ordonné contre "atterrissage en catastrophe"

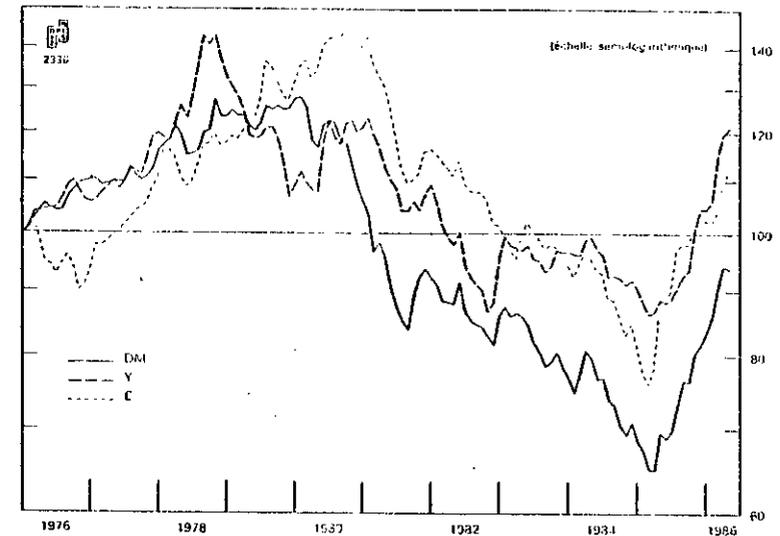
Si l'on ajoute à la dépréciation du taux de change pondéré du dollar de 15% intervenue entre février-mars 1985 et la fin du mois d'août, celle qui a suivi la Conférence de l'hôtel Plaza, c'est une perte de valeur de 30% qu'a enregistré le dollar. Par rapport aux grandes monnaies, son fléchissement en termes effectifs a comme atteint 40% à la mi-mai 1986. Durant les quinze mois qu'a duré la correction de trajectoire de la monnaie américaine jusqu'à la mi-mai 1986, le franc suisse et le mark se sont appréciés de plus de 60% vis-à-vis du dollar, ce qui est réellement exceptionnel. En termes pondérés, la progression du yen a atteint 35%, celle du mark et du franc suisse chacune 19%.

Pour autant, il apparaît que sur la base des taux de change réels, le retour du balancier que représentait la baisse du dollar n'effaçait pas entièrement l'extraordinaire hausse antérieure : en taux réels en effet, le mark qui s'était déprécié de 50% entre le début de 1980 et février-mars 1985, n'a regagné que la moitié du terrain perdu ; le yen japonais, quant à lui, a fléchi de 40% vis-à-vis du dollar en taux réel, entre la fin de 1978 et février 1985 s'était établi en mai 1986 à 10% de son précédent record (Graph. 3)

Le mouvement apparaît donc comme une correction de trajectoire relativement ample et techniquement assez réussie,

Graph. 3 - Taux de change bilatéraux réels de certaines monnaies par rapport au dollar E.U., 1976-86 (1)

Moyennes mensuelles, décembre 1975 = 100



Source BRI, 56ème Rapport Annuel

(1) Ajustés sur la base des mouvements des prix de gros relatifs des produits finis.

mais qui n'efface pas globalement l'extraordinaire ascension extérieure.

Le Groupe des Cinq a su, par une action coordonnée et bien maîtrisée, d'abord renverser la tendance puis l'accompagner adroitement : il est clair que la détermination des banques centrales a été pour beaucoup dans ce résultat. En engageant à partir du 23 septembre une somme, finalement assez limitée (13 milliards de dollars, dont 3 pour les Etats-Unis) (1) mais à bon escient et de façon étroitement concertée, la spéculation à la hausse a été, cette fois, rapidement stoppée. L'idée d'interventions inefficaces parce que ne portant que sur des montants négligeables par rapport au flux des opérations traitées sur le marché des changes (au moins 50 à 200 milliards de dollars chaque jour), a été opportunément remise à sa juste place : ce sont moins les flux globaux des opérations réalisées qui sont ici importantes mais beaucoup plus (Lord Lever, 1984), les offres et les demandes excédentaires de chaque devise qu'il s'agit d'influencer par l'intervention des banques centrales à l'achat ou à la vente. Par rapport à elles, l'action des banques centrales retrouve sa crédibilité dès l'instant qu'elle est mise en oeuvre au bon moment (celui où le déficit courant américain ne cesse de monter alors que le dollar semble ne pas vouloir arrêter son mouvement ascendant) et où elle est symétrique. La forte implication d'un pays comme le Japon qui a pris dès ce moment conscience de la montée des périls tenant sur le plan commercial à la sous-évaluation du

(1) Une somme d'environ 10 milliards de dollars aurait été engagée à la fin février et au début mars 1985.

yen, a été en particulier significative d'une volonté de réaction unanime. Les réunions successives postérieures des responsables monétaires ont permis ensuite "d'accompagner" utilement le mouvement de baisse de telle sorte qu'il n'y a pas eu enclenchement du processus de dépréciation cumulative qui pouvait être redouté.

Quels qu'aient été les résultats positifs de ce coup d'arrêt marqué à la spéculation à la hausse du dollar et de cette action de guidage du mouvement à la baisse qui a donné au bon moment aux opérateurs un "sens" du marché dont ils avaient besoin, il ne faut pas se dissimuler pour autant que cette sorte d'action de commando née de la Conférence du Plaza est intervenue dans des conditions particulièrement favorables : outre celles qui viennent d'être signalées, elle redoublait - en l'amplifiant - le premier signal déjà donné au marché en février-mars 1985 et intervenait sur une tendance déjà marquée par une hésitation du marché à la poursuite de la hausse ; de plus, l'unanimité des gouvernements représentés provenait de ce que chacun des pays partenaires des Etats-Unis (en particulier le Japon avec un dollar à 240 yens) étaient parfaitement conscients que le cours de sa monnaie s'était éloigné de façon manifestement exagérée de son taux d'équilibre. Les pays à excédent commercial fortement croissant sur les Etats-Unis savaient en particulier qu'ils pouvaient supporter sans trop d'inconvénient pour leur surplus commercial une réévaluation de leur change bi-latéral vis-à-vis du dollar américain. La suite allait d'ailleurs rapidement faire apparaître que l'esprit de coopération avec un dollar à moins de 160 yens ou de 2,10 DM allait être loin d'être le même qu'avec un cours de 240 yens ou de 2,8 DM pour un dollar. En somme - et la leçon vaut d'être retenue -, c'est surtout lorsqu'on a très fortement dépassé les plages d'équilibre que l'acquiescement de toutes les parties à l'action d'intervention concertée devient aisé. Par contre, dès que l'on se rapproche des taux jugés critiques - et il y a toutes chances qu'ils soient considérés comme tels pour chaque pays avec une bonne marge de précaution - les choses deviennent autrement plus compliquées.

Un risque financier spécifiquement américain ? Scénario non coopératifs
contre scénario coopératifs

A la mi-année 1986, il n'est pas sûr que le dollar, malgré l'important chemin parcouru depuis le début de 1985 et, plus encore, depuis le 23 septembre de la même année ait suffisamment baissé. Certes, le décalage entre la baisse du taux de change effectif et la réponse du compte commercial (effet de courbe en J) est normal, d'autant que si les exportateurs aux Etats-Unis ont joué sur leurs marges pour contrecarrer l'effet de la baisse du dollar, les exportateurs américains eux-mêmes n'ont pas immédiatement tiré parti de la baisse du dollar à due proportion de sa dépréciation dans la mesure où (C. Mann, 1986), ils avaient, durant la période précédente d'appréciation, rogné leurs propres marges pour maintenir leur compétitivité. Ils auront donc d'abord à la reconstituer. Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que la baisse du dollar, pour importante qu'elle ait été, si elle aidera quand même de plus en plus les ventes américaines au Japon ou en Europe et pénalisera les importations qui proviennent de ces pays, sera sans effet sur les marchés dont les monnaies suivent les fluctuations du dollar ; côté importations par exemple, leur part représente, ne l'oublions pas, 56% du total (Canada, Mexique, pays en voie de développement), ce qui, on l'avouera, est considérable. Il y aura à tenir compte aussi des effets d'appauvrissement des politiques d'ajustement pratiquées par les clients des Etats-Unis, en particulier latino-américains, en proie à la crise de l'ajustement. De même, des effets de cliquet non négligeables sont à attendre par rapport à certaines pertes de débouchés enregistrées durant plusieurs années pour cause de hausse du dollar. Qui, par exemple, serait prêt à garantir que le surplus de 25 milliards de dollars laissé en 1980 par les produits agricoles, est prêt à être retrouvé ? Au même chapitre des asymétries imputables à l'aller et retour (partiel) du dollar, on mentionnera aussi le fait que de nombreux importateurs américains qui se sont approvisionnés à l'étranger pendant que le dollar

était cher, mettront un temps assez long à réviser les contrats qui les lieront à des fournisseurs étrangers.

Certes, il ne faut pas sous-estimer l'apport au compte commercial américain de la baisse du prix du pétrole, les Etats-Unis étant le premier importateur mondial de produits pétroliers. Toutefois, inversement, l'Amérique subira, de façon négative plusieurs effets induits par la baisse des prix : diminution de revenu des pays producteurs clients (Mexique, Venezuela etc...), baisse des revenus des investissements pétroliers externes, sans parler des difficultés domestiques des régions pétrolières proprement américaines fortement affectées pour un prix du pétrole tombant au-dessous de 15 dollars le baril.

En définitive, il n'est guère surprenant que le rythme mensuel du déficit commercial américain n'ait guère diminué au début de 1986. On doit cependant remarquer qu'il s'est en moyenne mensuelle situé aux alentours de 13 à 15 milliards de dollars, à partir de janvier 1986, ce qui donnerait à prévoir un déficit commercial global de l'ordre de 150 à 180 milliards de dollars pour l'ensemble de l'année 1986, si l'effet de courbe en J se prolongeait au second semestre. Tout cela pose le problème de savoir s'il ne faudra pas un temps assez long pour contrebattre la tendance à l'augmentation des taux de pénétration des produits étrangers. Ces derniers sont en effet passés de 13,7% pour les biens d'équipement et de 6,9% pour les biens de consommation au début de 1980, respectivement à 30,1% et 11,3%, ce qui mesure bien l'âpreté de la concurrence exercée par les produits importés. Certes, une croissance américaine plus limitée devrait quelque peu freiner cette pénétration des produits étrangers mais on peut s'interroger pour savoir si les habitudes de consommation ne préviendront pas finalement la réduction des importations nécessaires pour retrouver le quasi-équilibre commercial de 1980. Ce n'est pas en tous cas au niveau des revenus non commerciaux de la balance des paiements courants qu'il faudra trop compter pour opérer le ré-équilibre.

Tabl. 4 - Opérations non commerciales de la balance courante des Etats-Unis
(milliards de dollars)

Opérations	1982	1983	1984	1985
TOTAL DES OPERATIONS NON COMMERCIALES	28,4	21,2	6,7	6,6
Services	36,5	30,1	18,2	21,4
Revenus des investissements	29,5	25,4	19,1	24,7
- directs	19,4	15,7	12,9	26,3
- autres	10,1	9,7	6,2	- 1,6
Dépenses militaires	- 0,3	- 2	- 1,8	- 2,0
Autres services	7,3	4,3	0,8	- 1,2
Transferts unilatéraux	- 8,1	- 8,9	- 11,4	- 14,8
- privés	- 1,2	- 1,0	- 1,3	- 1,9
- dons et pensions officiels	- 7	- 10,1	- 10,1	- 12,9

Source : Federal Reserve Bulletin, mai 1986

Le tableau 4 fait bien apparaître que le bas de la balance courante reflète dès à présent le changement de la position financière américaine liée à ce que les Etats-Unis sont devenus globalement un pays débiteur net. En particulier, la ligne des revenus des "autres investissements" fait ressortir une chute importante de 7,8 milliards de dollars entre 1984 et 1985 tenant à ce que les revenus nets des investissements de portefeuille américains compensent de moins en moins les paiements d'intérêt dus à l'endettement extérieur. Si, par contre, il y a en 1985 une amélioration sensible des revenus des investissements directs, cela tient moins à une remontée en volume de l'investissement direct net - qui ne s'est produite qu'en apparence - qu'à seulement l'intégration des gains non réalisés en capital, imputables à la réévaluation du dollar. En conséquence, il apparaît clairement que la structure de l'ensemble de la balance courante américaine est assez sérieusement dégradée, cela sans doute pour un temps assez long. Les Etats-Unis, pays désormais emprunteur net, le doivent à un déficit commercial historique mais aussi au fait que la balance des invisibles (au sens large) ne leur assure plus, comme cela était par exemple le cas de la Grande-Bretagne à la fin du XIXème siècle, un excédent courant substantiel susceptible de leur permettre d'alimenter le système financier mondial au niveau des opérations en capital.

Sur cette base, il apparaît bien qu'une nouvelle baisse du dollar est sans doute indispensable pour activer la réduction du déficit commercial, à commencer par celui qui s'est formé vis-à-vis du Japon. Certains, tels L.Krause, estimaient, par exemple, encore en juin 1986, à 17% la hausse supplémentaire du yen contre dollar nécessaire pour que le déficit américain vis-à-vis du Japon se réduise rapidement. Cependant, la marge de manoeuvre des Etats-Unis est singulièrement étroite car, pour à la fois faire baisser le dollar mais éviter qu'il ne s'effondre, il faudrait soit maintenir les entrées de capitaux nécessaires pour financer le déficit budgétaire, soit réduire celui-ci selon le rythme prévu (Annexe II) par l'amendement Gramm-Rudman, tout cela, en laissant l'économie américaine sur une trajectoire de croissance satisfaisante, ressort du plus difficile des paris.

On admettra que l'économie mondiale ne peut s'offrir le luxe d'une telle rupture qui empêcherait pour longtemps l'économie américaine d'assurer le rôle de 'locomotive' qu'elle a indiscutablement joué en 1983 et 1984, au moment où cela était plus que jamais nécessaire à l'économie mondiale. Dès lors, la coopération apparaît non comme un luxe mais comme une nécessité vitale.

L'indispensable coopération internationale

Le renvoi de l'ascenseur de la croissance par l'étranger, à commencer par les pays qui accumulent les excédents courants les plus considérables comme le Japon (49 milliards de dollars en 1985, soit 4% du PNB) ou l'Allemagne (13 milliards, soit 2% du PNB), semble être l'une des premières exigences d'une baisse du dollar moins coûteuse que les précédentes, y compris d'ailleurs pour les partenaires industrialisés des Etats-Unis eux-mêmes. Les calculs du scénario n°4 montrent qu'avec un taux de croissance augmenté de 0,6% pour l'ensemble des pays de l'O.C.D.E. et une dépréciation supplémentaire du dollar, les déficits courants américains pourraient être réduits de plus de moitié en 1990 et que les bénéfices des pays partenaires seraient considérables par rapport au schéma de dépréciation unilatérale plus forte et de politiques non coordonnées. On sait toutefois que si le Japon paraît décidé à stimuler quelque peu sa demande par une politique budgétaire plus expansionniste, la R.F.A. se refuse énergiquement, jusqu'ici, à céder à la pression internationale. Or, c'est elle qui, en Europe, peut seule donner le ton notamment en matière de baisse des taux d'intérêt dans la mesure où ce sont ces taux qui deviennent de plus en plus directs dans le cadre d'un S.M.E. qui s'attache aujourd'hui à hâter la libéralisation des mouvements de capitaux.

Cela paraît déjà montrer que l'on s'éloigne déjà de l'esprit de coopération manifesté par le Groupe des Cinq lors de la conférence du 22 septembre 1985 et encore précisé par le sommet de Tokyo du mois de mai 1986. Des dix indicateurs de concertation identifiés lors de ce Sommet, la négociation échappe déjà pour deux d'entre eux, parmi les plus importants : ceux de la politique budgétaire et la politique monétaire. Cela conduit à se demander

si les accords des chefs d'Etat doivent être traités comme des déclarations d'intentions plus ou moins vagues ou comme de véritables engagements. Actuellement, les représentants des Etats-Unis, à commencer par J. Baker le Secrétaire d'Etat américain au Trésor, considèrent la décision du dernier Sommet comme des engagements fermes et ne manquent pas de s'y référer. Il faut dire que cela contraste nettement avec le cours normal antérieur de la politique économique américaine, en particulier avec l'attitude tout à fait non interventionniste de D. Regan et B. Sprinkel, profondément sceptiques sur la nécessité d'intégrer les paramètres externes dans la détermination de la politique économique américaine. A l'appel, actuellement très pressant, des Américains à la relance concertée et à la coordination, il est presque trop facile d'opposer l'attitude tout à fait cyclique des Etats-Unis dans un domaine comme celui des interventions d'encadrement du marché des changes. Si, en 1978-1979, l'Open Market Committee et le Système de Réserve admettent (sous l'impulsion d'Henry Wallich) la nécessité de faire du cours du dollar l'une des variables susceptible d'influencer la politique monétaire, voilà bien un élément qui sera totalement mis de côté de 1980 jusqu'au tout début de 1985, tant qu'un dollar fort apparaîtra comme avantageux aux Etats-Unis et qu'il sera considéré comme le simple reflet de la plus grande vigueur de l'économie américaine, ainsi qu'en témoigne, par exemple, la citation suivante de Beryl Sprinkel du 20 novembre 1984 :

"Les taux de change sont déterminés par les forces du marché et l'état de ces forces selon lesquelles l'économie américaine est plus forte que les autres et les actifs en dollars plus désirables n'a que peu à voir avec ce que nous pouvons faire en affaiblissant notre économie pour qu'il en soit autrement".

Bien entendu, lorsqu'au cours de l'été 1986, on entend P. Volcker lui-même plaider en faveur d'une coordination entre les Etats-Unis et les pays étrangers au nom d'une menace de baisse du dollar "en cascade" si le déficit commercial - et, par voie de conséquence, budgétaire - américain n'est pas atténué par la

relance des pays partenaires, on ne peut que regretter cette alternance dans l'attitude américaine : à situation interne de crise : "attitude coopérative" ; à situation interne favorable : "douce insouciance".

Au-delà de cela, il est cependant beaucoup plus important de se pénétrer que tous les travaux récents (G. Oudiz et J. Sachs 1984; B. Canzoneri et J. Gray, 1983; J. Sachs, 1986) en termes de théorie des jeux convergent dans leurs enseignements : si chaque pays sait qu'en rendant plus stricte sa politique monétaire, il doit renforcer son taux de change et accélérer sa désinflation, il n'ignore pas davantage qu'en agissant unilatéralement, il renvoie sur ses partenaires la charge de la réduction de ses importations et de son taux d'inflation, de telle sorte que si ces derniers agissent de la même façon, les gains des uns et des autres, s'annulent : les taux de change ne peuvent alors s'apprécier et l'inflation moyenne se réduire. En termes de théorie des jeux, l'idée de vouloir seul réévaluer son change et diminuer son taux d'inflation s'apparente à celle du dilemme du prisonnier, bien connue des spécialistes. On sait que dans ce cas, chacun des deux prisonniers est incité à avouer un crime bien qu'ils aient intérêt tous les deux à refuser de le faire. Dans le cas de la politique anti-inflationniste, chaque pays peut être conduit à vouloir poursuivre unilatéralement une politique monétaire plus stricte alors qu'il serait plus favorable qu'ils aient tous ensemble une monnaie gérée plus soupagement. Le message vaut d'être entendu, surtout lorsqu'il s'agit aujourd'hui d'un pays comme la R.F.A. qui semble préoccupée en toute priorité de son inflation interne. Un contre-raisonnement a été récemment habilement développé par K. Rogoff (1983). En régime de flottement, si un pays choisit d'accoltre de façon autonome son offre de monnaie, il doit devoir supporter les conséquences inflationnistes de la dépréciation de son change alors que, s'il coordonne le politique monétaire avec ses partenaires, une expansion concertée pourra intervenir dans la mesure où, dans le cadre d'une action conjointe,

la crainte précédente d'un dérèglement inflationniste propre aura été amenée à disparaître. En cela, la concertation des politiques monétaires pourrait fort bien devenir contre-productive. Ce type de conclusion qui rejoint le problème du dilemme du prisonnier ne vaut cependant que si l'on admet que ce dont le monde a aujourd'hui besoin c'est de réduire le danger inflationniste. En cas de recherche d'une reflation concertée, il n'est même pas sûr que la symétrie soit vérifiée. Mais, au niveau de l'ensemble de l'Europe, ces analyses ne manquent pas non plus de faire apparaître que si les gains de coordination sont présents lorsqu'on envisage une coopération tri-polaire Etats-Unis, Japon et R.F.A. asymétrique, ils restent modestes si l'Allemagne et le Japon ne font que répondre aux impulsions des Etats-Unis alors qu'ils sont pratiquement doublés si la coordination devient symétrique et si la politique de la R.F.A. est coordonnée avec celle des autres pays européens.

Ces exercices, quoique purement théoriques, indiquent bien la voie. La coopération se devrait d'être étagée : elle aurait à être d'abord renforcée au niveau de l'Europe. A cet égard, les progrès du S.M.E. paraissent bien passer par l'adhésion de la Grande-Bretagne au mécanisme des taux de change (intervention aux marges) et sans doute aussi par les progrès de l'E.C.U.. Ce dernier, a connu un succès remarqué au niveau des marchés financiers privés. Il est en effet devenu la quatrième unité qui libelle les actifs et passifs des banques déclarantes à la B.R.I. (après - mais de très loin - le dollar et le mark et, de façon plus rapprochée, le franc suisse), reste encore fragile au niveau officiel. Il aura encore beaucoup de progrès à faire, à commencer par vaincre l'hostilité de la R.F.A., fondée sur l'article 3 de la loi monétaire allemande qui soumet à des autorisations préalables la souscription par les résidents allemands d'engagements avec clause d'indexation et qui, en conséquence, traite les emprunts en E.C.U. comme une opération de ce type (1). L'erreur serait ici de vouloir faire trop vite de l'E.C.U. le troisième pilier d'un système

(1) Alors qu'elle admet la liberté des emprunts en devises.

monétaire tri-polaire : Dollar, E.C.U., Yen. S'il faut considérer ce type d'organisation comme celui de la génération à venir, il serait dangereux de vouloir faire trop rapidement d'une monnaie-panier comme l'E.C.U. un substitut du dollar. La monnaie composite que constitue l'E.C.U. a besoin encore de s'acclimater et surtout de voir le problème de son émission - actuellement réglé sur la base de la cession de 20% des réserves du dollar et en or des pays participants - progressivement normalisé dans le sens de la création prudente d'une "banque européenne ayant des fonctions de banque centrale" (R. Triffin, 1986), tant il paraît exclu, pour encore de longues années, que l'on puisse aller vers un effacement pur et simple des souverainetés monétaires nationales. En attendant que l'E.C.U. s'acclimate comme monnaie parallèle non seulement d'ailleurs en tant qu'instrument de réserve mais aussi - ce qui est essentiel, l'histoire de la livre sterling et du dollar qui se sont imposés en tant que monnaies internationales d'abord à ce titre - comme instrument d'échange (1), on ne saurait en faire l'un des trois piliers du Système Monétaire International.

Si l'E.C.U. doit être activement développé - et c'est prioritairement l'affaire des membres de la C.E.E. -, la coopération monétaire internationale doit être approfondie au niveau international, par exemple, à celui du Groupe des Cinq (ou, à la rigueur, des Sept). La philosophie du Sommet de Tokyo, fondée sur l'idée de considérer davantage le taux de change comme résultante de toute une série de forces qui le déterminent en amont, constitue sans nul doute un progrès considérable. La conclusion d'une nécessaire concertation, recherchée non seulement au niveau des interventions des banques centrales sur le marché des changes mais aussi à celui de ses déterminants, pour être frappée au coin du bon sens, est néanmoins importante ; un tel accord, sur la simple plan de l'analyse intellectuelle de la situation, paraissait bien loin de pouvoir se faire

(1) A notre sens, ce n'est que si l'E.C.U. prend une place significative dans les facturations commerciales des pays européens - voire des pays tiers - qu'un tel pas sera franchi. Aujourd'hui l'E.C.U. - pour des raisons d'ailleurs contingentes - ne représente que moins de 2% des facturations françaises et 3 à 4% de celles de l'Italie, on reste encore bien loin du compte.

lorsque le courant dominant aux Etats-Unis considérait qu'on ne voyait pas pourquoi quelques officiels connaîtraient mieux ce qui détermine les taux de change que les professionnels du marché et risqueraient d'importants fonds publics sur la base d'une telle hypothèse par des interventions fréquentes et finalement peu justifiées. Néanmoins, la mise en oeuvre du principe paraît devoir être bien ardue, on le voit bien aujourd'hui (été 1986) à propos des baisses coordonnées des taux d'intérêt.

La formule des "zones cibles" (Target Zones), même si elle n'a pas été mentionnée explicitement lors du sommet de Tokyo, demeure à explorer plus au fond. Elle aurait évidemment le mérite d'imposer un cadre à l'action de guidage des interventions et, éventuellement, de fournir des signaux utiles aux opérateurs privés du marché des changes. Cependant, les études techniques plus approfondies qui sont menées à son propos (H. Genberg, 1984, L.A.R.E., 1986), révèlent que le principe du calcul des taux de change d'équilibre posent beaucoup plus de problèmes qu'on ne l'avait cru à partir du travail pionnier de J. Williamson (1983). La détermination du fameux T.C.E.F. (Taux de change d'équilibre fondamental) qui pourrait constituer le centre d'une bande de fluctuation de 20%, soit officiellement déclarée, soit gardée secrète (pour éviter de fournir constamment son "sens" à la spéculation) est de conception délicate. En particulier, la formule, apparemment simple :

T.C.E.F. = g (équilibre "fondamental" de la balance des paiements, niveau d'activité interne, changements structurels)

suppose qu'un accord se soit fait sur des domaines aussi sensibles que ceux des taux naturels internes de chômage de chaque pays, sur le niveau des capitaux fondamentaux "justifiés" pour équilibrer la balance des paiements courants et donc sur l'équilibre interne de l'épargne et de l'investissement. Que l'on songe à ce dernier point de vue à ce que cela signifierait aujourd'hui par rapport aux déficits "jumaux" américains. Or, les études techniques de sensibilité font apparaître que le cours d'équilibre du dollar de la fin de 1985, calculé avec les mouvements de capitaux constatés en 1985

serait nettement différent de celui que l'on obtiendrait en partant d'entrées de capitaux proches de celles utilisées par J. Williamson. En fait, il faut bien voir que discuter du taux d'équilibre des Etats-Unis reviendrait à donner vote au chapitre aux pays partenaires sur le déficit budgétaire optimum et sur le partage épargne-investissement internes... En d'autres termes, il ne faut guère, selon nous, s'illusionner : les "zones d'objectifs" expressément publiées et donnant lieu à des interventions concertées ne sont pas pour demain. Sans doute, sur le plan intellectuel, ce type de formule comme celle proposée dès 1984 par R. Mac Kinnon, du type coordination tripolaire des offres de monnaies :

$$M_W = 0,45 M_{VS} + 0,35 M_G + 0,20 M_J$$

dans laquelle M_W le taux de variation de l'offre mondiale de monnaie, M_{VS} , M_G , M_J , les taux de croissance monétaire respectivement des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Japon, procède du même esprit. Au nom du principe "règles contre discrétion", il peut paraître utile au premier abord de soumettre le marché et les économies leader à une discipline qui se substituerait aux "bons vouloirs" nationaux et exigerait, par la même, une coordination ex ante des politiques monétaires. Ces propositions, bien qu'elles soient finalement toutes plus ou moins critiquables d'un point de vue technique, sont cependant bienvenues dans la mesure où elles véhiculent un message, celui d'un besoin profond de reprise en mains d'un système dont les variables de contrôle s'affaiblissent. Elles témoignent de ce que le temps des nationalismes étroits en matière de taux de change et, plus généralement, de politique économique, s'achève. Cela, les pays européens l'ont compris déjà depuis un certain temps ; l'aventure de la C.E.E. et du S.M.E. participent directement à cette constatation. Mais, ce qui est plus nouveau, c'est que cette prise de conscience progresse aussi aux Etats-Unis et même au Japon. L'imprégnation ne s'y fait pas ici linéairement et sans risque de retour en arrière (1). Mais, chacun, en Amérique, en

(1) On vient de le voir au cours de l'été de 1986 avec la querelle Etat-Unis-R.F.A. à propos de la baisse concertée des taux d'intérêt.

Europe comme en Asie, mesure mieux, aujourd'hui, qu'il n'y a guère qu'une alternative à cette prise de conscience du caractère "fini" et de plus en plus intimement solidaire de l'économie mondiale : le repliement commercial et financier, en un mot, le protectionnisme. Le défi des temps à venir est là : les parties de l'économie du monde sont devenues tellement interdépendantes que même les plus fortes d'entre elles ont de plus en plus besoin des autres. Saura-t-on organiser ce monde pluri-polaire qui émerge ? Pour le dollar des prochaines années, celui-ci pourra sans doute être très progressivement mieux administré mais à une condition expresse : que les Etats-Unis, l'Europe, le Japon - et sans doute aussi, les pays du Tiers-Monde (endettement oblige) - sachent patiemment et sans jamais se décourager par les échecs inévitables, faire progresser l'esprit de coopération.

Annexe I

La théorie de la "bulle"

La théorie de la "bulle", développée par de nombreux auteurs (O. Blanchard, 1979, R. Dornbusch, 1982, J. Frankel, 1985), peut se résumer de la façon suivante :

Sur tout marché, une "bulle" spéculative se forme dès l'instant qu'il existe un écart cumulé entre le prix constaté et le sentier déterminé par les fondamentaux parce que le prix courant dépend de son propre taux de variation anticipé sous l'hypothèse d'anticipations rationnelles.

Sur le marché du change, on aura :

$$(1) (i - i^*)_t = E (s_{t+1}) - s_t$$

La "bulle" est considérée comme l'écart entre le cours de change au comptant (s_t) et le cours d'équilibre (\bar{s}) qui correspondrait aux "fondamentaux". On devrait, sur un marché vérifiant la condition de parité des taux d'intérêt (actifs étrangers parfaits substitués des actifs domestiques) et où, par conséquent, le différentiel d'intérêt $(i - i^*)_t$ est égal au taux de dépréciation anticipé, pouvoir écrire (Blanchard, 1979) :

$$(2) (i - i^*)_t = p (\bar{s} - s_t) + (1 - p) (s_{t+1}) - s_t$$

avec :

$\bar{s} - s_t$: écart par rapport aux "fondamentaux"

$s_{t+1} - s_t$: variation du taux de change anticipé

p : la probabilité associée à l'éclatement de la "bulle"

$1 - p$: la probabilité de son maintien

De l'équation (2), se déduit la valeur de p :

$$(3) p = \frac{(i - i^*)_t - (s_{t+1} - s_t)}{(\bar{s} - s_t) - (s_{t+1} - s_t)}$$

L'équation (2) peut aussi s'écrire :

$$(4) \underbrace{s_{t+1} - s_t}_{\substack{\text{depreciation /} \\ \text{appreciation}}} = \underbrace{\frac{1}{1-p} (i - i^*)_t}_{\text{"fondamentaux"}} + \underbrace{\frac{p}{1-p} (s_t - \bar{s})}_{\text{"bulle"}}$$

L'équation (4) décrit une "bulle" rationnelle. Le taux de change courant, tant qu'il n'y a pas d'éclatement, est déterminé par trois facteurs (R. Dornbusch, 1982)

- le différentiel d'intérêt $i - i^*$
- la probabilité d'éclatement p
- l'écart au taux d'équilibre $s_t - \bar{s}$ (sur ou sous-évaluation)

Les équations font apparaître que plus la monnaie considérée est sous-évaluée et plus est forte la probabilité d'éclatement de la "bulle", plus rapide est la dépréciation. De même, plus la dépréciation est forte et plus la probabilité d'éclatement est importante (p élevée), plus la dépréciation est rapide. Un raisonnement analogue peut être fait dans le cas d'une sur-évaluation. On voit encore que plus le différentiel d'intérêt $(i - i^*)$ est ouvert entre le pays observé et l'étranger et plus est grande la dépréciation, plus est élevée la probabilité d'éclatement.

Tout cela révèle l'essentiel de la théorie de la "bulle" : plus le taux de change est surévalué (sous-évalué) et plus l'appréciation (dépréciation) sera élevée. Les "bulles" ne sont donc pas auto-correctives (Dornbusch, 1982) tant que le crash qui permet de revenir aux "fondamentaux" ne se produit pas. Elles permettent donc la formation d'écarts cumulatifs constitués sur une base seulement spéculative.

Les observateurs des marchés financiers savent que des événements sans rapport avec les dividendes présents ou futurs peuvent affecter les prix. Mais, comme le rappellent O. Blanchard et O. Watson dans leur article des Annales de l'I.N.S.E.E. ("Bulles, anticipations rationnelles et marchés financiers", 1984, n°54) : "il suffit pour cela que le marché croit à une telle relation, la psychologie de foule, où le jeu des chaises musicales de Keynes est un déterminant important des mouvements de prix". En d'autres termes, il n'est pas garanti dans ce cas que la valeur de l'actif étranger représentatif dépendra pendant le temps que dure la "bulle" seulement de l'information que l'on a sur ses rendements présents et futurs.

Annexe II

Prévision des soldes budgétaires corrigés en fonction de
l'Amendement Gramm-Rudman (milliards de dollars)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Solde prévu	- 202,8	- 143,6	- 93,6	- 67,5	35,8	1,3
Solde après correction G.R.	- 171,9	- 144,0	- 108,0	- 72,0	- 36,0	0,0
Différence	30,9	- 0,4	- 14,4	- 4,3	- 0,2	- 1,3

Source : Notes on Economics Affairs

Références

- . Atkinson, P. et J.C. Chouraqui (1984), La conduite de la politique monétaire dans la phase de reprise économique, O.C.D.E.
- . Banque des Règlements Internationaux (1986), 56ème Rapport Annuel
- . Barro, R. (1974) "Are government bond net wealth", *Journal of Political Economy*, vol. 82
- . Bergsten, F. (1985) "The Second Debt Crisis : Its Impact on International Finance and World Trade" Londres, 27 févr.
- . Blanchard, O. (1979) "Speculative Bubbles, Crashes and Rational Expectation Economics Letters, 3
- . Bourguinat, H. (1985) L'Economie Mondiale à Découvert; Calmann-Lévy
- . Bourguinat, H. et J. Mistral ed. (1986) La Crise de l'Endettement International, Acte II, Economica
- . Cautionieri M. et J. Gray (1985) "Two Essays on Monetary Policy in an Inter-dependant World", *International Economic Review*
- . Dornbusch, R. (1982) Equilibrium and Disequilibrium Exchange Rates, *Zeitschrift für Wirtschafts und Sozial Wissenschaft*, n°102
- . Dornbusch, R. et S. Fischer (1984), "The Open Economy : Implications for Monetary and Fiscal Policy", Working Paper, NBER, Août
- . Dupuy, H. (1986) "Déficit budgétaire américain, endettement américain et cours du dollar", I.A.R.E., Déc.
- . Eisner, R. and P.J. Pieper (1984) "A New View of the Federal Debt and Budget Deficits" *AER*, mars
- . Evans, R. (1985) Do large deficits produce high interest rates ? *American Economic Review*, May
- . Federal Reserve Bulletin (1986), May
- . Frankel, J. (1985) "The Dazzling Dollar" *Brookings Papers and Economic Activity*, August
- . Frankel, J. et K. Froot (1986) "Understanding the dollar in the Eighties : Rates of Return, Risks, Premiums, Speculative Bubbles and Chartists and Fundamentalists", Conference on Research in International Finance, C.E.S.A. juin
- . Genberg, H. (1984) "On choosing the Good Rules for the Exchange Rates Management" *The World Economy*, Dec.
- . Islam, S. (1984) "Foreign Debt of the United States", Research Paper, Federal Reserve Bank of New-York

- . Krugman, R. (1986) "Is the Strong Dollar Sustainable in the U.S. Dollar Recent Development Outlook and Policy Options", Federal Reserve of Kansas City
- . Kreicher, L. (1982) "Eurodollar arbitrage", Federal Reserve Bank of New-York Quarterly Review Summer
- . Mac Kinnon, R. (1984) "An International Standard for Monetary Stabilization" Institute for International Economics
- . Mac Namar, T. (1985), Conférence devant le National Trade Council du 30 janvier
- . Nurkse, R. (1945) "Condition of International Monetary Equilibrium", Essays in International Finance, Princeton, n°4
- . Orléan, A. (1986) "Mimétisme et anticipations rationnelles : une perspective Keynésienne", Recherches Economiques de Louvain, vol. 52, mai
- . Oudiz, G. et J. Sachs "Macroeconomics Policy Consideration among the Industrial Economies", Brookings Papers on Economic Activity, n°1
- . Rogoff, K. (1984) "Can International Monetary Policy Cooperation be counter productive ?", Journal of International Economy, may
- . Sachs, J. (1985) "The Dollar and the Policy Mix", Brookings Papers on Economic Activity, n°1
- . Sachs, J. (1986) "Is there a case for more managed Exchange Rates", Federal Reserve Bank of Kansas City
- . Triffin, R. (1986) Une banque monétaire européenne avec des fonctions de Banque Centrale, Eurépargne
- . Williamson, J. (1983, revised 1985) "The Exchange Rate System", Institute for International Economics, Washington
- . World Financial Markets (1986), Morgan Guaranty Trust, mars.

C.E.D.E.C.E.
Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

Tony SMITH, Professor of Political Science,
Tufts University, Senior Associate, Center for
European Studies, Harvard University

I have often wondered what a conversation between Monnet and de Gaulle might be like.

"You fool," says my imaginary Monnet, "don't you see that you frighten Americans to no purpose? You are seeking to extort what I can give them to hand us for free. Only history will decide what we will actually do with our strength and unity."

"You dreamer," replies my hypothetical de Gaulle. "Don't you understand that some possessions are meaningless if received as a gift? We will be able to use them only if we seize them."

It is quite possible that both would be right. There would have been no European unity without Monnet and no European identity without de Gaulle-- producing the final paradox: that the single most nationalistic country in Europe made the largest single contribution to the emergence of the European community.

Henry Kissinger, YEARS OF UPHEAVAL,
Chapter V, 1982

PERSPECTIVES AMERICAINES SUR LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE

=====

Les organisateurs de ce colloque m'ont demandé d'analyser la façon dont les américains perçoivent la Coopération Politique Européenne (C.P.E.) dans ce qui a trait aux relations entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne. La difficulté d'une telle tâche vient de ce qu'il n'est pas possible de distinguer un point de vue sur la C.P.E. de questions plus larges telles que l'intérêt de l'union politique de l'Europe ou la probabilité de sa réalisation effective dans une forme significative. Avec votre permission, j'étudierai donc l'évaluation par les américains de la C.P.E. (un processus sur lequel seuls les spécialistes des questions européennes ont une opinion, encore qu'elle se limite le plus souvent à un haussement d'épaules) en replaçant la question dans le contexte de l'opinion américaine sur l'utilité de l'union de l'Europe Occidentale et sur la probabilité de sa réalisation sur un plan politique.

1. "Tous communautaires !"

Les américains rappellent généralement avec fierté que depuis l'immédiat après-guerre les Etats-Unis ont activement soutenu l'intégration de l'Europe de l'Ouest. Bien entendu, ce processus d'intégration dépendait avant tout des décisions prises par les européens eux-mêmes. Mais depuis le plan Marshall en 1947, les américains ont eu le sentiment d'avoir oeuvré de façon significative à la réalisation d'un projet d'une importance morale et historique réelle en contribuant très sincèrement aux efforts de la vieille Europe pour se modeler une nouvelle identité et une nouvelle mission.

Il est certain qu'il y avait dans ce soutien aux "Etats-Unis d'Europe" un intérêt pour les américains eux-mêmes. En un mot, pour ceux-ci, une Europe unie était une Europe plus forte, et une Europe plus forte accroissait la sécurité des Etats-Unis. Bien que les américains n'aient jamais été naïfs au point d'imaginer que des conflits n'apparaîtraient pas dans divers domaines au fur et à mesure que la capacité de l'Europe à définir et à défendre ses intérêts particuliers augmenterait, ils restaient convaincus que les valeurs et les intérêts communs qui sont sous-jacents aux relations entre l'Europe et l'Amérique maintiendraient la conscience d'une identité et d'une destinée communes.

Cet intérêt mutuel ne pouvait être plus apparent que dans le désir de contenir l'expansionisme soviétique, une préoccupation si profonde qu'on peut la considérer comme le coeur de l'engagement des américains dans l'alliance atlantique. Ainsi l'unité de l'Europe de l'Ouest était importante pour les américains en ce qu'elle apportait comme puissance à la Communauté atlantique et par là-même à la sécurité américaine (1).

Au milieu des années soixante, cette perception de la communauté d'identité entre américains et européens dans les objectifs poursuivis s'est trouvée pour la première fois accentuée de façon pressante par la prise de conscience du déclin relatif de la puissance américaine dans le monde. Des personnalités aussi éminentes que George BALL et Henri KISSINGER ont fait remarquer que l'Europe avait retrouvé une puissance économique presque équivalente à celle des Etats-Unis, en même temps qu'ils rappelaient que la supériorité américaine sur l'Union Soviétique dans le domaine militaire touchait à sa fin (2). Alors que la guerre du Viêt-Nam démontrait plus clairement encore les limites de la puissance américaine, il apparaissait à beaucoup d'américains de plus en plus essentiel que l'Europe exerce un rôle politique comparable à ses capacités économiques et adapté aux défis de l'époque. Les rapports internationaux devenaient plus complexes alors que l'hégémonie américaine, et sa capacité à maintenir un certain niveau de stabilité, allait en s'affaiblissant. Il revenait à l'Europe de prendre une plus grande part dans les charges de l'alliance atlantique, en assumant des responsabilités accrues dans la défense commune et en reconnaissant le pouvoir politique lié à sa puissance économique. Les termes "partenariat", "égalité", et "interdépendance" revenaient de plus en plus souvent pour décrire ces relations.

Au début des années soixante-dix, la première de ces inquiétudes relatives au déclin de la puissance américaine s'est matérialisée avec les difficultés du dollar, la spectaculaire montée en puissance de l'OPEP, et la défaite des Etats-Unis au Viêt-Nam.

Quelques années plus tard, la fin de la détente a fait surgir le défi encore plus inquiétant de la signification de l'Alliance face à la parité nucléaire des Etats-Unis et de l'Union Soviétique. Les avertissements prodigués dix ans plus tôt étaient devenus la nouvelle sagesse, alors qu'en Europe en particulier il devenait de plus en plus clair que les Etats-Unis ne pouvaient plus maintenir seuls un ordre international qui avait apporté à l'Europe la prospérité et la sécurité.

Il est certain que l'arrivée au pouvoir de Ronald REAGAN en Janvier 1981 a été accompagnée d'une réaffirmation de la puissance américaine qui pouvait apparaître comme une tentative de restaurer le leadership américain dans l'Alliance. Le Président a assuré que son programme économique libéral devrait être un modèle pour les autres démocraties occidentales, que son programme d'armement restaurait la crédibilité des Etats-Unis en matière de défense, et que sa détermination, clairement affirmée, à agir pour protéger les intérêts de l'Ouest dans le monde montre que les Etats-Unis se sont remis du "passage à vide" produit par la traumatisme de la défaite au Viêt-Nam. La confiance des européens devait être renouvelée.

Et pourtant, les européens n'ont pas été rapides à revenir vers les anciennes voies. Avec la déclaration de Venise en Juin 1980, la Communauté a élaboré un cadre différent pour sa politique moyen-orientale plutôt que de suivre le sillage de la politique américaine inaugurée avec Camp David. La conviction des européens que ses intérêts vitaux en matière d'énergie ne pouvaient être entièrement laissés aux mains du leadership américain s'est trouvée renforcée après les affaires de l'Afghanistan et de la Pologne par le fait qu'il est apparu que l'intérêt de l'Europe dans l'amélioration de ses relations avec l'Union Soviétique créait une différence importante par rapport à Washington dans la façon de conduire ces relations avec Moscou. A cet égard, le déploiement des missiles américains à moyenne portée à la fin de 1983, et

l'annonce de l'initiative de défense stratégique (IDS) la même année, ont accru considérablement les craintes des européens concernant les risques que fait courir le maintien de leur protection sous "le parapluie nucléaire" américain (3). Il en résulte que la vieille croyance en l'effet nécessairement positif de l'Alliance Atlantique et de l'unité européenne s'est vue sérieusement ébranlée pour la première fois, et ce des deux côtés de l'Atlantique. Ainsi, de même que les européens admettaient de plus en plus largement que leur statut de dépendance à l'intérieur de l'Alliance pouvait représenter un risque pour certains de leurs intérêts vitaux dans le monde, des voix se sont élevées aux Etats-Unis pour dire que la sécurité de l'Amérique serait mieux assurée par une redistribution de certaines ressources actuellement allouées à l'OTAN vers d'autres utilisations. De tels développements ne doivent pas conduire à une remise en cause de l'OTAN, mais suggèrent que la compatibilité automatique et l'effet de renforcement réciproque de l'Alliance Atlantique et de l'unité européenne ne sont plus aussi évidentes.

Même avant les événements des six dernières années, les américains avaient exprimé deux autres réserves à propos du processus d'intégration européenne. En premier lieu, ils espéraient que ce processus serait mené rapidement ; les difficultés engendrées par les aspects bureaucratiques de tout processus d'intégration n'ont pas été surmontées aisément. En second lieu, et d'une manière plus fondamentale, on craignait que le mouvement d'unification ne permette que se réalise l'ambition d'une Europe politiquement unie et active. Cette crainte se fondait sur le fait que quelle que soit la valeur d'un tel objectif, il apparaissait que sa réalisation n'était en aucun cas une conclusion nécessairement acquise. Aujourd'hui, une troisième préoccupation vient s'ajouter aux précédentes : c'est le sentiment grandissant qu'une Europe unie pourrait apprécier ses intérêts dans le monde si différemment des Etats-Unis, que la sécurité de ceux-ci ne serait pas notablement renforcée par le processus de l'intégration de l'Europe.

Ce sont ces questions que nous allons discuter maintenant parce qu'elles peuvent permettre une évaluation de la CPE par les américains.

2. Les préoccupations américaines : I -Les difficultés qui ont trait à la

bureaucratie

La première réserve des américains vis-à-vis du processus d'unification de l'Europe concerne l'inévitable nécessité d'expérimenter et d'inventer

des procédures institutionnelles, ce qui risque de rendre les relations avec l'Europe plus complexes. Bien qu'ils soient favorables à une Europe "unie" les Etats-Unis risquent cependant de considérer que les douloureux exercices de l'unification européenne abusent de leur patience.

La relation par Henri KISSINGER de ses difficultés en 1973 lorsqu'il avait à faire avec les représentants de la Communauté à propos de toute une série de questions d'importance vitale reste d'actualité aujourd'hui. Il est significatif de constater que les dirigeants parlant au nom d'une Europe "en voie d'intégration" n'avaient pas de compétence établie et se voyaient obligés de rechercher un consensus entre Etats Européens en suivant une procédure tortueuse ; cela, inévitablement, aboutissait à des politiques sans brio, représentant le plus petit commun dénominateur entre eux, ou bien à ce qu'un seul pays (le plus souvent la France) oppose son veto à toute action. La même impression a été ressentie aux Etats-Unis cette année à propos des réactions des européens à la politique de Washington envers la Libye. Ici, dans la mesure où l'Europe a parlé d'une seule voix, celle-ci fut lente à se faire entendre, hésitante, quoique l'on puisse dire par ailleurs quant au fond (4).

A cet égard, la CPE représente un espoir de changement. Dans la mesure où l'Europe est capable d'institutionnaliser un mécanisme de décision qui va plus loin que la consultation, il ne peut qu'être bien accueilli par les Etats-Unis. Ce qui est envisagé précisément par les européens, ici, reste de leur ressort. Il semble cependant nécessaire que la CPE ait un caractère supranational (peut-être en étant intégrée à la Commission), que la règle de la majorité, et non plus l'unanimité, s'applique, que des procédures de résolution des conflits internes soient clairement définies, et que ses compétences soient clairement établies par rapport aux autres institutions de la Communauté, en particulier au Parlement Européen. Il en résulterait certainement une simplification des procédures de décision qui souvent se révèlent irritantes pour les Etats-Unis. Des observateurs américains tant auprès du Département d'Etat que du Congressional Research Service (qui regroupe des équipes d'experts dont le rôle est d'informer le Congrès dans des matières où une législation est en cours d'élaboration) m'ont dit leurs espoirs qu'une institutionnalisation accrue de la CPE pourrait avoir de tels résultats.

3. Préoccupations américaines - II - Ces efforts seront-ils couronnés de succès ?

La deuxième, et également beaucoup plus sérieuse, préoccupation des Etats-Unis à propos de l'intégration européenne a toujours été, non la façon dont le processus se déroule, mais de savoir s'il aboutira à des résultats significatifs. Il est certain que d'un point de vue historique, l'unité réalisée par la Communauté Européenne est remarquable. En moins de quarante ans, un degré substantiel d'interpénétrations économiques a été réalisé au bénéfice de tous. Plus récemment la Communauté s'est orientée vers une institutionnalisation politique avec le Parlement Européen et des pratiques telles que la CPE. Les sondages montrent que les allemands et les français se considèrent comme "les meilleurs amis". Il reste cependant beaucoup à accomplir. Même dans le domaine économique où l'intégration devrait être la plus poussée, il n'existe pas de politique industrielle commune puisque chaque Etat conserve son entière souveraineté sur l'ensemble des leviers de commande essentiels. On fait souvent remarquer pour illustrer ce blocage que la première responsabilité de la Commission est la politique agricole commune qui absorbe 70 % du budget pour satisfaire les besoins de 8% de la population active des Etats membres, alors qu'il n'y a pas de politique concertée pour répondre aux besoins des chômeurs qui représentent 11 % de cette population. S'il reste tant à faire en matière d'intégration économique, que peut-on attendre de l'intégration en matière politique ? "Tout commence par la mystique et finit par la politique" disait Charles Péguy, dans une phrase qui reste d'actualité aujourd'hui.

Pour beaucoup d'américains, ces obstacles à l'union européenne, sont sources de frustration. L'incapacité de l'Europe à "grandir", à assumer la part qui lui revient de responsabilité dans le maintien de l'ordre dans le monde amène un flot de récriminations. Pour certains américains, l'incapacité de l'Europe à peser de son poids dans le monde signifie que l'Europe ne fait pas ce qu'elle pourrait pour réduire les dangers de la bi-polarité et donc atténuer le conflit Est-Ouest. La partage du fardeau signifierait, non seulement un transfert de responsabilité à l'intérieur de l'Alliance Atlantique, mais aussi une atténuation du caractère bi-polaire des rapports internationaux (6). Pour d'autres américains, la question centrale se limite à des considérations de justice. Ils font remarquer que nous payons pour la défense de gens tout à fait capables d'en assumer le charge, mais qui semblent préférer se l'offrir sur le dos des contri-

buables américains (7). Cette attitude s'amplifie aujourd'hui alors que le déficit s'aggrave et que la crainte d'une nouvelle récession augmente.

Les critiques de droite, utilisant à l'égard des européens des arguments qu'ils ont développés à l'occasion de débats avec les libéraux américains, ajoutent parfois à ces observations la récrimination selon laquelle sa dépendance continue à faire perdre à l'Europe le goût de s'assumer, celle-ci préférant acheter la détente aux soviétiques ou flatter les arabes pour du pétrole, afin d'éviter tout risque de confrontation dans la poursuite de ses intérêts (8). Il en résulte qu'alors que nous fournissons une bonne part de l'argent et de la technologie nécessaires à la défense de l'Europe, les européens minent ces efforts en s'écartant des Etats-Unis, en passant des accords à court terme pour eux-mêmes qui ont un effet négatif à long terme sur la sécurité du monde occidental. Aussi, dans le cas de la Déclaration de Venise de Juin 1980, ou des critiques européennes de l'invasion de Grenade en 1983, ou encore du soutien aux propositions de paix de Contadora par tous les ministres des affaires étrangères de la Communauté plus ceux d'Espagne et du Portugal à San José (Costa Rica) en 1984 (pour ne citer que ces cas là), la Communauté Européenne a pris des initiatives allant à l'encontre de la politique américaine. Dans chaque cas, le schéma est le même. Washington a prétendu que son leadership sur le monde occidental avait été mis en péril, menaçant par là la sécurité des européens eux-mêmes, du fait de ces initiatives inappropriées. Les termes utilisés par Henri KISSINGER, en 1982, pour dénoncer l'incapacité des européens à soutenir la position américaine pendant le conflit israélo-arabe de 1973 montrent bien comment toute une série de désaccords politiques au cours des vingt-cinq dernières années ont été interprétés par les dirigeants américains :

The deeper problem raised by the October war was the proper conduct of allies in an emergency when they sincerely disagree...Should they use the occasion of their partners' embarrassment to vindicate their own views? Or do they have an obligation to subordinate their differences to the realization that the humiliation of the ally who, for better or worse, is most strategically placed to affect the outcome weakens the structure of common defense and the achievement of joint purposes?...In the Middle East in 1973, failure for America spelled disaster for the West--even if Europe's assessment was superior to ours, which I still seriously doubt. (9)

Certains américains peuvent être favorables à l'unité européenne comme moyen de réduire les tensions du conflit bi-polaire, d'autres y verront un moyen de réduire le fardeau financier de la défense de l'Europe ; d'autres encore y verront un moyen de rendre plus efficace l'Alliance Atlantique.

Mais pour tous, il est clair que la dépendance de l'Europe par rapport à l'Amérique ne peut continuer, et que l'avenir passe par une plus profonde unité de l'Europe. Ainsi pour Stanley HOFFMAN qui se prononce en faveur d'une "Europe européenne" de préférence à une "Europe Atlantique" :

"Nous n'aurions plus à jouer les Atlas, et les autres n'auraient plus à souffrir des frustrations, des humiliations, du rétrécissement de perspective, du manque de confiance en eux ou de l'irritabilité qu'engendre la dépendance. En effet, nous deviendrions un participant plus responsable, car moins grisé par une responsabilité à l'échelle mondiale, et les autres deviendraient plus responsables en ayant à traiter de problèmes mondiaux (et pas seulement locaux). Et surtout, les dangers d'un système centralisé, dans lequel chaque crise locale implique les grandes puissances et alimente leur rivalité, seraient réduits". (10)

Au contraire, Henry KISSINGER serait partisan de redonner vigueur à l'Alliance en attribuant un plus grand rôle à une Europe unie dans la défense commune. Il s'agirait d'une "Europe Atlantique", mais où les responsabilités de celle-ci dans le domaine de la sécurité seraient totales, et sa capacité à agir en toute indépendance clairement établie (11). On pourrait discuter des avantages de deux points de vue à l'évidence différents, mais tout en reconnaissant que tous les deux appellent une plus grande unité de l'Europe.

Aujourd'hui, la plupart des analyses américaines concernant l'intégration politique de l'Europe mettent l'accent non sur la CPE, le Parlement Européen ou le processus économique, comme dans le passé, mais sur la défense. Cette orientation reflète pour une part la conviction américaine selon laquelle l'Alliance Atlantique a besoin d'un engagement plus important de l'Europe dans la défense commune. Mais elle reflète aussi l'authentique conviction que la question de la sécurité est également de la toute première importance pour l'unité européenne. A tout le moins, les européens doivent organiser ensemble (et avec les Etats-Unis) leurs forces conventionnelles pour les améliorer. Beaucoup a déjà été écrit sur ce sujet, soulignant qu'une plus grande spécialisation dans la production d'armes entre pays européens, une collaboration dans le domaine des technologies nouvelles, le développement de matériels utilisables par les différentes armées, la fin des politiques visant à ne se fournir qu'auprès des producteurs nationaux, accroîtraient largement l'efficacité des défenses européennes. De telles mesures contribueraient, également, à l'établissement d'une politique industrielle commune qui jusqu'à présent fait défaut à la Communauté, un système de défense plus intégré ne pouvant tolérer le type d'autonomie nationale qui prévaut aujourd'hui. Et cela permettrait d'y associer les petits Etats de la Communauté (12).

Mais pour beaucoup d'américains, il s'agit de bien plus que d'une simple rationalisation de la défense conventionnelle de l'Europe. Dans cette perspective, l'Europe doit devenir une puissance nucléaire, soit par extension des capacités américaines à ses alliés, soit par extension des capacités françaises et britanniques à l'intérieur d'une union européenne, ou par les deux. Ici la question centrale est celle des relations franco-allemandes. Bien entendu, il serait aussi fait appel à la participation britannique, et il y existe à cet égard des obstacles évidents. Mais la première et plus difficile étape vers une défense commune de l'Europe réside dans les relations franco-allemandes. A cet égard, des initiatives telles que celles d'Helmut SCHMIDT semblent très positives. En se prononçant en faveur d'une force franco-allemande, sous commandement français, Helmut SCHMIDT s'exprimait ainsi : " A long terme, les allemands resteront à l'ouest seulement si les français les y aident et les y rattachent. Le coeur de l'Europe continentale ne saurait être ancré à l'ouest par un Président américain venant de Géorgie, de Californie, ou de tout autre Etat, il ne peut être ancré que par les européens de l'ouest, les français en particulier La France peut conduire l'Allemagne seulement si elle

assume les dangers et sa défense avec elle. Elle ne peut exercer un leadership politique que si elle exerce en même temps un leadership militaire, ce qui suppose une participation à l'ensemble de la défense conjointe" (13).

Les préoccupations en matière de défense ne peuvent évidemment pas être isolées comme si elles pouvaient par elles-mêmes induire un plus grand degré d'intégration politique que celui existant aujourd'hui. Le nouveau dynamisme créé par des institutions politiques telles que le Parlement Européen, lorsqu'il présentait le projet de Traité d'Union Européenne ; l'élan en faveur de programmes communs de recherche et de développement technologique, tel que le projet français Euréka ; la volonté affichée de l'électorat danois en faveur de l'Europe ; le leadership de pro-européens tels que Hans Dietrich GENSCHER et Emilio COLOMBO qui semblent prêts à pousser la CPE vers plus de supranationalité, tout cela et plus encore seront des compléments nécessaires à tout progrès d'une défense européenne. De plus, dans le cadre d'une coordination dynamique en matière de défense, les relations franco-allemandes ne sont pas seules en cause. Comme nous l'avons souligné plus haut, les progrès d'une défense conventionnelle incluant les petits Etats membres, et la coopération britannique dans le domaine nucléaire ont également un rôle à jouer. Les américains aussi, par diverses initiatives de coopération, telles qu'un partage de connaissances pour la réalisation d'un avion de combat, ou de projets en matière nucléaire ; la participation à des manœuvres militaires communes en dehors de l'OTAN comme par exemple dans l'Océan Indien ou dans le Golfe Persique ; la nomination au commandement suprême de l'OTAN d'un européen, comme Henry KISSINGER le réclamait en 1984 (14). En résumé, l'unité politique de l'Europe si elle doit être réalisée d'une manière significative, sera la résultante de processus divers parmi lesquels l'élaboration d'une défense commune aura un rôle primordial, mais non exclusif, et qui sera elle-même le produit d'interactions complexes. La CPE a son rôle à jouer dans un tel processus, même si d'un point de vue américain elle est loin d'être la force unique, ou même essentielle. En réalité, il est bien plus vraisemblable que les progrès de la CPE soient le reflet des avancées réalisées dans d'autres domaines plutôt qu'ils n'induisent par eux-mêmes l'intégration (15).

Lorsque les américains examinent les forces qui pourraient stimuler l'intégration européenne, ils ne sauraient en déduire que ce processus soit aujourd'hui sur des rails. En réalité, la liste des obstacles à l'union politique européenne conduit à s'interroger sérieusement sur la capacité des européens à former une union significative dans les vingt-cinq ans à venir. Pour les observateurs les plus avertis, les relations militaires franco-allemandes semblent

devoir trouver bientôt leurs limites naturelles, et à un faible niveau de coopération en comparaison de ce qui serait souhaitable pour promouvoir l'intégration européenne. La France ne partagera pas le contrôle de sa force nucléaire, et les allemands resteront sceptiques quant aux garanties limitées qu'ils recevront de Paris (16). Quels que soient les progrès de la coopération industrielle, les gouvernements européens semblent peu enclins à transférer rapidement des compétences à des procédures trans-européennes. Et, malgré les progrès réalisés par la CPE au début des années quatre-vingt, plusieurs gouvernements semblent décidés à en réduire les compétences et le champ. Il existe un besoin réel d'intégration et d'indéniables progrès ont été réalisés, mais cela ne doit pas masquer ce qui reste à faire pour que soit réalisée une unité politique significative.

C'est pour ces raisons, que certains des meilleurs observateurs américains de l'Europe doutent que les progrès vers l'unification ne changent pas grand chose aux relations inter-atlantiques au cours des vingt-cinq prochaines années (17). L'ordre international restera bi-polaire, et les efforts en vue de l'unité européenne hésitants et sans grand effet. Dans ces conditions, la CPE peut en réalité compliquer les relations au sein de l'Alliance par les travers bureaucratiques qu'elle fait surgir dans les relations bilatérales des Etats-Unis avec l'Europe. Et nous devons nous attendre à ce que le dialogue de sourds habituel continue. A la vision qu'ont les européens d'une Amérique "Rambo", recourant trop à sa puissance et utilisant des solutions militaires grossières pour résoudre des problèmes politiques complexes, correspond chez les américains l'image d'une Europe désirent à tout prix apaiser tout agresseur, qu'il soit soviétique ou arabe. Des "crises" dans les relations américano-européennes sont annoncées périodiquement avec gravité, mais en définitive rien ne changera. *Plus ça change ...* La raison principale de cette continuité, c'est que toute autre solution est soit impossible à trouver, soit plus indésirable encore que l'arrangement actuel. *On ne détruit que ce que l'on remplace.* Dans quinze ou vingt-cinq ans, il se peut bien que l'Alliance Atlantique continue à fonctionner selon les mêmes rapports d'intérêts et de pouvoirs que ceux qui la caractérisent aujourd'hui.

4. Préoccupations américaines - III - Le contenu de l'unité américaine

Si la préoccupation habituelle aux Etats-Unis est que l'Europe ne sera pas capable de réaliser son unité de telle sorte que la plupart des problèmes qui caractérisent aujourd'hui l'Alliance Atlantique subsisteront dans le futur, il est apparu plus récemment que même achevée cette unité ne contribuera pas automati-

quement à la sécurité des Etats-Unis comme on l'assurait il y a trente-cinq ans. Tandis que les américains étaient favorables au principe de l'union européenne, ce soutien se fondait généralement sur la supposition qu'une telle intégration aiderait les démocraties européennes à contenir l'expansion de l'influence soviétique et ainsi contribuerait à la défense des intérêts américains, même si cela devait amoindrir le rôle de l'Alliance Atlantique.

Ainsi alors que la question de la défense semble aujourd'hui être l'élément moteur de l'unification européenne, elle apparaît également comme le principal facteur de dissolution de l'Alliance Atlantique. En effet, avec la parité nucléaire entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique, l'élément psychologique de la confiance, qui pouvait être considéré comme acquis entre membres de la Communauté Atlantique, est remis en question aujourd'hui. Pour les européens, il y a la crainte tout à fait nouvelle du "découplage", les américains se retranchant dans la "forteresse Amérique", ou bien d'une guerre limitée qui entraînerait la destruction de l'Europe. Alors que l'engagement des américains vis-à-vis des forces nucléaires intermédiaires était considéré comme liant le sort de l'Amérique à celui de l'Europe, on l'a ensuite considéré comme créant la condition d'une guerre limitée à l'Europe. Les américains, au contraire, peuvent estimer que l'Europe choisit de faire cavalier seul en core plus clairement qu'auparavant, puisque certains en sont à se demander si l'Europe a l'espoir de pouvoir être épargnée au cours d'une guerre destinée à la sauver alors que l'Amérique seule prendrait le risque d'une destruction pour se battre au nom de l'Europe. Ces incertitudes quant à la riposte souple démontrent avant tout la nature nécessairement ambiguë et dangereuse des politiques de défense dans un monde où règne comme aujourd'hui la parité nucléaire (18).

La défiance réciproque en matière de défense est directement liée aux divergences croissantes entre les Etats-Unis et l'Europe quant à l'appréciation de la détente avec l'Union Soviétique. Depuis l'invasion de l'Afghanistan par les soviétiques à la fin de 1979, le débat sur la nature des relations avec Moscou s'est amplifié entre les alliés. En un mot, l'Europe n'a pas réagi en 1979 (ou encore en 1981 lors de la déclaration de la loi martiale en Pologne) comme elle l'avait fait en 1950 à propos de la Corée. Toute une série de préoccupations concernant les relations commerciales et les contacts avec l'Europe de l'Est ont fait que le type de confrontation recherchée par Washington

a été évité. De même, au Moyen-Orient, l'Europe de l'Ouest a estimé avoir des intérêts vitaux menacés qui n'étaient pas correctement défendus par la politique américaine. Là encore, alors que Washington demandait aux européens de se montrer fermes, les alliés européens s'ingéniaient à développer une nouvelle forme de détente avec les Etats Arabes.

Dans ces conditions, on peut avancer, à titre d'hypothèses, au moins trois options envisageables par une Europe en voie d'unification : qu'elle assume au sein de l'OTAN une charge égale à celle des Etats-Unis (c'est l'option préférée d'Henry KISSINGER, par exemple) ; qu'elle développe un système de défense, qui comprendrait une force nucléaire indépendante, adaptée à ses propres besoins et progressivement moins intégrée à l'OTAN ; qu'elle suive l'exemple de la Suisse et du Japon et se concentre sur son unification économique et politique en se satisfaisant d'une force militaire modeste.

Sous cet éclairage, les perceptions américaines de l'intégration européenne peuvent être très différentes. Si l'unité européenne a toujours reçu le soutien des Etats-Unis parce que par définition elle améliorerait leur sécurité et contenait la puissance soviétique, les deuxième et troisième options exposées plus haut peuvent conduire à des interprétations qui ne satisfont pas cette perspective.

Ce serait, en particulier, le cas avec la troisième option, si l'Europe occidentale adoptait en tant que politique régionale les propositions faites à l'intérieur du parti social-démocrate allemand (SPD) et du parti travailliste britannique. Dans ces conditions, tout en affirmant ses liens avec l'OTAN, l'Europe pourrait réduire son budget militaire, demander le retrait des missiles à portée intermédiaire de son territoire, annuler ses contrats passés dans le cadre de l'initiative de défense stratégique américaine (IDS), et s'engager sur la voie d'une politique destinée à accroître les rapports de confiance avec Moscou, pour l'assurer de sa neutralité dans un conflit Etats-Unis - Union Soviétique (19).

Cette "finlandisation de l'Europe" constituerait aux yeux de nombreux observateurs américains un triomphe de premier ordre pour les soviétiques en matière d'équilibre des pouvoirs, comparable à la percée américaine en Chine, il y a quinze ans (20).

Quant aux perspectives d'une neutralité croissante à l'intérieur des structures de l'OTAN évoquées par certains européens, il y a de bonnes raisons de penser que l'Amérique, tout au moins l'actuelle administration, envisagerait de se retirer de l'Europe plutôt que de participer à une telle manœuvre.

Dans les circonstances hypothétiques où le programme actuel du SPD deviendrait la référence générale de la politique européenne, ou si la démocratisation du débat sur la politique de défense en Europe conduisait à un neutralisme croissant en Europe, il est difficile de croire que l'engagement américain dans l'OTAN pourrait être maintenu. Malgré l'existence d'un mouvement pacifiste actif aux Etats-Unis qui pourrait éventuellement s'appuyer sur une opinion européenne acquise au contrôle des armements, la plupart des américains ont déjà la conviction qu'il est paradoxal qu'ils dépensent plus que les européens eux-mêmes pour défendre l'Europe. Avec le poids d'un déficit national d'un niveau sans précédent intervenant dans une conjoncture économique de quasi-stagnation, comment l'électorat américain pourrait-il regarder autrement qu'avec consternation une Europe renonçant à sa propre défense pour s'en remettre à la seule initiative des Etats-Unis ? La première préoccupation des Etats-Unis concerne sa propre sécurité. On peut, d'autre part, considérer que les 136 milliards de dollars de l'actuel budget de la défense consacrés à l'Europe seraient, peut être, mieux dépensés ailleurs.

A tout le moins l'Amérique se verrait épargner l'humiliation de devoir prier la riche Europe de nous permettre de la défendre (21).

La seconde option envisagée ci-dessus, la création d'une force de défense servant d'axe à un mouvement d'intégration européenne qui atténuerait ses liens avec l'OTAN, serait évidemment plus favorablement appréciée par les Etats-Unis, tout au moins par quelques observateurs. Entre le choix d'une Europe unie mais neutraliste et d'une Europe unie mais puissamment armée, même devenant progressivement indépendante des Etats-Unis, l'opinion américaine choisirait sûrement la seconde. A la vérité, le rôle de l'Amérique dans les affaires internationales déclinerait en conséquence si Washington n'avait plus en Europe la place importante dont elle bénéficie aujourd'hui. Et il y aurait certainement de sérieux désaccords sur longue période avec une Europe définissant son identité en grande partie par opposition aux ordres américains. Mais il peut aussi y avoir un côté positif. Les américains ne pourraient plus accuser les européens de se servir d'eux, ni les taxer

d'irresponsabilité face aux critiques qu'ils adressent à la politique américaine. Au contraire, l'Europe aurait elle-même un rôle global à assumer dans un sens qui allègerait le fardeau de l'Amérique dans les affaires mondiales, et qui, en réduisant la bi-polarité, limiterait le danger de voir chaque conflit se transformer en un enjeu dans la confrontation entre Washington et Moscou.

Pour la plupart des américains, cependant, la perspective la plus favorable de l'unité européenne serait vraisemblablement la première option présentée ci-dessus, le transfert à l'Europe d'une plus grande part du fardeau de la défense dans une OTAN restructurée selon les directions suggérées par Henry KISSINGER (22). Dans cette perspective l'attitude française depuis GISCARD est intéressante dans la mesure où elle n'établit pas de contradiction entre la défense européenne et l'Alliance Atlantique. Les crises pourraient, bien sûr, se renouveler mais sans remettre en question la reconnaissance des intérêts fondamentaux mutuels permettant de conserver l'Alliance intacte. Bien que cette orientation puisse paraître correspondre au développement le plus souhaitable, compte tenu des déclarations américaines antérieures, la stabilité d'un réel partenariat entre l'Europe et l'Amérique peut apparaître incertaine. Tant que les Etats-Unis détiendront un quasi-monopole de la force nucléaire, l'Europe restera dépendante avec toutes les difficultés psychologiques que cette dépendance comporte au stade des relations transatlantiques et de l'unité européenne comme nous l'avons déjà souligné. Mais, dès que la capacité nucléaire européenne deviendra à peu près comparable à celle des Etats-Unis, les tentations de relâcher les liens de l'OTAN entraîneront très vraisemblablement un regain des tensions que nous avons déjà évoqué.

En résumé, l'argument selon lequel ce qui est bon pour l'unité européenne est bon pour l'Alliance Atlantique et la sécurité des Etats-Unis n'est plus aussi décisif qu'il le fut. Au contraire, l'unité de l'Alliance peut étouffer les initiatives ultérieures vers l'intégration européenne en décourageant les actions dont l'Europe a besoin et en encourageant les relations bilatérales que l'Europe doit éviter. L'unité de l'Alliance, à son coût actuel, pour les Etats-Unis, pourrait ne pas correspondre à la meilleure approche des problèmes de sécurité.

Dans ces conditions, l'impact de l'I.D.S. sur les relations transatlantiques reste difficile à préciser. D'un côté, il pourrait paraître conduire à une réaffirmation de la domination américaine sur la Communauté Atlantique, sur la base de défenses américaines parfaites et de l'impossibilité pour l'Union Soviétique de développer une capacité équivalente. En créant un système de défense contre

les missiles anti-ballistiques, l'I.D.S. affaiblirait le système de dissuasion européen indépendant et ne laisserait à l'Europe, unie ou pas, d'autre choix que de rester dépendante des Etats-Unis. Si, d'un autre côté, l'I.D.S. déclenche une nouvelle et dangereuse étape de la course aux armements, l'Europe pourrait décider de rechercher sa propre protection, soit par une initiative européenne de défense indépendante révisée ou par une affirmation plus forte de neutralité vis-à-vis des superpuissances, ou par les deux approches simultanément. Une troisième possibilité concerne l'échec de l'I.D.S. à la suite de difficultés technologiques et financières croissantes ou de l'arrivée au pouvoir d'un nouveau président aux Etats-Unis (23).

5 . Conclusions =====

Les perceptions américaines de la CPE sont basées sur les perceptions de la vraisemblance de l'intégration européenne et sur les évaluations concurrentes des implications éventuelles de cette intégration pour la sécurité des Etats-Unis. Comme élément de l'unité européenne, la CPE est considérée comme une force parmi beaucoup d'autres, même si ce n'est pas le facteur décisif, et doit être prise en considération. Cependant, en tant qu'accord de procédure, la CPE est évidemment neutre par rapport à ce que la substance de cette unité donnera. La CPE met davantage de pouvoir à la disposition de l'Europe mais elle n'indique pas dans quelles directions ils seront utilisés, elle précise seulement que des choix pourront être envisagés qui, sans elle, n'existeraient pas.

Différents développements sont possibles. Sans développement de l'Europe politique nous pourrions retrouver dans vingt-cinq ans l'Alliance Atlantique comparable à celle que nous connaissons aujourd'hui : une Amérique se plaignant de son fardeau mais n'osant pas libérer les forces centrifuges de l'Europe par son retrait ; une Europe dépendante de la protection américaine mais anxieusement consciente des dangers et des humiliations que comporte cette dépendance. Avec une réelle unité, s'ouvrent pour la Communauté Atlantique d'autres perspectives. On peut évoquer l'hypothèse du déclin de l'OTAN si l'Europe s'oriente vers la neutralité entre les superpuissances. La question allemande devient alors primordiale en considérant l'importance géographique et économique de ce pays et son débat politique interne fondé sur sa division et son sens du passé. Dans la perspective actuelle cependant, la plupart des observateurs américains croient aujourd'hui que l'intégration de l'Europe de l'Ouest doit s'inscrire dans un contexte garantissant plus d'indépendance pour les problèmes de

défense, entraînant la reconnaissance de l'importance de l'OTAN, elle-même restructurée, et non son déclin.

La réalisation de cette dernière hypothèse ne sera pas facile, elle ne sera pas exempte de conflits et ne résoudra pas les principaux problèmes auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui. Mais l'unité européenne offre la possibilité de réduire les fardeaux américains dans les affaires mondiales en conférant à l'Europe un nouveau sentiment vital de confiance en soi à travers la maîtrise de son propre destin. Les américains trouveront certainement des occasions de s'offenser et de dénoncer le processus d'intégration européenne ; au delà des conflits réels, liés à ce processus, ils ressentiront l'intégration européenne comme un signe du déclin de l'Amérique comme puissance mondiale. Et les européens seront assurés de mieux exprimer leurs différences avec les Etats-Unis au fur et à mesure de la croissance de leur pouvoir. Pour les européens la protection ou soutien américain à l'unité européenne implique que l'Europe doive s'aligner sur les positions américaines pour la plupart des problèmes. Ainsi la controverse sur le pipeline gazier de 5.000 kilomètres entre l'Union Soviétique et l'Europe de l'Ouest reposait autant sans doute sur le déclin de l'autorité des Etats-Unis que sur la dépendance croissante de l'Europe par rapport aux ressources énergétiques soviétiques.

Cependant, avec le temps, la nouvelle expression de l'identité européenne pourrait apparaître aux yeux des américains comme un élément fondamental de stabilisation dans les affaires mondiales, de renforcement du rôle des démocraties et de promotion des valeurs et institutions qu'ils partagent avec les européens. Une Europe unie affirmée serait par exemple mieux placée pour favoriser la décolonisation de l'Empire Soviétique en Europe de l'Est ou contribuer à la pacification au Proche-Orient. A long terme cependant, l'intégration européenne devrait une fois de plus apparaître comme un facteur de la sécurité américaine. Dans cette perspective, il est difficile d'imaginer les progrès de l'unité européenne sans un institutionnalisation accrue du processus de la coopération politique européenne.

NOTES

1. I am using the term "European" as synonymous with "Western European" although it is commonly understood in the United States that many East Europeans are among the most fervent Europeanists. For a respected account of American attitudes toward Europe after 1945, see A. W. DePorte, *EUROPE BETWEEN THE SUPERPOWERS: THE ENDURING BALANCE* (Yale University Press, 1979).
2. Henry Kissinger, *THE TROUBLED PARTNERSHIP: A REAPPRAISAL OF THE ATLANTIC ALLIANCE* (McGraw-Hill, 1965); George W. Ball, "NATO and World Responsibility," *THE ATLANTIC COMMUNITY QUARTERLY*, 2, 2, Summer 1964.
3. For an overview of recent development, see Miles Kahler, "The United States and Western Europe: The Diplomatic Consequences of Mr. Reagan," in Kenneth A. Oye et. al., *EAGLE DEFIANT: UNITED STATES FOREIGN POLICY IN THE 1980'S* (Little, Brown, 1983).
4. Henry Kissinger, *YEARS OF UPHEAVAL* (Little, Brown, 1982), Chapter 16. On U.S.-European relations with respect to Libya, see John Newhouse, "The Diplomatic Round: Confrontation," *THE NEW YORKER*, April 28, 1986.
5. See the criticisms of Helmut Schmidt in this regard in *A GRAND STRATEGY FOR THE WEST: THE ANACHRONISM OF NATIONAL STRATEGIES IN AN INTERDEPENDENT WORLD* (Yale University Press, 1985), pp. 43ff.
6. The outstanding voice in this respect is that of Stanley Hoffmann. See his *GULLIVER'S TROUBLES: OR THE SETTING OF AMERICAN FOREIGN POLICY* (McGraw-Hill, 1968), Chapters 11 and 12; and *PRIMACY OR WORLD ORDER: AMERICAN FOREIGN POLICY SINCE THE COLD WAR* (McGraw-Hill, 1978).
7. See, for example, Phil Williams, *THE SENATE AND U.S. TROOPS IN EUROPE* (Macmillan, 1985).
8. See, for example, Irving Kristol, "A Transatlantic 'Misunderstanding: The Case of Central America,'" *ENCOUNTER*, March 1985; Norman Podhoretz, "The Present Danger," *COMMENTARY*, March 1980; and Walter Laqueur, "Euro-Neutrality," *COMMENTARY*, June 1980.
9. Kissinger, *YEARS OF UPHEAVAL*, fn. 4, pp. 708, 716.
10. Hoffmann, *PRIMACY OR WORLD ORDER*, fn. 6, p. 263.
"Le dilemme américain : Suprémie ou ordre mondial" p. 319
11. Henry Kissinger, "A Plan to Reshape NATO," *TIME*, March 5, 1984.

12. See the discussion in Stanley R. Sloan, NATO'S FUTURE: TOWARD A NEW TRANSATLANTIC BARGIN (National Defense University Press, 1985), Chapter 8; and Andrew J. Pierre, ed., THE CONVENTIONAL DEFENSE OF EUROPE: NEW TECHNOLOGIES AND NEW STRATEGIES (Council on Foreign Relations, 1986).

13. Schmidt, GRAND STRATEGY FOR THE WEST, fn. 5, pp. 42, 56f.

14. See Gregory F. Treverton, MAKING THE ALLIANCE WORK: THE UNITED STATES AND WESTERN EUROPE, (Cornell University Press, 1985), Chapters 3 and 4. For an early call for a European commander of NATO, see David Calleo, THE ATLANTIC FANTASY (Johns Hopkins University Press, 1970).

15. Thus periods of enthusiasm for EPC are followed by periods of pessimism. See, for example, the shift in mood in Juliet Lodge, "European Union: A Qualitative Leap Forward?" THE WORLD TODAY, 41, 11, November 1985, and her "The Single European Act: Towards a New Euro-Dynamism?" in the JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, 24, 3, March 1986. Or see the different moods expressed in a single book: David Allen et. al., EUROPEAN POLITICAL COOPERATION (Butterworth Scientific, 1982). A good case study stressing the importance of EPC in U.S.-European relations is David Allen and Michael Smith, "Europe, the United States and the Middle East: A Case Study in Comparative Foreign Policy Making," JOURNAL OF COMMON MARKET STUDIES, 22, 2, December 1983.

16. David S. Yost, "Radical Change in French Foreign Policy?" in SURVIVAL, 28, 1, January-February 1986; and Stanley Hoffmann, "France's Relations with West Germany," GERMAN STUDIES NEWSLETTER, 4, February 1985.

17. See, for example, DePorte, EUROPE BETWEEN THE SUPERPOWERS, fn. 1, and Treverton, MAKING THE ALLIANCE WORK, fn. 14.

18. The psychological dimension to Alliance defense planning is explored in Treverton, MAKING THE ALLIANCE WORK, fn. 14, Chapters 1 and 2; and in Leon V. Sigal, NUCLEAR FORCES IN EUROPE: ENDURING DILEMMAS, PRESENT PROSPECTS (The Brookings Institution, 1984), Chapters 1 and 2. See too, Henry Kissinger, WHITE HOUSE YEARS (Little, Brown, 1979), pp. 81ff; and Stanley Hoffmann, "NATO and Nuclear Weapons: Reasons and Unreason," FOREIGN AFFAIRS, 60, Winter 1981-2.

19. Such policies were proposed by the SPD at a recent party congress, as reported in THE FINANCIAL TIMES, August 27, 1986, and THE NEW YORK TIMES, August 29, 1986.

20. See the comments by Zbigniew Brzezinski in "Soviet Imperatives for the 1990's," hearing before the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations,

United States Senate, 99th Congress, 1st Session, September 12, 1985; and Seweryn Bialer, THE SOVIET PARADOX: EXTERNAL EXPANSION, INTERNAL DECLINE (Knopf, 1986), pp. 339f.

21. Earl C. Ravenal, "Europe Without America: The Erosion of NATO," FOREIGN AFFAIRS, 63, 5, Summer 1985.

22. See Kissinger, "A Plan to Reshape NATO," fn. 11; and Karl Kaiser, Cesare Merlini, Thierry de Montbrial, Edmund Wellenstein and William Wallace, THE EUROPEAN COMMUNITY: PROGRESS OR DECLINE? (Royal Institute of International Affairs, 1983).

23. See Ivo H. Daalder and Lynn Page Whittaker, "SDI's Implications for Europe: Strategy, Politics and Technology," in Stephen J. Flanagan and Fen Osler Hampson, eds., SECURING EUROPE'S FUTURE (Auburn House Publishing, 1986); Manfred R. Hamm and W. Bruce Weinrod, "The Transatlantic Politics of Strategic Defense," ORBIS, 29, 4, Winter 1986; and John Newhouse, "The Diplomatic Round: Europe and Star Wars," THE NEW YORKER, July 22, 1985.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

RAPPORT INTRODUCTIF

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

Gianni BONVICINI, Directeur Adjoint
Istituto Affari Internazionali, Roma
Professeur, Johns Hopkins University, Bologna
Center.

LA COOPERATION POLITIQUE EUROPEENNE ET LA POLITIQUE DE SECURITE
DANS LES RAPPORTS EUROPE_AMERIQUE

Parmi les divers aspects des relations euro-américaines celui de la coordination des politiques extérieures est probablement parmi les moins étudiés et les moins connus. Ceci est dû essentiellement à trois motifs.

Le premier motif est que contrairement aux problèmes de sécurité, pour lesquels existe l'OTAN, ou aux problèmes économiques pour lesquels fonctionnent plus ou moins des mécanismes de régulation des conflits (Gatt, Fmi, Sommet des Sept, Comités bilatéraux Usa-Cee, etc...), pour les questions de politique extérieure au sens strict, il n'existe pas un siège institutionnel propre et bien défini qui puisse éliminer les divergences.

Le second motif est que, contrairement à la Cee, le mécanisme diplomatique-gouvernemental de la Coopération Politique Européenne (Cpe) utilise des procédés plus flexibles et plus fuyants du point de vue du decision-making et des compétences et il est, donc, plus difficile de le "reconnaître" comme interlocuteur institutionnel de la part des pays tiers.

Enfin, à la raison précédente, s'ajoute le fait que la superposition des rapports bilatéraux entre chaque gouvernement européen et les États-Unis avec les efforts de dialogue "institutionnel" entre Cpe et Usa est telle qu'elle crée un état de confusion et d'incertitude sur la voie à choisir et sur la "priorité" de la Cpe par rapport aux canaux traditionnels diplomatiques intergouvernementaux.

La naissance de la Cpe comme élément d'approfondissement du
processus d'intégration européenne.

Et pourtant, la Cpe, dans l'intention de ses promoteurs, est née justement avec le double objectif de créer dans la Communauté européenne une espèce de "clearing house" où confronter les propres intérêts nationaux de politique extérieure et, éventuellement, élaborer des positions communes dans le but de

faire avancer l'influence de l'Europe occidentale dans le monde (1).

Et où-donc devait la Cpe se mettre à l'épreuve, si ce n'est dans le domaine des relations fondamentales et vitales entre l'Europe et les États-Unis? D'autre part ceci devait être un des bancs d'essai principaux pour la détermination de la capacité des européens à agir en tant qu'entité autonome aussi bien dans le secteur de la politique extérieure que dans celui de la politique économique; toutes choses reconnues avec autorité par le premier ministre belge Leo Tindemans, en charge à l'époque, dans son rapport sur l'Union européenne de 1976 (2). D'autre part, les tensions entre européens et américains du début des années '70, prouvaient que le problème des rapports ouest-ouest constituait le point de passage obligé de tout effort européen d'affirmer sa propre image dans le monde, tant à l'Est qu'en Afrique du Sud, qu'en Méditerranée et en Amérique Latine.

Ceci ne signifie pas que la Cpe est née principalement dans le but de résoudre la question des rapports avec les États-Unis ou que sa contribution à la réalisation d'une plus complète "Union Européenne" doive être forcément conçue en tant qu'anti-américaine. Même si déjà en 1965 Kissinger affirmait avec son habituel cynisme: "The assumption that a united Europe and the United States would inevitably conduct parallel policies and have similar views about appropriate tactics runs counter to historical experience. A separate unity has usually been established by opposition to a dominant power. The European sense of identity is unlikely to be an exception to this general rule- its motives could well be to insist on a specifically European view of the world... which is another way of saying that it will challenge American hegemony in Atlantic policy"(3), la décision de constituer la Cpe, prise à la Haye en 1969 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Six, répondait à des raisons profondément différentes.

La première, disons, pouvait être jugée par les européistes d'une façon négative: c'est-à-dire, l'effort d'introduire dans le processus d'intégration européenne un élément de coopération intergouvernementale au lieu d'un élément fonctionnaliste déjà expérimenté avec grand succès dans la Cee (4).

La seconde raison, beaucoup plus substantielle, était

d'"approfondir", en positif, à travers la coopération en politique extérieure quelques-unes des politiques plus importantes déjà obtenues ou à obtenir dans le domaine des relations économiques extérieures (comme l'élargissement de la Cee des Six à Neuf). Il suffit de penser aux accords commerciaux négociés dans le Kennedy Round, aux Accords d'Association avec les pays en voie de développement, au système de préférences généralisées, etc..., autant d'exemples de contributions autonomes des européens

à la stabilisation des relations économiques internationales. La Cpe ne faisait que compléter ce dessein de globalisation des politiques communautaires et, en théorie, devait contribuer à la réalisation du but final de l'Union européenne. Au delà donc des différends initiaux et de la cohabitation difficile entre la Cpe et la Cee, la logique "positive" de mettre en marche la coopération dans le domaine de la politique extérieure répondait au critère de l'"approfondissement" du procès d'intégration de l'Europe (5).

La croissance du contentieux Europe-USA.

La naissance de la Cpe est donc précédente à ce que Dahrendorf appelle la période de "The Americanization of America" et qui remonte à août 1971, au Nixon Shock, c'est-à-dire à la décision inattendue et unilatérale de "l'abandon de la parité or-dollar" et de la fin de Bretton Woods (6). Le problème Cpe-USA naît, en effet, de nécessités objectives et plus précisément du changement profond des rapports préexistants entre l'Europe et les États-Unis, en commençant par les rapports monétaires. A ceux-ci s'ajoutent d'autres événements, pas nécessairement liés au contentieux bilatéral Cee-USA, mais qui auront une influence profonde sur lui.

Il suffit de rappeler les contrastes croissants sur la redéfinition des responsabilités de l'Alliance Atlantique en 1973, celle qui, peut-être, avec une pointe d'ironie a été baptisée par Kissinger "The year of Europe", à laquelle suivirent les

vicissitudes tourmentées sur l'attitude à suivre à propos du conflit au Moyen Orient et sur le rôle à attribuer à l'Agence Internationale de l'Energie, que les américains voulaient fortement anti-arabe. Les efforts pour trouver des mécanismes de consultation préventive entre européens et américains, qui semblaient arriver à une solution satisfaisante grâce à la formule de Gymnich en 1974 (dont nous parlerons amplement par la suite), furent ensuite bouleversés par la crise de la détente pendant la présidence de Carter et par l'extension parallèle des intérêts européens sur les divers échiquiers mondiaux, de l'Amérique Centrale à l'Afrique du Sud, où les occasions de friction ne pouvaient que se multiplier.

Ce que l'on peut certainement affirmer est que, par rapport au passé, la caractéristique actuelle des relations difficiles euro-américaines est celle de s'étendre à tous les secteurs de coopération, et non plus uniquement à celui traditionnel du commerce, et d'entraîner globalement ou peu à peu tous les partenaires européens et non plus uniquement la "terrible" France; la Communauté européenne elle-même, finalement, n'est plus comme durant les premières années du procès d'intégration, dans les bonnes grâces des États-Unis, mais au contraire, elle est devenue l'une des cibles principales des récriminations américaines (7).

Les difficultés dans les rapports interatlantiques s'expliquent, à notre avis, par trois raisons principales liées entre elles.

La première consiste en la faiblesse des Institutions internationales, en tant que des "régulateurs" de conflits. Elles n'ont pas été adaptées à temps aux nouvelles tâches ni à l'accroissement du nombre d'acteurs dans le système international. Par exemple, pour ce qui concerne les accords monétaires rien n'a remplacé les changes fixes et le dollar en tant que piliers du système. Dans le secteur des rapports commerciaux, l'aire géographique qui devrait intéresser le Gatt est devenue plus étendue que l'aire de compétence de cette institution. Dans le domaine des politiques macroéconomiques, l'acceptation commune du paradigme Keynesien, en tant que base pour l'exercice de la

coopération, s'est perdue et aujourd'hui même les doctrines économiques sont conflictuelles. Enfin, en ce qui concerne les problèmes stratégiques, l'OTAN a perdu beaucoup de son poids à cause de la multiplication et du danger des conflits locaux en dehors de l'aire qui est de sa compétence, à cause du terrorisme international et du déplacement de la confrontation est-ouest dans les zones périphériques par rapport au front traditionnel.

La conséquence évidente de la chute et de la remise en perspective des institutions internationales a été la croissance d'un multilatéralisme désordonné ad hoc (Groupe des 5, des 7, Directoire à Trois, Club divers, etc...) et d'une tentation au recours diffus à l'initiative unilatérale plutôt qu'à la coopération.

La seconde raison consiste dans le fait que les considérations de politique intérieure ont aujourd'hui de plus en plus la priorité sur tout effort de coordination internationale: La souveraineté nationale est formellement indiscutable et indiscutée, et est même alourdie par une plus grande participation aussi bien des gouvernements, que des opinions publiques dans tous les plus grands problèmes de notre temps, en commençant par la gestion de l'économie, de la politique et même de la stratégie. La recherche d'un accord intérieur, même pour une influence mineure des gouvernements dans les procès délibératifs, est devenue une exigence de plus en plus ressentie. Les considérations électorales ou de pouvoir deviennent décisives. Par conséquent la recherche d'une coordination internationale et de l'accord des autres gouvernements partenaires devient secondaire.

Enfin, l'interdépendance des systèmes politiques et économiques, croît de façon contradictoire par rapport au nationalisme émergent, de telle façon que chaque acte unilatéral de politique intérieure a des conséquences internationales immédiates, de même que chaque décision internationale a des effets sur les comportements intérieurs. L'interdépendance entre les secteurs commercial, monétaire et industriel croît aussi, et toute décision prise dans un de ces secteurs a des répercussions immédiates sur les autres. Si dans un système aussi strictement interdépendant on adopte des pratiques protectionnistes, les conséquences s'en font sentir à la chaîne aussi bien dans les autres pays que dans les

diverses branches de l'activité économique et politique. En effet, le protectionnisme a en soi des motivations et des effets / contradictoires: il est un fort élément d'agrégation de l'accord intérieur en défense des supposés intérêts lésés par une compétitivité déloyale, mais il crée en même temps une incertitude à l'extérieur, en rendant impossibles les programmes d'investissement et la liberté de mouvement sur le plan international(8).

La régulation du contentieux euro-américain à travers la Cpe: la formule de Gymnich et ses développements.

Pour en revenir au thème spécifique Cpe-Usa, le seul effort réalisé véritablement pour essayer de régler les positions respectives en politique extérieure est celui mentionné ci-dessus par la formule de Gymnich, fournie par les européens aux américains le 11 juin 1974 sous la pression des événements déjà rappelés en partie: la guerre du Yom Kippur en automne 1973, la déclaration des Neuf sur le Moyen Orient le 6 novembre '73 (avec la reconnaissance des droits légitimes des palestiniens), la déclaration sur l'identité européenne le 14 décembre de la même année, la présence physique, le jour après, des ministres arabes au Sommet des Chefs de gouvernement de la Cee, l'engagement du dialogue euro-arabe annoncé aux américains en mars 1974, et la création contrastée de l'Aie sans la France.

La formule de Gymnich tendait à porter remède in extremis à une situation qui empirait visiblement jour après jour, grâce à l'institution d'une procédure de consultation préventive avec les américains qui évitait la naissance d'ultérieurs malentendus

sur les positions de politique internationale. Naturellement, à cause des soupçons, surtout français, (mais pas seulement), de se retrouver avec les mains liées, la formule est un chef-d'oeuvre bien connu d'ambiguïté et de compromis (9). Nous nous permettons d'en rappeler le texte: " Les ministres ont estimé, d'un commun accord, que l'élaboration de positions communes des Neuf en politique étrangère pose la question de la consultation avec les

États alliés ou amis. De telles consultations font tout naturellement partie de toute politique étrangère moderne.

On s'est mis d'accord sur une procédure pragmatique ad hoc. Des consultations sont menées au nom des Neuf par la présidence qui en est chargée par ses huit partenaires.

Dans la pratique, cela veut dire que si l'un des partenaires soulève, dans le cadre de la Cpe, la question de l'information et de la consultation d'un Etat allié ou ami, les Neuf en discutent et s'ils sont parvenus à un accord, chargent la présidence d'agir sur cette base.

Les ministres espèrent fermement que ce "gentlemen's agreement" informel conduira aussi avec les États-Unis à des consultations souples et pragmatiques tenant compte d'une manière raisonnable des intérêts des deux côtés."

Malgré son ambiguïté, la formule posait de façon précise la question de la consultation avec les pays tiers. On sentait, en effet, la nécessité de ne pas isoler la politique extérieure des européens du système des alliances et des rapports privilégiés qui s'étaient péniblement construits après la guerre. Le rapport successif de Londres en octobre 1981, et la déclaration solennelle de Stuttgart en juin '83 ~~soù signaient~~ en effet, l'importance d'une chaîne de consultation avec les pays tiers.

L'objectif était triple: reconfirmer les partenaires habituels, former des coalitions les plus vastes possible sur les grands faits et les problèmes internationaux, élargir le nombre et la qualité des alliés dans le monde (10).

Mais il est évident qu'au delà de ces objectifs généraux, qui d'autre part avaient déjà été énoncés en détail dans la Déclaration sur l'Identité européenne en décembre 1973, le destinataire principal de la formule de Gymnich étaient les États-Unis. L'importance de ces rapports était telle que, contrairement à tous les autres pays et aires géographiques, on n'avait pas reconnu nécessaire de déléguer ce sujet aux dénommés working groups, petites unités de diplomates chargés d'approfondir des "issues" particulières aux relations avec les pays tiers, dans le contexte

de la Cpe. Le caractère global des problématiques Europe-Usa avait besoin, en effet, d'un traitement particulier au niveau le plus haut et avec une fréquence plus grande que celle qui était normalement attribuée aux groupes de travail.

Ceci ne signifie point que la formule de Gymnich ait l'intention "d'institutionnaliser" les rapports Cpe-Usa, mais de donner seulement le signal politique sur la bonne volonté européenne de ne pas se soustraire aux exigences du dialogue interatlantique et d'instituer une procédure "souple", un "gentlemen's agreement" de consultations préventives (et successives).

L'expérience et l'usage de la consultation Cpe-Usa.

En effet, jusqu'à présent, la formule de Gymnich a fonctionné, relativement bien sur une base de pragmatisme absolu et d'amélioration progressive de procédures de consultations adoptées d'une réunion à l'autre selon les nécessités.

Le rôle central dans ce procès est joué, comme il fallait s'y attendre, par la présidence en exercice, de la Cpe et, du côté américain, par l'ambassade qui a le siège dans le pays assurant cette même présidence. Ces contacts se déroulent avec une grande fréquence et à différents niveaux, entre le directeur des affaires politiques et l'ambassadeur américain où le vice-ambassadeur, entre le correspondant et le conseiller politique des Usa, et ainsi de suite. Néanmoins, là aussi, il n'y a pas de règle précise: tout dépend de l'importance et de l'urgence du problème à résoudre, des contacts personnels entre fonctionnaires européens et américains, de la grandeur du pays qui détient la présidence. La mission américaine auprès de la Cee joue souvent le rôle de coordinateur entre les différentes ambassades et le Département d'Etat (11).

Aujourd'hui, après l'institution du système de la Troïka dans la Cpe, le rôle des ambassades s'est diversifié et amplifié grâce à l'entrée en jeu des deux autres pays intéressés à la gestion de la présidence Cpe (il est probable que dans le futur ils seront quatre, après l'élargissement de la Troïka).

Les contacts entre européens et américains ne se limitent pas au soi européen. A Washington aussi, (Département d'Etat) et

a New York, (Nations Unies), l'activité de l'échange d'informations est intensif et articulé. Du côté de la Cpe, c'est toujours la présidence (ou la Troïka) qui assure la fonction de porte-parole: depuis 1982, en outre, le niveau des entrevues s'est élevé, au début du semestre, grâce à la visite du président en exercice de la Cpe à son collègue secrétaire d'état américain.

Cette importante activité a deux objectifs principaux: préventivement obtenir le consentement des Usa à des initiatives européennes et éclaircir le contenu de l'accord obtenu entre européens et éviter des équivoques avec les américains. Cette activité, néanmoins, ne fonctionne pas uniquement dans une seule direction, de la Cpe vers les Usa, mais très souvent, dans la direction opposée, lorsque les États-Unis veulent s'assurer que les européens suivent une "policy" bien déterminée comme, par exemple, cela s'est produit à la veille de la célèbre déclaration de Venise sur le Moyen Orient en 1980 avec un flux inhabituel d'informations américaines sur le contenu de l'accord de Camp David, destiné à convaincre les européens de ne pas s'en écarter (12).

Exceptionnellement, ensuite, les contacts entre américains et européens se déplacent aussi vers d'autres pays tiers, lorsque l'intérêt commun ou la nécessité d'une coordination in loco l'exige.

La consultation préventive et successive se fait sur tous les thèmes traités au sein de la Cpe, qui ont une importance évidente pour les rapports interatlantiques: aujourd'hui, même les informations sur la lutte ^{contre le} terrorisme international font partie de ces contacts, après qu'il a été décidé d'en discuter également ^{des niveaux des} ministères des affaires étrangères (et au Département d'Etat), à travers la création d'unités ad hoc.

Les limites de la Cpe dans l'action de coordination entre européens et américains.

Toutefois, même si l'expérience acquise durant ces années a montré que la formule de Gymnich a fonctionné mieux que prévu (dans le sens qu'il n'y a pas eu ces rigidités dogmatiques que

l'on craignait au début), le problème des rapports Cpe-Usa, dans le domaine de la politique extérieure est loin d'être résolu. Et ceci pour des différentes raisons.

La première, peut sembler banale mais elle est vraie: c'est que la distinction entre les activités et les compétences de la Cpe et de la Cee crée confusion et gêne entre les pays tiers. Les États-Unis eux-même qui se sont désormais familiarisés avec la Cpe, ont du mal à se rendre compte de l'attribution des différentes tâches et des différentes procédures à telle ou telle autre institution. Avec leur sens du concret, les américains, de plus, tendent à donner plus d'importance à la Cee, au sein de laquelle on peut traiter des *secteurs* bien précis (l'agriculture, le commerce, etc...), plutôt qu'à la nature ambiguë de l'activité liée à la Cpe, au sein de laquelle il est difficile de dépasser la phase purement déclamatoire et passer à la phase opérative. Très souvent, ils se trouvent aussi désorientés par la lenteur de l'élaboration des décisions communes et par le fait qu'elles sont généralement le résultat d'un "plus petit dénominateur commun". On revient, donc, au problème connu de la crédibilité et de l'efficacité des déclarations des Douze dans la Cpe. Souvent, donc, pour éviter de tomber dans le piège de la surestimation de la signification de l'activité au sein de la Cpe, les États-Unis préfèrent le moyen plus efficace et mieux connu des rapports diplomatiques bilatéraux avec chacun des États membres de la Cee (14). Ceci arrive, par exemple, quand la présidence en service de la Cpe est représentée par un petit pays. D'autre part, la même chose arrive du côté européen, lorsque par désaccord avec les propres partenaires ou pour des exigences nationales particulières, on préfère traiter directement avec l'allié d'outre-atlantique.

Le deuxième élément d'affaiblissement de l'importance de la Cpe dans les rapports euro-américains provient de l'institution des Sommets des Sept et surtout, de leur graduelle transformation de sommets économiques à des entrevues de politique extérieure: en effet la tâche de la coordination ouest-ouest sur les grands thèmes de politique internationale est attribuée à cette

assemblée d'une façon croissante, assemblée dans laquelle la Communauté est représentée par le président du Conseil et par celui de la Commission (15).

De ce point de vue, la réduction du nombre des Conseils européens de trois à deux, introduite par le récent Acte Unique de Luxembourg, a diminué la capacité de la Communauté de préparer d'avance une position commune face aux américains, comme cela se faisait normalement au Conseil du printemps.

Une troisième considération concerne la difficulté à maintenir certains arguments du contentieux euro-américain à l'intérieur de la Cpe, lorsque leur nature se transforme et les arguments finissent par retomber sous la compétence d'autres institutions; c'est ce qui arrive, par exemple, pour des thèmes qui Concernent en partie la sécurité, comme il arrive souvent à propos des questions est-ouest; dans le cas des sanctions contre la Pologne, par exemple, on passa du domaine cpe au domaine OTAN, quand la crise devint aigüe et les pressions américaines, pour adopter en commun des sanctions augmentèrent d'intensité(16).

Ces dernières réflexions nous amènent un problème plus général ^{de coordination} entre différentes institutions, lorsque la question retombe en même temps sous la compétence de plusieurs d'entre elles. La Cpe, de ce point de vue, joue un rôle secondaire, à partir du moment où les américains n'y sont pas présents physiquement, tandis que les autres, le sommet des Sept ou l'OTAN, jouissent d'une présence institutionnelle qui en augmente l'influence et les possibilités d'intervention en temps utile. L'"institutionnalisation" ratée des procédures de Gynnich est, sous cet aspect, un élément de faiblesse du moment qu'il permet aux américains de choisir le raccourci des rapports bilatéraux directs avec chacun des gouvernements et le déplacement d'un problème à d'autres sièges. De plus, la nature pragmatique et flexible de la Cpe, contrairement à la nature "rigide" de la Cee où les compétences et les rôles sont mieux définis, n'aide pas les européens à ouvrir un dialogue sur des bases paritaires avec l'administration des États-Unis, du moment que les structures ne sont pas comparables ni sous l'aspect des pouvoirs,

ni sous l'aspect des rôles.

L'hypothèse d'une redéfinition des rapports internationaux par pôles homogènes redevient, donc, valable. Les États-Unis, évidemment en sont déjà un. La communauté européenne doit, au contraire, encore perfectionner ses mécanismes d'élaboration des décisions, surtout dans le domaine de la politique extérieure. Du reste, cette exigence, désormais inéluctable, peut constituer un des éléments de pression les plus convaincants pour obliger les européens à s'unir et à agir en tant qu'entité. Les institutions internationales peuvent être reconstruites sur cette hypothèse fondamentale, qui passe par un effort européen renouvelé pour trouver une identité internationale propre et une capacité de négociations. Les mêmes rapports avec les États-Unis peuvent, à la longue, en tirer des bénéfices.

Cpe-Usa et sécurité collective: vers la naissance d'un "pôle" européen?

D'autre part, c'est le type de problèmes que les européens et américains sont contraints à résoudre ensemble sans avoir un lieu institutionnel où le faire, à nous pousser vers cette conclusion, à laquelle dans le passé sont parvenus avec certaines propositions d'institutionnalisation du dialogue euro-atlantique dans le secteur de la politique extérieure, les ministres Colombo et Tindemans (17). Nous avons mentionné, par exemple, la lutte, contre le terrorisme international, où certains progrès, même limités au stade de l'in-
formation, ont été déjà réalisés entre le Cpe et le Département d'Etat. Mais nous pensons surtout à la question de la gestion en commun des crises périphériques où l'OTAN et les autres institutions internationales n'ont ni la compétence, ni la possibilité d'agir (18). D'autre part un minimum de coordination tant au niveau politique qu'au niveau de sécurité entre les américains et les européens est plus que jamais nécessaire, si on veut contribuer plus efficacement au maintien de la stabilité des rapports internationaux dans les lieux de crise. Un écart excessif des positions, comme l'a démontré le cas récent de la Lybie, peut amener une aggravation

de la situation générale politique et stratégique.

Le fait que la Cpe soit encore compétente d'une façon marginale en matière de sécurité ne doit pas agir comme frein. Au contraire, même si objectivement cela est très difficile, le recours à la Cpe pour résoudre le problème d'un engagement européen dans les zones périphériques et en particulier en Méditerranée est peut être l'hypothèse la plus intéressante.

Ces derniers temps, on a essayé d'introduire dans la Cpe la politique de sécurité européenne. Pour l'instant, malgré des tentatives répétées, ce qui a été obtenu est la mention dans certains rapports du concept de sécurité politique et économique. Que ce soit dans le rapport de Londres de 1981, destiné à améliorer les procédures de la Cpe, que ce soit dans la déclaration solennelle de Stuttgart de 1983, que ce soit dans l'Acte Unique approuvé, plus récemment, au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1985, on mentionne la nécessité de s'occuper au moins de ces aspects de la sécurité, en laissant de côté, pour le moment, les aspects militaires. Pourtant, même d'une façon pragmatique, par le passé, la Cpe a affronté des situations qui avaient un revers direct avec les problèmes de sécurité, comme dans le cas de l'appui à la Grande Bretagne durant la première phase de l'affaire des Falklands où dans la politique de sanctions contre l'Iran au moment de l'emprisonnement des diplomates américains. Il s'agit maintenant de déterminer jusqu'à quel point la Communauté européenne peut développer l'usage des quelques instruments à sa disposition.

Évidemment la vocation naturelle de l'actuelle collaboration au sein de la Cpe est de s'occuper des aspects politiques des crises internationales. Ceci est aussi dû à la réticence de certains États membres, à adhérer aux actions qui impliquent le recours à des instruments de "sécurité", des sanctions aux interventions militaires.

Cependant la seule fixation d'une déclaration politique commune peut prendre une grande importance sur le plan international. L'appui et "la bénédiction" fournis aux troupes de la Grande Bretagne, La France, L'Italie et L'Hollande, dans la participation au corps de paix dans le Sinaï a été d'une grande importance tant

pour faciliter une décision dans ce sens de la part des gouvernements en question, que pour distinguer la participation des européens "en tant que tels" de celle des autres pays (20). Au contraire, l'absence d'une "bénédiction" analogue dans le cas de l'intervention de l'Italie, de la France, de la Grande Bretagne au Liban, a objectivement représenté un élément de faiblesse, ayant mis en lumière le fait que la décision avait été prise par chaque État membre et ne représentait pas le fruit d'un accord solidaire et unanime des Dix.

Malgré cela, et du moment qu'une implication à un plus haut niveau de la Cpe dans la gestion des crises n'est pas pensable, la seule voie praticable est une voie intermédiaire, dictée par l'expérience, de différenciation, c'est-à-dire, du rôle des gouvernements dans les activités de la Cpe relatives à la gestion des crises qui se trouvent en dehors de la zone. L'idée consiste à confier à chaque fois à des groupes de pays la responsabilité concrète d'intervention dans des situations et régions déterminées. Du reste, l'entrée de l'Espagne dans la Cpe rend encore plus urgente la définition d'une politique globale vers la Méditerranée et rend, probablement, encore plus nécessaire la constitution d'un groupe de pays communautaires, dont la France et l'Italie, qui concordent des réponses face à des éventuelles crises dans l'aire.

Sans créer, donc, un système décisionnel à deux où à plusieurs vitesses, on pourrait essayer de moduler la participation des États membres à ce qui est le facteur qualifiant d'une action de politique extérieure: l'utilisation des instruments directs. Il devrait donc y avoir, deux niveaux: un niveau politique qui adopte les positions communes au sein de la Cpe, auquel les États membres participeraient; un niveau opératif, avec utilisation des instruments économiques, financiers et militaires (à présent nationaux, mais dans l'avenir devenant communs dans le cas d'une redéfinition des tâches de l'UEO) qui seraient utilisés seulement par certains États membres ayant la possibilité d'assumer la responsabilité de l'action (alors que les autres en seraient dispensés). La Cpe aurait donc le rôle de couverture politique; grâce aux actions de certains États dans des secteurs et des lieux particulièrement délicats de la

politique extérieure des Douze. Il doit y avoir à ce point une délégation précise communautaire pour les États qui veulent supporter le poids et les responsabilités de telles initiatives. La couverture politique de la Cpe devrait en outre être totale et à priori, et surtout continuer dans le temps en démontrant un contrôle politique effectif sur l'action conduite par certains de ces membres.

À notre humble avis ^{c'est} ~~seulement~~ ^{que l'on} en suivant cette stratégie gradualiste, mais dès le début globale ~~on~~ pourra prédéterminer les bases conceptuelles et pratiques pour une responsabilité directe de la Communauté dans le domaine de la sécurité et contribuer par cet intermédiaire à la gestion des crises en dehors de l'aire d'une façon coordonnée et efficace, autant parmi les européens qu'entre les européens et les américains.

En effet, dans une situation particulièrement difficile comme celle de l' "Out of area", où la définition de chaque rôle n'est pas "institutionnalisée", le risque à éviter est celui de l'unilatéralisme des actions américaines ou de quelque gouvernement européen isolé. De ce point de vue, la flexibilité et le caractère pragmatique de la cpe peuvent constituer un avantage: rendre possible la mise en oeuvre "ex-novo" d'un pôle européen crédible, même si de nature complexe et articulée, que l'on puisse adjoindre, au pôle américain et éviter ainsi que le manque de coordination et la tendance américaine objective à prendre des décisions par eux même ne se transforment en éléments ultérieurement instables dans des situations qui comportent déjà des risques graves.

Gianni Bonvicini

Directeur adjoint de l'Iai
Professeur, Johns Hopkins University,
Bologna center.

1. Cfr. Bourguignon/Rummel, "The role of the Ten in international affairs: Speaking with one voice and beyond?", Document de travail, Conférence, "From Six to Twelve - EPC a New Approach to the European Foreign Policy?", Institut für Europäische Politik, Bonn, Nov. 1985, p. 3.

2. Philippe de Schoutheete, "Le Rapport Tindemans: dix ans après", in Politique Etrangère, No. 2, été 1986, p. 531.

3. Henry A. Kissinger, The Troubled Partnership. A Reappraisal of the Atlantic Alliance, New York, 1965, p. 39.

4. D. Allen and W. Wallace, "Political Cooperation: Procedure as Substitute for Policy?", in Wallace, Wallace, Webb, Policy Making in the European Community, 2nd ed., London, 1983.

5. G. Bonvicini, "The Dual Structure of EPC and Community Activities: Problems of Coordination", in Allen, Rummel, Wessels (eds.), European Political Cooperation, Butterworth, London, 1982, pp. 33-45.

6. R. Dahrendorf and T. Sorensen, A Widening Atlantic? Domestic Change and Foreign Policy, Council on Foreign Relations, New York, 1986, p. 6.

7. Kaiser, Lord, de Montbrial and Watt, Western Security: What has Changed? What Should be Done?, RIIA, London, 1981, p. 9.

8. G. Bonvicini, J. Sassoon (eds.), Governare l'economia europea. Divergenze e processi integrativi, Fondazione Agnelli, Torino, 1978, pp. 299-329.

9. Sur l'accord de Gynnich: B. Kohler, "Euro-American Relations and European Political Cooperation", in Allen, Rummel, Wessels, European Political Cooperation, cit., pp. 83-93.

10. Bourguignon/Rummel, "The role of the Ten in international affairs: Speaking with one voice and beyond?", cit., p. 10.

11. E. Regelsberger, European Political Cooperation. Contacts with Third Countries: Past and Present, EUI Working Paper No. 85/172, Badia Fiesolana, 1985, p. 15.

12. E. Regelsberger, cit., p. 16.

13. J.M. Seymour, The External Relation of EPC, paper, EU1, Badia Fiesolana, November 1984.

14. Bourgignon/Rummel, cit., p. 10.

15. G. Bonvicini, W. Wessels, "The European Community and the Seven", in C. Merlini (ed.), Economic Summits and Western Decision-Making, Croom and Helm, London, 1984, pp. 167-191.

16. H. Bourgignon, "Crisis Management in the Poland Crisis: Limited Acting Capacity of EPC", in Bourgignon/Rummel, cit.

17. E. Colombo, Le relazioni Euro-Americane, Conference à l'Université Georgetown, Washington, in Europe Documenti, No. 44, 6/3/82.

18. B. Burrows/A. Tyrie, European Defence Cooperation. Prospects and Limits, Federal Trust, London, 1986, p. 8.

19. G. Bonvicini, "L'organisation de la sécurité et de la défense dans le cadre de la Communauté Européenne", in Textes et Documents, No. 334, 1986, Bruxelles, pp. 21-33.

20. A. Pijpers, "European Entry into the Multinational Sinai Force and Observers", in The International Spectator, No. 1, 1984, Rome, pp. 34-41.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"L'évolution de la balance commerciale entre
la Communauté Européenne et les Etats-Unis"

Communication de

Jacques BOURRINET, Professeur, et
Jean Pierre FINES, Maître de Conférences,
C.E.R.I.C., Université d'Aix-Marseille III

L'EVOLUTION DE LA BALANCE COMMERCIALE ENTRE
=====

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS
=====

I - EVOLUTION GENERALE
=====

L'évolution générale de la balance commerciale entre la Communauté Européenne et les Etats-Unis depuis le début de la présente décennie fait apparaître, d'une part, une très sensible aggravation du déficit commercial global des Etats-Unis, et, d'autre part, la résorption du déficit bilatéral que la Communauté connaissait depuis 1958 dans ses relations commerciales avec les Etats-Unis.

1.1. Les Etats-Unis partenaire commercial plus ouvert pour la Communauté :

L'aggravation du déficit commercial global américain

Le déficit commercial américain ne cesse de s'aggraver au fil des mois. Dépassant 100 milliards de dollars en 1984, il s'élevait à 148,5 milliards de dollars en 1985. Il vient d'atteindre un nouveau record mensuel en juillet 1986 avec 17,5 milliards de dollars, s'orientant ainsi vers un déficit commercial annuel de l'ordre de 175 milliards de dollars pour l'année 1986 Pour financer un déficit de cette ampleur, les Etats-Unis sont amenés à s'endetter massivement à l'étranger. Il en résulte un alourdissement des charges d'intérêt : la balance des services se dégrade et pourrait, sous peu, être, elle aussi, déficitaire.

Cette détérioration brutale de la balance commerciale américaine a de multiples causes, évoquons parmi les plus importantes :

a) la sensible élévation du degré d'ouverture sur les marchés extérieurs de l'économie américaine : entre 1960 et le début de la décennie quatre-vingt le commerce extérieur rapporté au PNB est passé de 5 à 12 %, les propensions à exporter et importer dans les industries manufacturières ont augmenté plus rapidement encore, en 1985 les exportations représentent 20 % de la production de produits manufacturés et les "produits importés" environ 30 % de la consommation américaine.

- b) Les incertitudes sur l'évolution de la compétitivité américaine. Deux thèses principales sont en présence (1). L'une caractérise les tendances du commerce extérieur américain depuis les années soixante-dix comme un processus d'adaptation vers une spécialisation dans les industries de haute technologie. La seconde thèse souligne, au contraire, les risques d'un déclin industriel américain liés à la stagnation prolongée de la productivité par rapport aux principaux concurrents, à l'érosion des positions sur le marché national ou mondial et surtout au durcissement de la concurrence internationale que rencontrent les américains, même pour les produits de haute technologie.
- c) Les inadaptations de la politique économique américaine. Si la nécessité de réduire le déficit budgétaire n'est pas contestée, l'étude économétrique du commerce extérieur américain, montre l'ampleur des impulsions nécessaires pour restaurer la balance commerciale. En l'absence de différentiel de croissance négatif par rapport à l'environnement international la seule dépréciation du dollar "repousserait le rétablissement de la balance à un horizon éloigné" (2). La nécessité d'une politique industrielle, de politiques de recherche et développement et d'une politique commerciale plus agressive semble s'imposer avec les pressions tous les jours plus vives du Congrès en faveur de mesures protectionnistes.
- d) l'importance de la réévaluation du dollar entre le milieu de l'année 1980 et mars 1985 (+ 60 % en termes effectifs).

Un large consensus s'est manifesté pour admettre qu'il ne peut y avoir de solution au problème posé par le déficit commercial américain sans retour du dollar à des parités moins extrêmes que celles constatées entre le deuxième semestre 1980 et le printemps 1985. La baisse des cours du dollar, condition nécessaire, n'apparaît pas ^{cependant} comme la condition suffisante pour permettre une certaine maîtrise du déficit commercial. L'effet de la baisse du dollar ne se fait sentir que lentement (Paul A. VOLCKER, Président du FED, parle d'un délai de 12 à 24 mois) et cet effet peut, d'autre part, être partiellement compensé si les exportateurs acceptent de réduire leurs bénéfices pour maintenir leur part du marché américain. C'est pourquoi les estimations du FEU sur l'effet de la baisse du dollar pour diminuer le déficit de la balance commerciale concluent à un résultat très modéré, quelques milliards de dollars sur un déficit total de l'ordre de 175 milliards.

- (1) cf. notamment : Can American Compete, Robert Z. Lawrence, 1984, the Brookings Institution - et - Global competition : the new reality, the Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness, présidée par M. Young, 1985, U.S. Government Printing Office.
- (2) Sur ces thèses, cf. E. KREMP, J. MISTRAL - Commerce extérieur américain : d'où vient le déficit ? - Economie Prospective Internationale n° 22 p. 34

1.2. La fin d'un déficit commercial structurel de la CEE dans ses relations

avec les Etats-Unis ?

Structurellement déficitaire depuis 1958 vis-à-vis des Etats-Unis, la balance commerciale de la Communauté devient excédentaire en 1984 et 1985.

L'évolution du déficit européen (graphique 1) est caractérisé par les phases suivantes :

- a) de 1958 à 1973, le déficit annuel reste inférieur à 3500 MIO Ecus, certaines années (1959 et 1972) étant même très proche de l'équilibre.
- b) la période 1974 - 1976 est marquée par une sensible aggravation du déficit (doublement de 1973 à 1974, puis à nouveau doublement entre 1974 et 1976 pour atteindre 9.400 MIO Ecus).
- c) après une stabilisation en 1977 et 1978 au niveau de 5.400 MIO Ecus, le déficit européen se creuse rapidement en 1979 et enregistre un record de 18.300 MIO Ecus en 1980.
- d) à partir de 1981, la résorption du déficit est amorcée, elle s'accélère en 1983, permettant en 1984 pour la première fois depuis 1958 un excédent de 8.000 MIO Ecus qui atteint 15.000 MIO Ecus en 1985.

Ce renversement spectaculaire de la balance commerciale de la Communauté vis-à-vis des Etats-Unis traduit-il une amélioration globale et durable de la compétitivité européenne dans les relations commerciales bilatérales ? N'est-il, à l'inverse, que la conséquence des fluctuations importantes des taux de change enregistrés depuis 1973 ? Résulte-t-il de simples décalages dans la conjoncture économique de part et d'autre de l'Atlantique ? Entraîne-t-il des changements dans les spécialisations du commerce extérieur des Etats membres de la Communauté dans leurs relations avec les Etats-Unis ?

C'est à ces différentes questions que le traitement statistique des échanges commerciaux CEE/ Etats-Unis (1) pour la période 1977-1984, tentera d'apporter certains éléments de réponse.

(1) sur la base des données de l'Eurostat en Ecus

II - INCIDENCES DES VARIABLES MONETAIRES ET MACRO-ECONOMIQUES SUR LES ECHANGES

COMMERCIAUX ENTRE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET LES ETATS-UNIS

Exprimées en millions d'Ecus les exportations par produit de la Communauté vers les Etats-Unis ont été multipliées par 3,5 entre 1977 et 1984, dans le même temps, les importations communautaires en provenance des Etats-Unis étaient affectées d'un coefficient de 2,4.

Le rythme de croissance des exportations communautaires connaît à partir de 1980 une brutale accélération. L'évolution des importations communautaires en provenance des Etats-Unis est, elle aussi, irrégulière : la période 1978 - 1981 correspond à une pénétration accélérée des produits américains sur le marché communautaire, suivie d'un pallier en 1982 et 1983. Ces mouvements des flux commerciaux ne traduisent pas les seuls changements de compétitivité des partenaires de l'échange international. Ils sont affectés par les modifications de parités monétaires (fluctuations des taux de change Ecu/Dollar), par les variables macro-économiques traduisant l'évolution de la conjoncture tant aux Etats-Unis que dans la C.E.E., notamment la consommation privée et la formation brute de capital fixe (FBCF) exprimées en unités monétaires constantes. L'objet de la démarche, par une analyse d'induction statistique (regressions simples et regressions multiples) consiste à déterminer le degré de dépendance des exportations et des importations de produits (exprimés en nomenclature CTIC à un chiffre) par rapport à plusieurs variables exogènes explicatives.

2.1. Incidences des variables exogènes sur les exportations communautaires

Pour expliquer l'évolution des exportations par produit de la Communauté vers les Etats-Unis, l'influence des taux de change et de la consommation privée du pays client a été retenue. De plus, pour analyser les ventes de biens d'équipement (machines et matériel de transport CTIC 7) la formation brute de capital fixe en dollars constants a été intégrée comme variable explicative.

2.1.1. Une plus grande sensibilité des exportations de produits de consommation finale aux fluctuations du taux de change

La régression simple étudiée entre les exportations par produit de la Communauté vers les Etats-Unis et le taux de change exprimé en Ecu pour un dollar est significative pour toutes les lignes de produits. La relation

positive traduit un effet de meilleure compétitivité des produits européens face à l'accroissement du pouvoir d'achat de la monnaie américaine. Les résultats obtenus expriment la hiérarchie suivante : (la hiérarchie des secteurs est établie selon la valeur du coefficient de corrélation et la valeur calculée du F de FISHER-SNEDECOR qui teste la signification globale de la liaison).

Relation exportations par produit de la CEE vers les Etats-Unis / Taux de change Ecu pour un dollar sur la période 1977 - 1984

Secteurs classés selon l'intensité de la relation (CTCI un chiffre)	Coefficient de corrélation	Test de FISHER SNEDECOR F calculé (F tabulé 5,99 au seuil de 0,05)
Produits (Pds)		
0 Produits alimentaires et animaux vivants	0,969	93,40
5 Produits chimiques	0,937	43,27
Tous produits	0,932	39,76
6 Articles manufacturés classés d'après la matière première	0,928	37,38
8 Articles manufacturés divers	0,927	36,79
9 Articles et transactions non classés ailleurs	0,906	27,42
4 Huiles et graisses	0,905	27,17
7 Machines et matériel de transport	0,902	26,13
1 Boissons et alcools	0,893	23,73
2 Matières brutes	0,861	17,26
3 Combustibles minéraux et lubrifiants	0,856	16,50

Dans le tableau ci-dessus, il ressort que ce sont les secteurs qui produisent des articles manufacturés destinés à la consommation finale qui, à l'exportation, sont les plus sensibles aux fluctuations des taux de change. Parmi ceux-ci les produits les moins transformés ayant la plus faible valeur ajoutée viennent directement concurrencer les produits américains lors d'une hausse du dollar. C'est le cas des produits alimentaires et animaux vivants.

A l'inverse, les produits de base (matières brutes, énergie) accusent une moindre sensibilité.

2.1.2. L'impact de l'évolution de la consommation privée américaine sur les exportations européennes des biens les plus élaborés

A l'exception de la CTCI 3 (combustibles, huiles et lubrifiants) pour laquelle il y a indétermination, la consommation privée en dollars constants est une variable explicative des exportations par produit de la C.E.E. vers les Etats-Unis, les coefficients de corrélation et les valeurs des tests sont les plus importantes pour les activités qui exportent les biens les plus élaborés (produits chimiques, articles manufacturés divers, machines et matériel de transport).

Les exportations des produits des secteurs amont (CTCI 2) ou intermédiaires (CTCI 6) ont une sensibilité beaucoup plus faible à la progression de la consommation privée et se situent au bas de la hiérarchie exprimée ci-après.

Relation exportations par produit de la CEE vers les Etats-Unis / Consommation privée américaine en dollars constants sur la période 1977 - 1984

Secteurs classés selon l'intensité de la relation (CTCI un chiffre)	Coefficient de corrélation	Test de FISHER SNEDECOR F calculé (F tabulé 5,99 au seuil de 0,05)
5 Produits chimiques	0,946	51,39
8 Articles manufacturés divers	0,944	49,66
7 Machines et matériel de transport	0,932	35,59
0 Produits alimentaires et animaux vivants	0,922	34,31
Tous produits	0,917	35,58
4 Huiles et graisses	0,915	30,84
1 Boissons et tabac	0,900	25,65
9 Articles et transactions non classés ailleurs	0,899	25,46
6 Articles manufacturés classés d'après la matière première	0,855	21,77
2 Matières brutes	0,870	18,73

Au niveau d'une analyse produit relativement agrégée on peut donc conclure que le marché des Etats-Unis est donc perméable aux exportations communautaires, l'absence de relations significatives entre les exportations européennes et la consommation privée américaine aurait à l'inverse traduit

soit une perte de compétitivité par rapport à d'autres zones géographiques, soit une plus grande autonomie de l'économie des Etats-Unis vis-à-vis de ses partenaires commerciaux.

L'hypothèse d'une relation statistique entre les exportations de machines et matériel de transport de la Communauté Européenne vers les Etats-Unis et la FBCF exprimée en unité monétaire constante aboutit à une indétermination. Celle-ci se justifie par le fait qu'en volume, l'investissement brut aux Etats-Unis a connu une décroissance sensible de 1980 à 1983.

2.2. Incidences des variables exogènes sur les importations communautaires

Dans une première étape, on détermine les secteurs (CTCI à un chiffre) pour lesquels les importations communautaires sont expliquées par l'évolution de la consommation privée de la C.E.E. exprimée en Ecus 1977. Ensuite, par l'utilisation de régressions multiples qui incluent comme autres variables explicatives le taux de change et la FBCF de l'Europe des 10, on déterminera les produits qui, à l'importation, ont la meilleure pénétration. Ces produits, peu sensibles à la dégradation du taux de change, peuvent être considérés comme des importations incompressibles.

2.2.1. Impact de la consommation privée européenne sur les importations en provenance des Etats-Unis

Les importations de huit des dix secteurs de la nomenclature CTCI à un chiffre sont expliquées par l'évolution de la consommation privée de la C.E.E. L'intensité la plus forte est relevée pour l'importation par l'Europe de matières premières (CTCI 2). Les coefficients de corrélations sont également très nets pour les produits de consommation finale (CTCI 8 et 5) et les biens d'équipement (CTCI 7).

Relation entre les importations communautaires par produit en provenance des Etats-Unis et la consommation privée de la C.E. (Ecus de 1977)

Secteurs classés selon l'intensité de la relation (CTCI à un chiffre)	Coefficient de corrélation	Test de FISHER SNEDECOR F calculé (F tabulé 5,99 au seuil de 0,05)
2 Matières brutes	0,953	59,92
8 Articles manufacturés divers	0,904	26,75
5 Produits chimiques	0,894	23,92
7 Machines et matériel de transport	0,887	22,15
9 Articles et transactions non classés ailleurs	0,883	21,38
6 Articles manufacturés classés d'après les matières premières	0,801	10,78
3 Combustibles minéraux et lubrifiants	0,760	8,19
0 Produits alimentaires et animaux vivants	0,751	7,78

Une relation faiblement significative est mise en évidence pour les produits agricoles, le rythme de croissance des importations étant inférieur de moitié aux flux tous produits.

2.2.2. L'indépendance de certaines importations communautaires à la dégradation du taux de change

Certains produits importés des Etats-Unis sur le marché communautaire ont progressé beaucoup plus rapidement que l'ensemble du flux tous produits, c'est le cas, notamment, pour les achats de machines et matériel de transport (CTCI 7) et des articles manufacturés divers (CTCI 8). Ces deux postes représentent en 1984 la moitié des importations de la Communauté Européenne alors qu'ils ne couvraient que 40 % des ventes tous produits sept ans plus tôt. Il a été recherché, parmi les produits importés des Etats-Unis, ceux pour lesquels se dégageait une relation positive entre les valeurs importées et le taux de change exprimé en Ecu pour un dollar. Une relation significative traduit donc une insensibilité à l'effet prix provoqué par le renchérissement des marchandises importées.

Dans la régression multiple calculée, la variable initialement retenue, la consommation privée de la C.E., a été conservée. De plus l'impact éventuel de la FBCF de l'Europe des 10 a été recherché et elle constitue la troisième variable explicative.

La relation statistique n'est significative que pour quatre rubriques de la nomenclature CTCI et l'indépendance par rapport aux taux de change est démontrée pour troistypes de produits.

Régression multiple $M = a_1 X_1 + a_2 X_2 + a_3 X_3 + a_0$ sur la période 1977 - 1984

M Importations communautaires par produit en Ecus

X 1 taux de change Ecu pour un dollar

X 2 FBCF de l'Europe des 10 en Ecus pour 1977

X 3 consommation privée de l'Europe des 10 en Ecus en 1977

Secteurs classés selon l'intensité de la relation CTCI à un chiffre	Coefficient de corrélation multiple	Signification globale de la liaison F de FISHER SNEDECOR F tabulé 6,59 au seuil de 0,05	Test de STUDENT sur les paramètres T tabulé 2,776 au seuil de 0,05		
			X 1	X 2	X 3
8 Articles manufacturés divers	0,995	99,11	S	I	S
5 Produits chimiques	0,991	71,32	S	I	S
7 Machines et matériel de transport	0,987	52,45	S	I	S
2 Matières brutes	0,963	17,14	I	I	S

S = significatif
I = incertitude

Les importations communautaires en provenance des Etats-Unis d'articles manufacturés divers, de machines et matériel de transport et de produits chimiques sont donc insensibles aux modifications des parités monétaires, il s'agit de secteurs où les Etats-Unis exercent une domination technologique. La régression simple très forte entre les importations de matières brutes et la consommation privée permet de conserver une signification globale à la régression multiple, cependant la hausse du taux de change réduit la portée de la relation et pénalise les importations de ce produit.

La variable investissement n'est pas significative, le niveau de la FBCF dans la C.E. étant depuis 1981 inférieur en volume à celui de 1980.

III - SPECIALISATIONS DU COMMERCE EXTERIEUR DES ETATS MEMBRES DANS LES ECHANGES

ENTRE LA C.E.E. ET LES ETATS-UNIS

L'on étudiera sur la période 1977 - 1984 :

- l'évolution du positionnement de chaque Etat membre de la C.E. dans les exportations communautaires vers les Etats-Unis pour mettre en lumière les spécialisations des Etats membres ou la diversification des exportations européennes sur les marchés d'outre - Atlantique,
- l'évolution des positions importatrices des Etats membres de la C.E.E. pour les achats en provenance des Etats-Unis, on mesurera ainsi la dépendance vis-à-vis des produits américains. On utilisera, à ces fins, l'analyse factorielle des correspondances sur la base des données en valeurs, produits-pays.

Il a été retenu :

- les exportations par produit des Etats membres de la C.E. vers les Etats-Unis (en Ecus) en 1977 et en 1984,
- les importations par produit des Etats membres de la C.E. en provenance des Etats-Unis (en Ecus) en 1977 et en 1984,
- afin d'éviter les distorsions inexplicables des points variables et observations sur les axes factoriels dans les données primaires, le secteur 9 de la nomenclature CTCI à un chiffre (articles et transactions non classés ailleurs) a été éliminé. La répartition par pays des biens et services entrant dans cette rubrique de la nomenclature n'est, en effet, pas homogène,
- il convient, également, de noter que les configurations obtenues pour 1977 et 1984 ne sont pas superposables du fait de l'introduction des échanges de la Grèce qui n'étaient pas pris en considération en 1977.

3.1. L'accentuation des spécialisations des Etats membres de la C.E. dans leurs exportations vers les Etats-Unis

La modification de la configuration des données (exportations par produit des Etats membres de la C.E. vers les Etats-Unis) entre 1977 et 1984 traduit une évolution sensible de la répartition par produit des ventes européennes aux Etats-Unis.

En 1977, (graphique 2), les deux premiers axes de l'analyse factorielle expliquent 74 % de la variance et la projection obtenue est particulièrement significative. Le premier axe explique 46 % de la variance et met en évidence un effet de structure entre les exportations réalisées par les secteurs amont de l'économie (CTCI 0, 2) et celles issues des activités les plus valorisantes, la fabrication des machines et matériel de transport (CTCI 7). Sur cet axe, le repérage des distances entre points variables et observations traduit une très forte spécialisation du Danemark dans l'exportation de produits alimentaires, une spécialisation des Pays-Bas dans les secteurs de la CTCI 2 et 4. Le rapprochement de la R.F.A. du secteur CTCI 7 explique la part prépondérante de ce pays dans les exportations de biens d'équipement à destination des Etats-Unis. Le Royaume-Uni, la France et l'Italie ont une structure de leurs exportations plus diversifiée, orientée vers des produits intermédiaires (CTCI 5, 6) ou de consommation finale (CTCI 1 et 8).

La prise en considération du deuxième axe de la projection (28 % de la variance) traduit la diversification des exportations françaises et britanniques, ces deux pays étant proches du centre de gravité de la distribution et par là en plus grande vulnérabilité du fait du manque de spécialisation.

La configuration obtenue pour 1984, (graphique 3), dénote, par rapport au positionnement initial (1977), d'une part la pérennité de certains pays dans les spécialisations, et, d'autre part, une modification par perte de compétitivité relative ou par exploitation de nouveaux créneaux par d'autres Etats membres.

La projection pour 1984 réalisée à partir des deux premiers axes factoriels explique 66 % du phénomène.

Le premier axe factoriel (43 % de la variance) souligne la très forte spécialisation de la Grande Bretagne et de la Grèce pour les exportations de combustibles et lubrifiants par rapport aux autres pays de la Communauté. L'émergence de la Grande Bretagne en tant que pays producteur de pétrole a pour conséquence logique sa spécialisation ; elle assure 79 % des ventes communautaires sur le marché des Etats-Unis (le secteur CTCI 3 représente le tiers des ventes britanniques aux Etats-Unis). La position de la Grèce s'explique, à la fois, par sa faible pondération dans les exportations communautaires vers les Etats-Unis (0,8 %) et la part relative importante de ses exportations dans les ventes de produits pétroliers (38 %). Il convient de noter que ce débouché pour la Grèce constitue un marché de type particulier (avitaillement des navires de la flotte américaine).

En prenant en considération le deuxième axe (23 % de la variance), les distances entre points variables et observations confirment le maintien des spécialisations du Danemark et des Pays-Bas pour les exportations de produits alimentaires (CTCI 0) et de la R.F.A. sur les ventes de machines et de matériel de transport (CTCI 7) et dénotent une spécialisation qui s'affirme pour l'Italie au détriment de la France sur les exportations de produits de consommation finale (CTCI 1 et 8) ; l'Italie se substituant à la France comme troisième exportateur communautaire sur la période étudiée. La France, cependant, améliore sa position relative par rapport à ses partenaires européens sur les exportations de machines et matériel de transport (CTCI 7), 10,3 % en 1977 et 14,7 % en 1984 et de produits chimiques.

Sur cette période de forte croissance des exportations européennes vers les Etats-Unis, on peut noter un renforcement du processus de spécialisation des ventes par produit qui peut s'expliquer par des différentiels d'inflation et par l'évolution des parités monétaires entre les Etats membres de la C.E.E.

3.2. Une dépendance accrue des pays européens vis-à-vis des importations de biens d'équipement américains

La configuration des données obtenues à partir de la prise en considération des importations par produit des Etats membres de la C.E. en provenance des Etats-Unis ne se modifie pas entre 1977 et 1984. Pour ces deux années, la signification des projections autour des deux premiers axes factoriels est très forte (76,6 % de la variance expliquée en 1977 et 79,2 % en 1984). Sur les graphiques, le premier axe seul explique 60 % du phénomène. L'effet de structure mis en évidence pour l'année de départ des observations (1977), (graphique 4), permet de définir trois sous-ensembles de pays au sein de la Communauté Européenne :

- le premier groupe est constitué par les pays les plus dépendants de la fourniture par les Etats-Unis de produits de base (produits alimentaires et animaux vivants, matières brutes, combustibles, minéraux et lubrifiants, CTCI 0, 2, 3). Pour les Pays-Bas, l'Italie et le Bénélux, les importations de ces produits des stades amont du processus de production représentent respectivement 48,7 %, 44,4 % et 36,1 % du total de leurs achats en provenance des Etats-Unis.
- la R.F.A. et le Danemark qui ont une structure d'importation par produit très proche de l'ensemble de la C.E.E. se situent au centre de gravité de la projection. Il convient, également, d'observer que pour les produits se situant au centre du graphique, chaque partenaire européen a une dépendance relative dans ses importations pour ces produits à peu près identique, c'est notamment le cas pour les grands intermédiaires (produits chimiques et articles manufacturés classés d'après le matière première CTCI 5 et 6).

- trois pays marquent une ouverture plus accentuée pour l'achat aux Etats-Unis de machines et matériel de transport et d'articles manufacturés de consommation finale (CTCI 7 et 8), l'Irlande, la Grande Bretagne et la France. Ces deux secteurs d'importations ont un poids relatif dans les importations totales de chacun de ces pays de 59,1 %, 54,6 % et 51,6 %.

La projection obtenue pour 1984 (graphique 5) ne modifie pas la partition en trois sous-ensembles constituée en 1977 ; cependant, sur la période, les modifications des distances entre les points permettent de souligner un phénomène de plus grande dépendance de tous les pays de la C.E. vis-à-vis des achats aux Etats-Unis de produits ayant une forte valeur ajoutée (CTCI 7 et 8).

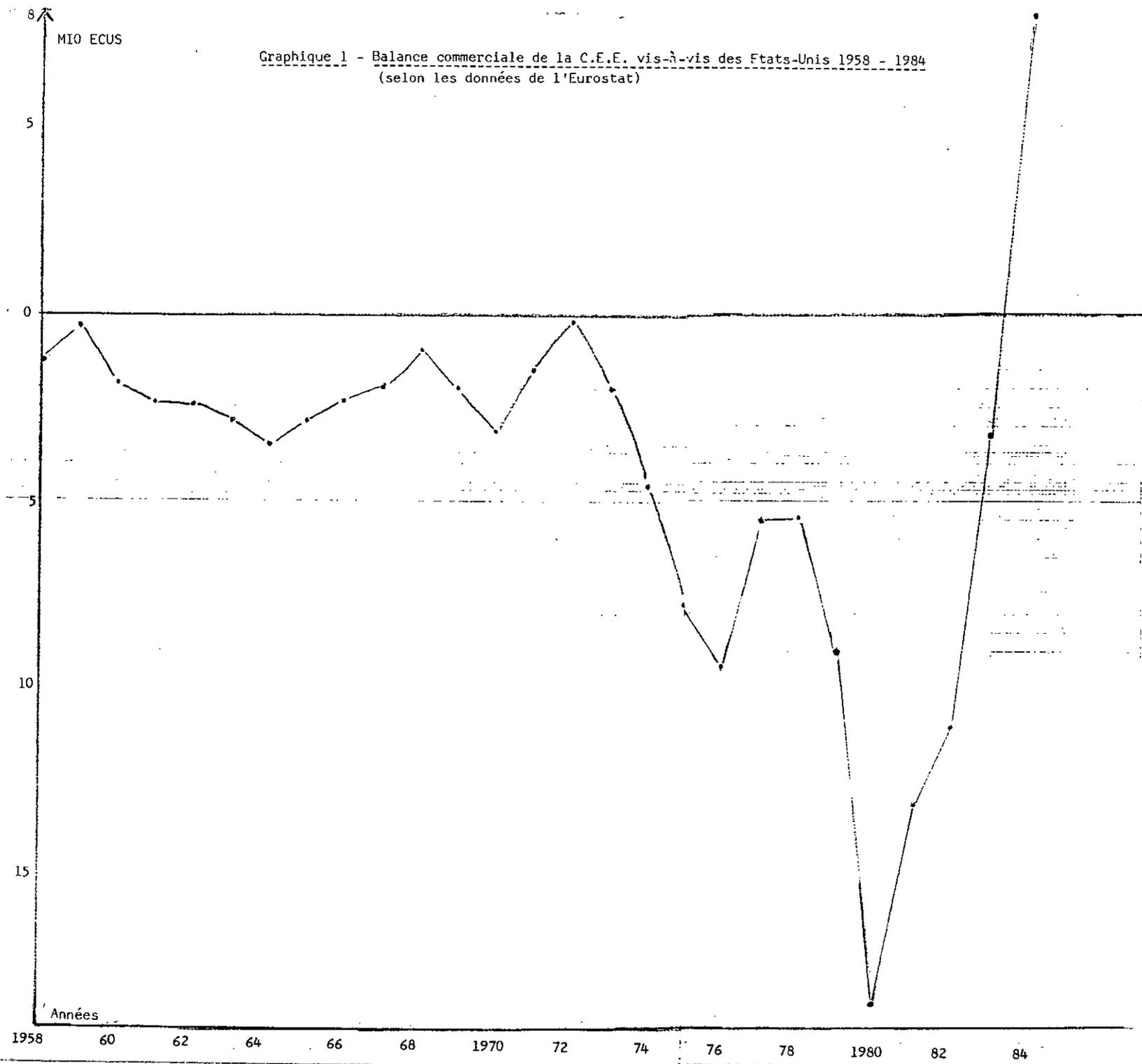
Par rapport à 1977, les pays les plus axés sur l'importation de ces types de biens accentuent, en 1984, la valeur relative de ces derniers dans les importations totales. Ainsi, les importations de machines et matériel de transport (CTCI 7) et d'articles manufacturés divers (CTCI 8) représentent en 1984 72,9 % des importations de l'Irlande, 67,3 % des importations de la Grande Bretagne et 62 % des importations de la France.

La part des achats de "grands intermédiaires", produits des CTCI 5 et 6 ne se modifie pas sur la période et représente en moyenne 17 % du total des produits importés des Etats-Unis.

Parmi les pays les plus dépendants pour la fourniture de produits de base (CTCI 0, 2, 3), à l'exception de la Belgique-Bénélux qui accroît sa part d'importations de matières premières brutes (CTCI2), l'Italie, et dans une proportion encore plus importante les Pays-Bas, connaissent une forte réduction de la part relative des importations de produits de base au profit des achats des biens les plus élaborés (CTCI 7 et 8).

Cette dépendance accrue de l'ensemble des pays de la C.E.E. dans la fourniture américaine de biens à haute densité technologique est donc manifeste sur la période et sur ce point l'évolution des parts relatives des importations de la R.F.A. de produits des CTCI 7 et 8 est parfaitement identique à celle de la Communauté Européenne (R.F.A. 42,8 % en 1977 et 55,5 % en 1984 ; C.E.E. 43,1 % en 1977 et 55,5 % en 1984).

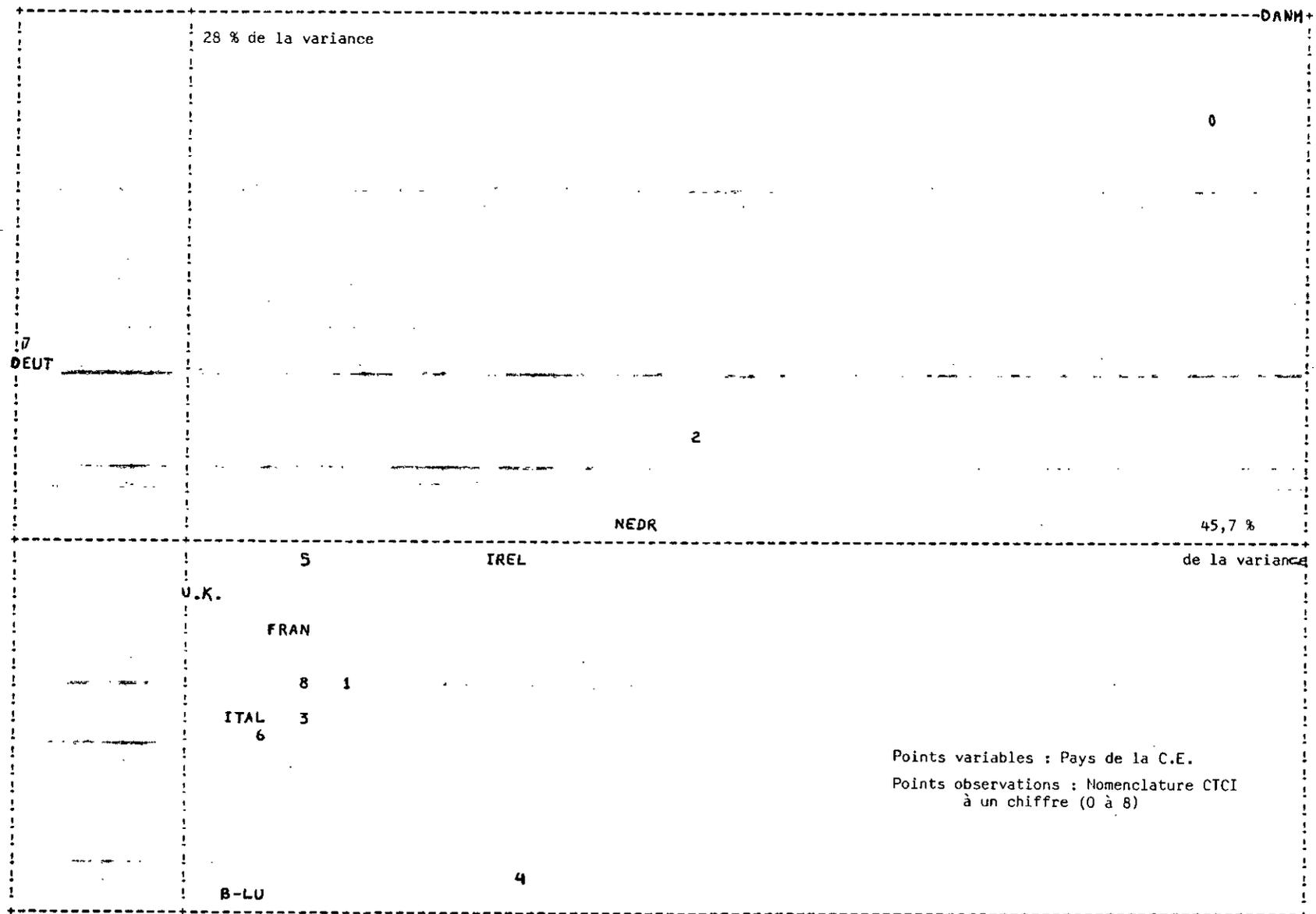
L'analyse pays-produits des relations commerciales C.E.E. - Etats-Unis, bien que réalisée sur des observations agrégées (CTCI à un chiffre), permet donc d'obtenir un premier diagnostic qui pourrait être précisé sur la base de données plus détaillées.



Graphique 2 - Exportations des Etats-membres de la C.E.E. par produits (CTCI1) vers les Etats-Unis en 1977

AXE HORIZONTAL (1) -- AXE VERTICAL (2) ANALYSE FACTORIELLE DES CORRESPONDANCES

NOMBRE DE POINTS : 17



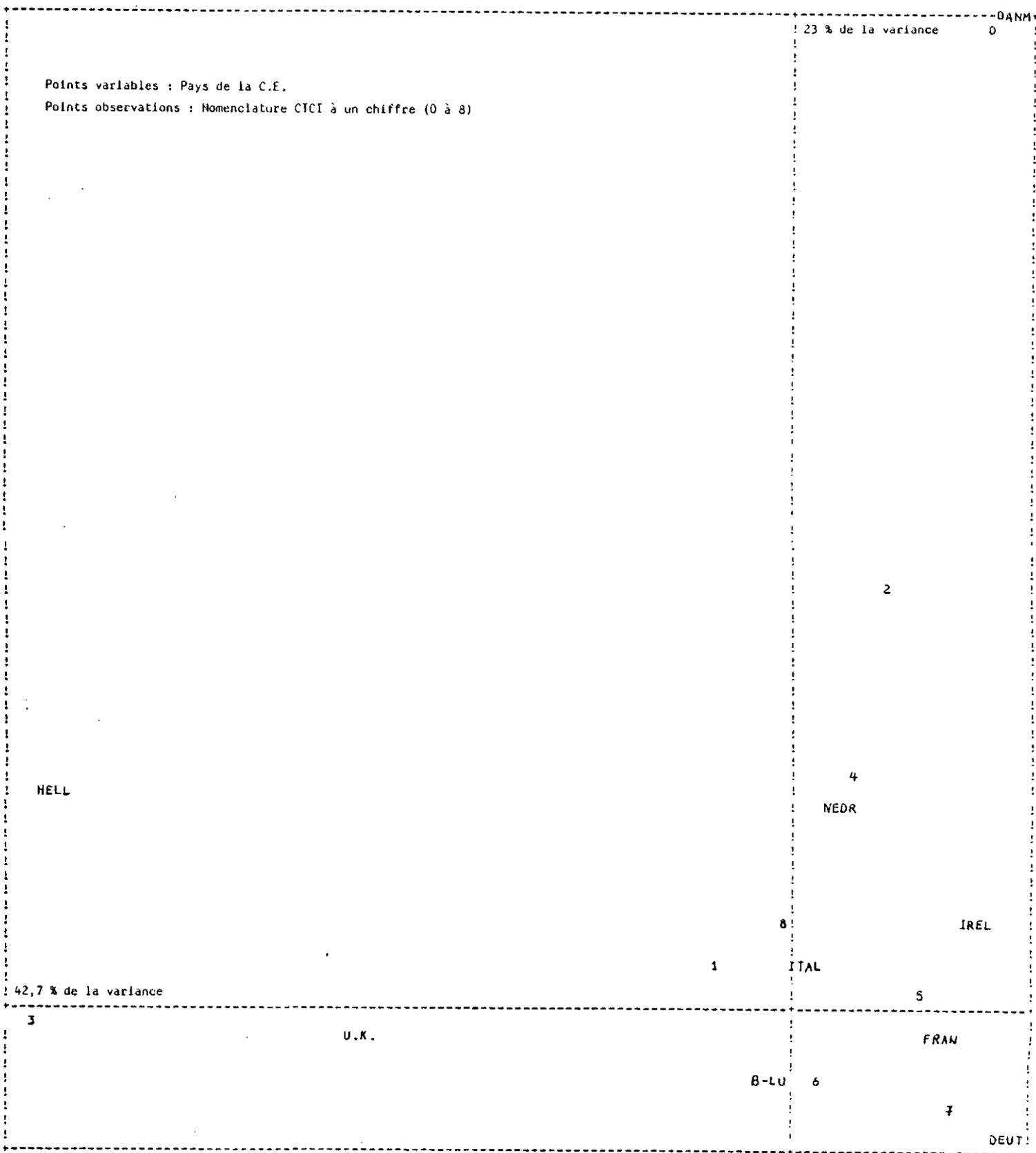
Points variables : Pays de la C.E.
 Points observations : Nomenclature CTCI
 à un chiffre (0 à 8)

Graphique 3 - Exportations des Etats membres de la C.E.E. par produits (CTCI 1) vers les Etats-Unis en 1984

AXE HORIZONTAL (1)--AXE VERTICAL (2)

ANALYSE FACTORIELLE DES CORRESPONDANCES

NOMBRE DE POINTS : 18

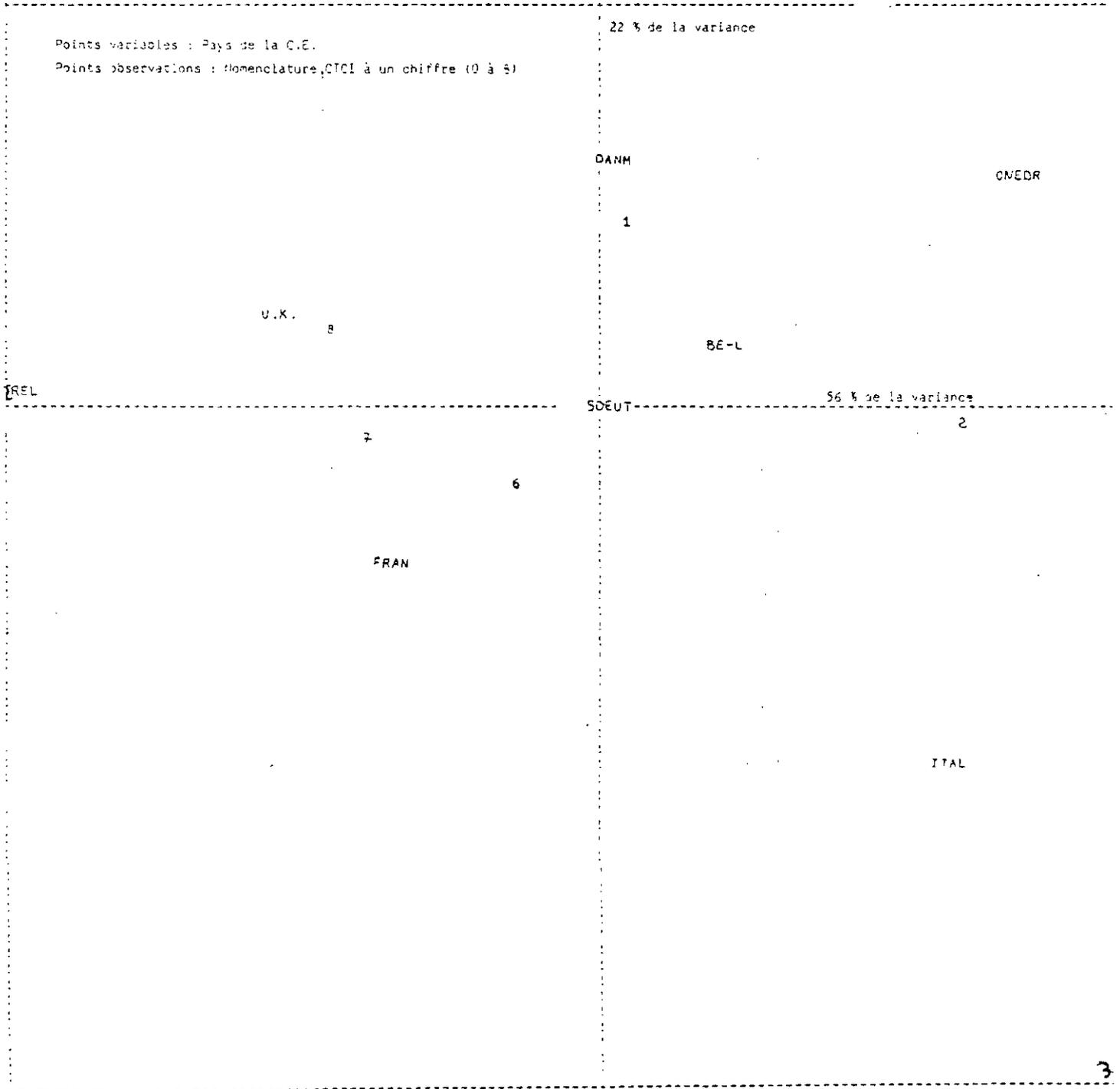


Graphique 4 : Importations des Etats membres de la C.E. par produits (CICI 1) en provenance des Etats-Unis en 1977

AXE HORIZONTAL (1) -- AXE VERTICAL (2)

ANALYSE FACTORIELLE DES CORRESPONDANCES

NOMBRE DE POINTS : 17

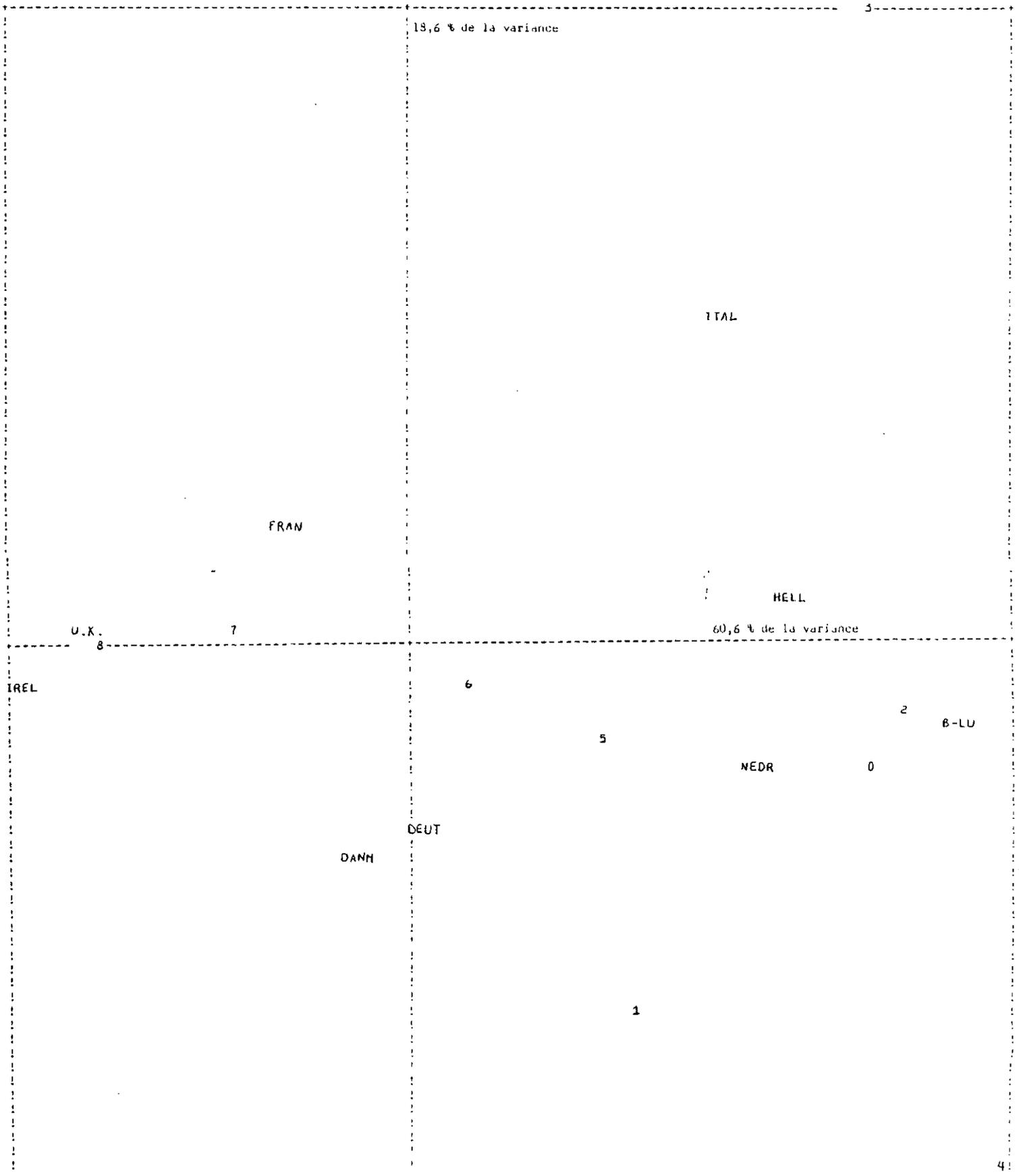


Graphique 5 : Importations des États membres de la C.E. par produits (CTCI 1) en provenance des États-Unis en 1984

AXE HORIZONTAL (1)--AXE VERTICAL (2)

ANALYSE FACTORIELLE DES CORRESPONDANCES

NOMBRE DE POINTS : 18



C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

10

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"L'incidence de l'harmonisation fiscale communautaire
sur les relations Communauté Européenne - Etats-Unis"

Communication de
Patrick DIBOUT, Professeur,
Université de Rennes I

Les relations entre la C.E.E. et les U.S.A. sur le plan fiscal s'apparentent à une guerre de tranchées. Chacun observe l'autre en cherchant à la fois à défendre ses positions au nom des règles du G.A.T.T. et à poser des règles favorisant le développement de ses exportations, la compétitivité de ses entreprises ou l'attraction des capitaux en mal de placement.

Le jeu est évidemment complexe en raison, non seulement de la technicité des règles fiscales, mais aussi de la situation de chaque protagoniste. Les Etats-Unis se caractérisent par la superposition du système fiscal fédéral et de ceux des Etats fédérés parfois contradictoires. La Communauté n'a, quant à elle, réalisé que des progrès limités dans l'harmonisation fiscale.

Si l'on peut parler d'une T.V.A. communautaire en dépit de l'inachèvement de l'harmonisation en ce domaine, en revanche, la fiscalité directe, particulièrement celle des entreprises, reste du ressort des Etats membres, l'harmonisation étant là bloquée depuis plus de seize ans. Dans ces conditions, la Communauté est amenée à intervenir de façon différente selon les cas auprès des Etats-Unis. Elle peut s'exprimer en tant que telle dans les litiges afférents à la T.V.A. A l'inverse, lorsqu'il s'agit de problèmes liés à la fiscalité directe, elle intervient plus simplement aux côtés des Etats membres, voire comme leur porte-parole.

Ce clivage T.V.A.-fiscalité directe n'est pas indifférent à la nature des litiges qui opposent les Etats-Unis et la C.E.E. Dans le secteur le plus harmonisé de la T.V.A., les Etats-Unis se considèrent en position défensive, surveillant de près tout ce qui dans le régime de cet impôt peut être assimilé à une subvention fiscale à l'exportation prohibée par les règles du G.A.T.T. (I). A l'inverse, dans le secteur encore non harmonisé de la fiscalité directe des entreprises, c'est la Communauté qui se trouve menacée soit par des règles établies discriminatoires, soit, à terme, par la remise en cause des projets d'harmonisation entraînée par la réforme fiscale américaine en cours d'élaboration (II).

I. / Les Etats-Unis en position défensive sur le terrain de la T.V.A. communautaire.

Le régime de la T.V.A. communautaire diffère radicalement des systèmes de taxes sur le chiffre d'affaires existant aux Etats-Unis.

Ceux-ci sont particulièrement attentifs au régime des déductions à l'exportation et à la manipulation des prix hors taxes par la Communauté, dans lesquelles ils craignent de voir des subventions fiscales à l'exportation.

La question s'est posée, à la fin des années soixante-dix d'une telle qualification et de la faculté consécutive pour les Etats-Unis d'appliquer des droits compensateurs aux exportations détaxées en provenance de la Communauté. Si une telle perspective a pu être écartée (A), tout litige n'est cependant pas exclu en matière de T.V.A. comme le montre le contentieux relatif à l'évaluation du prix des marchés publics au regard des règles du G.A.T.T.(B).

A. / - Le système de T.V.A. adopté au plan communautaire se caractérise notamment par l'exonération de la T.V.A. à l'exportation à laquelle est associé corrélativement le droit à déduction ou à remboursement de la T.V.A. facturée en amont sur les éléments du prix de revient du bien exporté.

Ce principe fondamental d'exonération de la T.V.A. à l'exportation a été remis en question par des instances douanières américaines dans la seconde moitié des années 70, tant à l'égard du Japon que de la C.E.E.

L'affaire a débuté par une plainte d'un constructeur américain de récepteurs de télévision, la Zenith Radio Corporation selon laquelle le remboursement aux exportateurs japonais de ce type de matériel de l'impôt japonais sur le chiffre d'affaires constituait une subvention indirecte justifiant l'imposition de droits compensateurs par le législateur américain sur le fondement d'une loi de 1897.

Le Tribunal Douanier américain ayant rendu en première instance une décision favorable à cette thèse, la Commission des Communautés s'est émue des conséquences potentielles de la confirmation d'un tel jugement. En pareille hypothèse, en effet, le Trésor américain aurait été contraint de lever des droits compensateurs équivalents au montant de la T.V.A. remboursée aux exportateurs sur un volume annuel d'échanges d'un milliard de dollars.

Les sidérurgistes américains étaient, du reste, intervenus dans ce litige, l'U.S. Steel ayant même saisi le même Tribunal douanier d'une plainte distincte, dirigée contre les remboursements de T.V.A. aux exportateurs d'acier de la Communauté.

Face à de tels moyens, la Commission a saisi le Conseil d'une communication en date du 22 juin 1977 l'invitant à se mobiliser dans la perspective "que si le pire venait à se produire et si les Etats-Unis appliquaient des droits compensateurs à nos exportations, des mesures de rétorsion deviendraient inévitables afin de rétablir l'équilibre des avantages commerciaux dans le cadre du règlement du G.A.T.T."

Il n'a fort heureusement pas été nécessaire d'en arriver là. La décision du Tribunal Douanier avait non seulement vu son application suspendue par le Trésor américain, mais elle avait également été frappée d'appel par l'Administration fiscale qui avait, dès le début, combattu l'argumentation de la Zenith Radio Corporation. Le juge d'appel ayant annulé la décision des premiers juges, la Cour Suprême a été saisie par la société requérante. Par un arrêt du 20 juin 1978, la Cour Suprême a clairement rejeté ce pourvoi en écartant la qualification de subventions pour les détaxations d'impôts indirects à l'exportation. Cette décision s'est, au demeurant, inscrite dans le strict respect de l'article VI-4 du G.A.T.T. aux termes duquel "aucun produit du territoire d'une partie contractante, importé sur le territoire d'une partie contractante, ne sera soumis à des droits antidumping ou à des droits compensateurs du fait qu'il est exonéré des droits ou taxes qui frappent le produit similaire lorsqu'il est destiné à être consommé dans le pays d'origine ou le pays d'exportation, ou du fait que ces droits ou taxes sont remboursés".

La menace d'une guerre économique résultant des mécanismes de la TVA communautaire s'est trouvée ainsi écartée.

Cependant, tous les nuages n'ont pas été écartés à propos de cet impôt comme le montre le litige plus récent entre les U.S.A. et la C.E.E. à propos de la taxation des marchés publics au regard des règles du G.A.T.T.

B./ Aux termes de l'article 1er § 1 B) du G.A.T.T., cet accord s'applique aux marchés publics d'une valeur égale ou supérieure à 150.000 D.T.S.

Les Etats-Unis ont précisément fait grief à la C.E.E., pour déterminer la valeur d'un marché public au regard de cette règle, de ne prendre en compte que son prix hors taxe, c'est-à-dire en déduisant du prix global T.T.C. le montant de la T.V.A.

Saisi sur plainte des Etats-Unis, le Comité du G.A.T.T. des marchés publics a institué le 23 février 1983 un groupe spécial chargé d'examiner la régularité de cette pratique de la C.E.E. au regard de l'Accord.

Dans son rapport du 17 janvier 1984, le groupe spécial a considéré que la valeur des marchés au sens de l'article 1er § 1 B) de l'Accord devait être

le coût total pour l'entité acheteuse compte tenu de tous les éléments entrant dans le prix final y compris la T.V.A. La pratique de la C.E.E. a donc été considérée comme non conforme à cette interprétation.

La Communauté a certes cherché à justifier son attitude en faisant état des différences entre les Etats membres tant des taux de T.V.A. que des exemptions et autres règles particulières, de sorte, selon elle, que la prise en compte de la T.V.A. pour évaluer le prix du marché au regard du G.A.T.T. ne pouvait qu'entraîner de graves disparités de situation selon les Etats.

Le rapport du Groupe Spécial ayant cependant été adopté par le Comité du G.A.T.T. le 16 mai 1984, la Commission a recommandé au Conseil de l'autoriser, sur la base de l'article 113 du Traité, à entrer en contact avec les autres signataires de l'Accord pour déterminer dans quelle mesure un ajustement approprié du niveau du seuil appliqué aux marchés publics par la Communauté ne permettrait pas de régler le différend.

Elle a corrélativement proposé aux Etats-Unis d'appliquer au prix hors taxe des marchés en cause un pourcentage forfaitaire d'augmentation représentatif de la T.V.A. Jusqu'à présent, ces discussions n'ont pas abouti, le problème étant intégré dans l'ensemble des questions à négocier dans le cadre du G.A.T.T. entre les Etats-Unis et la C.E.E.

II. La C.E.E. en position défensive sur le terrain de la fiscalité directe des entreprises.

Le secteur de la fiscalité directe constitue aussi bien un terrain conflictuel entre la C.E.E. et les U.S.A. Cependant, à l'inverse de ce qui a pu être constaté en matière de T.V.A., c'est ici la Communauté et, au-delà, ses Etats membres en tout ou partie qui tendent à s'opposer aux règles fiscales américaines par trop discriminatoires (A). Cela étant, l'évolution de ces règles fiscales, à l'heure particulièrement importante de la réforme Reagan, conduit nécessairement à une réflexion sur la structure de la fiscalité directe des Etats membres de la C.E.E. et, aussi bien, sur les projets d'harmonisation communautaire en la matière (B).

A. / Deux séries de règles fiscales américaines sont sévèrement critiquées d'un point de vue communautaire parce qu'excessivement discriminatoires pour les entreprises des Etats membres : la taxation unitaire des bénéficiaires de sociétés à implantations internationales et le régime particulier des sociétés américaines d'exportation.

- Dans les Etats membres de la C.E.E., l'imposition des groupes de sociétés conduit, par principe, à imposer séparément les personnes juridiques distinctes et à déterminer le résultat de chacune comme s'il s'agissait d'entreprises indépendantes. Ce principe s'applique notamment aux entreprises multinationales. Ainsi, par exemple, la filiale française d'une société américaine n'est-elle imposée que sur ses propres bénéficiaires en France. La taxation unitaire appliquée dans plusieurs Etats des Etats-Unis procède d'une approche inverse. Elle consiste, lorsqu'un groupe a une implantation dans un de ces Etats, à prendre en compte le résultat global du groupe, y compris pour ses activités à l'étranger, et, à partir de là, à appliquer à ce résultat une clef de répartition pour attribuer un bénéfice théorique à la société filiale que l'on veut imposer dans cet Etat.

Particulièrement complexe, ce système comporte de graves risques de discrimination pour les groupes étrangers. Par exemple, dans le cas d'un groupe dont la société mère est française et qui comporte, notamment, une filiale en Californie, l'imposition de cette dernière dans cet Etat ne sera pas établie sur son résultat réel mais, selon la méthode évoquée ci-dessus, sur une proportion du résultat total du groupe. Cette proportion risquant d'être nettement supérieure au résultat réel de la filiale californienne, le groupe français se trouve alors victime d'une double imposition discriminatoire puisqu'il est imposé deux fois sur une partie de ses résultats.

L'affaire est d'importance par ses incidences sur les implantations de sociétés européennes aux Etats-Unis. Saisie de la constitutionnalité de cette taxation unitaire, la Cour Suprême a rendu une jurisprudence ambiguë ne condamnant pas véritablement la méthode.

Dans ces conditions, la Commission des Communautés et les Etats membres ont entrepris, à partir de 1980, d'exercer des pressions sur le Gouvernement Fédéral américain pour obtenir l'abandon de la taxation unitaire dans les Etats où elle est appliquée. Les Etats membres ont également déposé un dossier de partie civile dans une affaire en cours à ce propos "Stell Petroleum v. the Franchise Tax Board".

Sous cette pression conjuguée avec celle du Japon, le Président Reagan a accepté la constitution d'un groupe de travail sur cette délicate question. Au vu des conclusions du rapport établi en conséquence, le Gouvernement Fédéral a pris position contre la taxation unitaire et certains Etats comme la Floride et le Massachusetts ont abandonné cette méthode, cependant si un projet de loi a même été rendu public pour proposer des mesures d'assistance administrative à l'intention des Etats adoptant une même attitude, en revanche, le gouvernement fédéral n'a pas pris jusqu'à présent de mesures juridiques ou

politiques propres à contraindre les Etats récalcitrants à abandonner leur législation. La situation reste donc en l'état et une demi-douzaine d'Etats, dont la Californie, persistent à appliquer la taxation unitaire au détriment, notamment, des groupes européens qui y sont implantés ou envisagent de l'être.

- Les Etats-Unis disposent, en second lieu, d'un système de traitement fiscal préférentiel des sociétés nationales d'exportation également critiquable d'un point de vue communautaire.

En 1971, les Etats-Unis ont mis en place le régime connu sous le nom de "DISC" (Domestic International Sales Corporation). Les sociétés "DISC" étaient alors des sociétés immatriculées et gérées aux Etats-Unis ayant pour rôle essentiel la commercialisation des exportations américaines.

Pour être qualifiées de "DISC", ces sociétés devaient avoir 95 % de leurs recettes brutes composées de "revenus qualifiés d'exportation" et 95 % de leurs actifs composés d'"actifs qualifiés d'exportation". Satisfaisant à ces conditions, ces sociétés étaient exonérées de tout impôt sur les bénéfices, l'imposition étant seulement établie au nom des associés et sur la moitié de ces bénéficiaires.

Plus de 9.000 sociétés "DISC" ont ainsi vu le jour, beaucoup d'entre elles étant purement fictives. Ce système, clairement constitutif d'une subvention fiscale aux exportations par une diminution très importante de l'impôt sur les bénéfices, a été attaqué par la C.E.E. comme contraire au G.A.T.T. Un groupe d'experts du G.A.T.T. saisi de cette question a effectivement déclaré qu'il s'agissait bien d'une subvention interdite par l'Accord.

Compte tenu de ces critiques et également de déviations du système "DISC", les Etats-Unis l'ont abandonné pour lui substituer le régime voisin, quoique moins outrancier, des "Foreign Sales Corporation" à partir du 1er janvier 1985. La C.E.E. a demandé, en conséquence, l'ouverture de consultations au titre de l'article 22 § 1 du G.A.T.T. au sujet de la conformité de cette nouvelle législation américaine avec le G.A.T.T. et les décisions du Conseil du G.A.T.T. en la matière.

B. / L'évolution des règles fiscales américaines peut, d'autre part, conduire la C.E.E. et ses Etats membres à de nécessaires adaptations de leurs propres règles voire des projets d'harmonisation en discussion.

Un premier exemple de ce phénomène peut être trouvé dans la décision prise en juillet 1984 par les autorités américaines de supprimer le précompte mobilier prélevé sur les titres américains par des non-résidents. Cette mesu-

re, propre à attirer les capitaux outre-atlantique, risquait fort de préjudicier aux marchés financiers européens sans réaction de la part des principaux Etats intéressés. C'est précisément la raison pour laquelle l'Allemagne Fédérale et la France ont décidé de s'aligner sur la position américaine en supprimant la retenue à la source pour les intérêts d'obligations échéant aux non-résidents, tant dans l'intérêt du financement à des conditions favorables des émetteurs publics et privés de la Communauté que de celui du maintien de conditions équitables de concurrence sur les marchés financiers internationaux.

Pour sa part, la Communauté a pris acte de ces décisions pour en tirer les conséquences à terme dans de nouvelles propositions. Certes avait-elle opté en 1973, pour le principe d'une retenue à la source d'un niveau substantiel, de l'ordre de 25 %, tout en constatant que, dans la situation du moment, l'application d'une telle mesure risquait de provoquer une fuite des capitaux dans la Communauté. Face à la décision américaine et aux mesures allemande et française, elle ne peut à terme qu'infléchir sa propre position sur le terrain de l'harmonisation fiscale en ce domaine.

La révolution fiscale que représente la réforme Reagan en cours d'adoption risque fort, de la même façon, d'avoir d'importantes incidences sur la fiscalité directe, et, particulièrement, l'imposition des bénéfices des sociétés, au sein de la Communauté. L'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés à 33 % et les mesures prévues pour restreindre les possibilités d'imputation de crédits d'impôts étrangers sur l'impôt américain dû par les entreprises risquent fort, à la fois d'inciter les capitaux à se placer aux Etats-Unis plutôt qu'en Europe et, corrélativement, les entreprises américaines à recentrer leurs intérêts dans leur pays de résidence. Outre cet infléchissement du marché des capitaux, de telles règles fiscales comportent le risque certain d'affecter la compétitivité des entreprises européennes plus lourdement taxées sur leurs bénéfices que leurs homologues américaines. Face à ce véritable défi, les Etats membres ne peuvent rester indifférents, ni davantage la Communauté en tant que telle. Particulièrement, il est plus que vraisemblable que la réforme américaine devra provoquer une nouvelle réflexion sur les propositions pendantes en matière d'harmonisation de l'impôt sur les sociétés, ne serait-ce qu'au plan des taux jusqu'à présent prévus comme devant se situer dans une fourchette de 45 à 50 %. Certes est-il trop tôt pour mesurer l'étendue précise de l'impact de la réforme Reagan mais à n'en pas douter, il risque d'être extrêmement important dans les années à venir.

Sans être au premier plan des différends entre la C.E.E. et les Etats-Unis, les questions fiscales n'en constituent pas moins un des enjeux significatifs de la compétition permanente entre les deux premières puissances commerciales du monde. Chacune fait montre à l'égard de l'autre d'une grande vigilance en ce domaine, n'hésitant pas à relever la moindre atteinte aux règles du G.A.T.T. Et, au-delà même de ces conflits, chacune doit adapter ses propres règles fiscales à celles de l'autre. Les Etats-Unis plutôt hostiles à la T.V.A. communautaire ont envisagé sérieusement jusqu'à une date récente d'introduire cet impôt dans leur propre système fiscal. De leur côté, la Communauté et les Etats membres doivent réagir aux réformes fiscales américaines pour maintenir des conditions de concurrence équitables. Compte tenu des réformes en cours, cette véritable partie bras de fer ne fait vraisemblablement que commencer et les années à venir en fourniront sans doute la preuve.



COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Les contentieux commerciaux concernant le secteur de l'acier"

Communication de

Achille HANNEQUART, Professeur aux Facultés
Universitaires de Mons et à l'Université
Catholique de Louvain

INTRODUCTION

Le secteur de l'acier s'est enfoncé depuis de longues années dans une crise structurelle. Cette crise s'est accompagnée au niveau international de conflits commerciaux qui ont opposé systématiquement les Etats-Unis et la Communauté Européenne mais se sont étendus aussi à de nombreux autres pays.

Dans le chef des Etats-Unis et de la Communauté Européenne, ce problème est généralement interprété comme celui d'un retrait partiel de production sur une base industrielle devenue plus efficace. Cette vue a été confirmée dans l'Arrangement de 1982. Fondamentalement en effet ce recul sidérurgique est imputable à un changement dans les avantages comparatifs.

La présente note ne reprend pas ces problèmes statistiques aujourd'hui bien documentés, mais cherche à repérer les éléments qui donnent aux relations transatlantiques leur caractère propre. A cet effet, nous rappellerons dans un point 1 les principaux traits de l'évolution du côté européen. Nous examinerons ensuite trois éléments qui ont interféré dans ce conflit commercial, à savoir la nature de la sidérurgie européenne, la logique des accords volontaires d'exportation et les problèmes de restructuration.

1. LES PRINCIPAUX TRAITS DE L'EVOLUTION

1.1. LE TRAITE DE PARIS

Les mesures qui ont été prises dans la Communauté pour l'industrie sidérurgique trouvent leur base dans le Traité de Paris, signé en avril 1951, qui a établi la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA). Ultérieurement, le Traité de Rome a établi la Communauté Economique Européenne (CEE). Malgré la fusion des institutions en 1967, les Etats n'ont pas signé à l'époque un nouveau traité de sorte que les Traités de Paris et de Rome sont restés en vigueur.

Le Traité de Paris était caractérisé par un double élément :

1. il y avait d'abord une philosophie de base libérale, mettant l'accent sur les mécanismes de marché et la liberté des échanges ;
2. des pouvoirs importants étaient néanmoins donnés à la Haute Autorité, spécialement en cas de crise imminente (fixation de prix minima obligatoires, art.61) ou de crise manifeste (fixation de quota, art.58).

Le Traité de Paris était essentiellement un acte politique, qui marquait la volonté d'une nouvelle union européenne. De plus, il était su de tous que l'industrie sidérurgique pouvait passer par des crises de surproduction où des mesures semblables étaient prises par des cartels nationaux. Par le Traité, la Haute Autorité de la CECA prenait en quelque sorte les pouvoirs de cartel qui ont caractérisé la sidérurgie à divers moments de son histoire. Au plan politique, ceci pouvait être particulièrement significatif en raison de la liaison de l'activité sidérurgique avec l'effort militaire.

Le développement de la sidérurgie européenne s'est poursuivi rapidement jusque vers 1975. Il s'est heurté à certains moments de surproduction mais ils furent de type conjoncturel. Il

s'est heurté aussi en 1969 aux premières mesures protectionnistes américaines. Son expansion a été fortement aidée par l'important courant migratoire qui a apporté de la main-d'oeuvre en provenance des pays méditerranéens.

1.2. LES PREMIERS DEVELOPPEMENTS DE LA CRISE

En 1975, la situation changea assez brutalement : les prix intérieurs diminuèrent de 40 % par rapport à 1974 et l'utilisation des capacités tomba de 87 % à 64 %. De divers côtés, on évoqua une intervention possible de la Commission à travers la déclaration de l'état de crise manifeste (art.59). La Commission se trouvait cependant confrontée à des problèmes complexes. Il y avait une opposition de l'Allemagne à ce type de mesures. On s'engageait à l'époque dans la renégociation des conditions d'entrée de la Grande-Bretagne. On était au stade préliminaire du Tokyo Round.

L'avis de la Commission fut que la crise restait de nature conjoncturelle mais que son intensité demandait qu'on lui prête une attention particulière. Elle mit sur pied un système de signaux d'alarme, la notification mensuelle de la production et du niveau de l'emploi, la surveillance des importations. En décembre 1975, elle décida d'engager la procédure formelle de prix minima mais des signes de reprise arrêtèrent le processus. En juillet 1976, la Commission déclara encore que s'engager dans la voie des contrôles entraînait de nombreuses difficultés et qu'il était préférable de s'orienter vers d'autres mesures.

C'est dans ces conditions que le plan Simonet fut élaboré au second semestre 1966 et mis en vigueur en janvier 1977. Parallèlement s'opéra la création d'Eurofer comme association des organisations nationales et des grandes entreprises. La création d'Eurofer fut saluée favorablement car elle éliminait le danger d'une autre association d'entreprises Denelux (Allemagne, Pays-Bas, Luxembourg) et donnait du côté privé un interlocuteur unique.

Le contenu du plan Simonet restait néanmoins minimal. Il comprenait des mesures permanentes qui devaient permettre à la Commission d'être informée plus complètement et plus rapidement sur l'évolution du marché sidérurgique. Les mesures de crise amélioreraient le système des "clignotants" et prévoyaient la publication par la Commission de prix indicatifs. Enfin, l'accent était déjà mis sur les problèmes sociaux et régionaux résultant de la crise et des programmes de reconversion étaient envisagés.

En janvier 1977, la charge de la politique industrielle au sein de la Commission fut prise par Davignon. La Commission demanda aux producteurs de se conformer à un système de quotas volontaires mais sans grand succès. En février, le Commissaire Davignon déclara que le plan Simonet était devenu insuffisant. Eurofer se plaignait pour sa part d'importations excessives. Les prix continuaient à baisser. Il fallait dès lors élargir les mesures pour soulager l'industrie à court terme et lui permettre de se reconvertir à long terme. C'était reconnaître que la crise était structurelle. Le changement de position de juillet 1976 au printemps 1977 fut donc considérable.

1.3. LE PLAN DAVIGNON

En mai 1977, le plan Davignon était opérationnel. Il peut être réparti en trois grands éléments qui resteront la base de la politique sidérurgique européenne mais sous des formes qui évolueront constamment :

1. Les mesures internes suivent de près le contenu du Traité CECA. Ce furent d'abord des mesures de prix minima ou de prix d'orientation tantôt sur base volontaire, tantôt sur base obligatoire. En 1980, avec la situation qui s'aggravait, le système devint insuffisant. On passa au 2ème plan Davignon avec des quotas de production obligatoires ;

2. Le Traité de Paris ne prévoit pas vraiment de politique commerciale commune mais le problème se posa avec l'augmentation rapide des importations. Dès 1977, la Commission commença par utiliser un système de surveillance des importations et ensuite s'organisa selon deux systèmes dominants : établissement d'un règlement anti-dumping fondé sur des prix de base et conclusion d'accords volontaires ;
3. les mesures de rationalisation ont eu pour objectif la réduction des capacités de production et l'amélioration de l'efficacité. Elles se sont appuyées sur un contrôle des décisions d'investissement et ensuite sur un contrôle des aides par une décision de février 1980 dans le cadre de l'art.95. Ce contrôle fut renforcé par le Code Communautaire des Aides d'août 1981.

Il est intéressant pour notre propos de reprendre plus en détail l'évolution de la politique commerciale européenne à cette époque. C'est à partir du 1er janvier 1978 que la CE développa son système de règlement anti-dumping. Dans les premiers mois de 1978, 15 procédures furent entamées dont douze conduisirent à l'imposition de droits et trois se résolurent en accords volontaires.

Cette méthode fut utilisée de manière croissante puisque pour toute l'année 1978, 15 accords semblables furent signés avec les principaux fournisseurs sur une base annuelle. Ils sont donc rediscutés chaque année. De plus, certains pays peuvent tomber de la liste comme d'autres peuvent s'ajouter : c'est ainsi qu'en 1981 le Brésil et la Bulgarie furent ajoutés à la liste.

Ainsi, à partir de 1978, la politique sidérurgique de la Communauté évolua vers des systèmes de plus en plus contraignants, à la fois au plan interne et au plan externe. Au plan interne, la Communauté s'engagea dans des mesures quantitatives sous forme de prix obligatoires et de quota afin d'éviter une désagrégation du marché communautaire suite à une lutte concurrentielle interne. Au plan extérieur, la politique communautaire reposa essentiellement sur les accords volontaires d'exportation mais les entreprises firent aussi de plus en plus usage de la procédure anti-dumping.

Quant à la diminution des capacités, elle fut lente à se produire. Sans doute les investissements décidés antérieurement venaient-ils ajouter aux capacités. Mais il y avait aussi une résistance des Etats nationaux à voir leur activité sidérurgique diminuer avec les problèmes économiques et sociaux que ceci entraînait.

De l'arrangement de 1982 à la période actuelle

L'accentuation de la crise amena des entreprises américaines à introduire des plaintes contre des entreprises européennes : il fut rapidement clair que ces procédures seraient acceptées. Les Etats-Unis et la Communauté entamèrent alors des négociations qui aboutirent à l'Arrangement de 1982, contre renonciation des entreprises américaines aux procédures engagées. La cartélisation du marché sidérurgique entre les deux partenaires avait ainsi fait un bon considérable.

L'espoir était d'aboutir par là à une plus grande stabilité des rapports internationaux de manière à permettre aux deux sidérurgies d'effectuer leur restructuration dans des conditions convenables. Apparemment au moins cet objectif ne fut pas atteint.

Suite à l'Arrangement de 1982, la CE rendit ses accords volontaires plus restrictifs de sorte que des importations ont pu être détournées vers les Etats-Unis. Les entreprises américaines demandèrent alors des accords analogues avec d'autres pays. Entre-temps, le marché sidérurgique américain et les années 1982 et 1983 y furent particulièrement mauvais. La hausse du dollar n'était en outre pas faite pour arranger les choses.

De puissantes pressions réapparurent aux Etats-Unis pour imposer de nouvelles limites aux importations. Elles culminèrent en 1984 avec l'engagement de nouvelles procédures et l'introduction d'un projet au Congrès limitant les importations à quelques 15 % du marché national.

Le Président Reagan fit dévier ces pressions vers une généralisation des accords volontaires avec d'autres pays et une extension à l'ensemble des produits de manière à éviter les glissements internes, tout en respectant les accords précédemment conclus. La Communauté Européenne ne fut pas mécontente de cette évolution puisque cela consolidait sa part de marché. Mais l'Arrangement de 1982 avait laissé de côté certains produits, spécialement les conduites et tubes en acier, pour lesquels une part de 5.9 % avait été fixée à titre de bonne volonté réciproque. Mais la part du marché américain prise par la CE avait atteint 8.1 % en 1983 pour passer à 14 % en 1984. Ces produits passèrent donc à leur tour dans le collimateur et firent l'objet du même type d'accords.

Ainsi plutôt que d'aller vers une paix commerciale internationale dans le cadre de laquelle les sidérurgies des deux grandes zones réaliseraient leur rationalisation, on a assisté à une escalade et à une généralisation des mesures de production tandis que la rationalisation, si elle existait, paraissait lente à sortir ses effets.

C'est ainsi que se juxtaposent actuellement dans la Communauté deux tendances différentes. Il y a d'une part au niveau de la Commission une sévérité accrue dans l'application du code des aides et une volonté de libéraliser progressivement le marché intérieur pour des produits de plus en plus nombreux. Inversement, la persistance d'une mauvaise conjoncture sidérurgique n'enlève rien à la pression qui se fait sentir sur les entreprises.

2. SIDERURGIE, ENSEMBLE EUROPEEN OU JUXTAPOSITION DE SECTEURS NATIONAUX

Le 9 mai 1950, R. Schuman, Ministre français des Affaires Etrangères proposait de mettre "la totalité de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune". On a vu qu'il y avait une philosophie libérale à la base du Traité et d'autre part que la Haute Autorité recevait des pouvoirs importants. Beaucoup considéreront que ce sont là des conditions essentielles pour le développement d'un tissu industriel européen selon une terminologie que l'on emploie souvent aujourd'hui. Et pourtant je propose de considérer que l'industrie sidérurgique est beaucoup plus une juxtaposition de secteurs nationaux qu'elle ne forme un tissu industriel européen.

Malgré ses apparences, le Traité de Paris a établi des mécanismes économiques qui vont dans le sens d'une croissance parallèle des sidérurgies nationales plus que dans celui d'une intégration communautaire. Cela apparaît dans deux caractéristiques :

- le système de fixation de prix est basé sur le "basic point system" : chaque usine publie ses prix sortie-usine et ses tarifs de livraison, y compris les frais de transport en tout point du territoire. Ce système facilita la collusion tacite et se calqua en outre sur les frontières nationales d'autant plus que les menaces de surproduction furent permanentes ;
- suite à ces circonstances, les entreprises ne se sont guère déplacées d'un pays à l'autre ni par des investissements directs ni par des reprises ou fusions alors que cela s'est fait largement pour les autres secteurs. Un phénomène qui a contribué à ce résultat est aussi la nationalisation des entreprises sidérurgiques dans certains pays.

Cette "nationalisation" des entreprises a fait en sorte que les sidérurgies se sont maintenues dans chaque pays et se sont développées de manière parallèle. Dans les années 1960, au moment

où la demande s'accrut fortement et se serait heurtée à de difficiles problèmes de main-d'oeuvre, chaque pays a poursuivi au service de son industrie une politique active d'immigration de travailleurs en provenance des pays méditerranéens. La conséquence en a été double :

- une rationalisation au niveau européen a pu ainsi être évitée et chaque pays a poursuivi un développement isolé de sa propre infrastructure ;
- plus gravement, le secteur s'est développé, au-delà de ce que les avantages comparatifs permettaient normalement, en raison de l'apport de cette abondante main-d'oeuvre.

En dehors de ces éléments spécifiques à l'industrie sidérurgique, cette évolution relève aussi d'un obstacle fondamental à l'édification d'un tissu industriel européen. Ce dernier signifie qu'une industrie européenne se constitue avec un maximum d'efficacité indépendamment des frontières nationales. Cela supposerait que les coûts d'éloignement (résultant de la distance, des différences de législation, de culture, etc) sont minimisés. Or, ceux-ci sont restés importants et il n'y a guère eu de politique communautaire visant à compenser ces coûts ou à favoriser la mobilité. On peut donc penser que, dans beaucoup de secteurs, on n'a pas atteint le degré optimal d'intégration appelé par un marché unique.

Lorsque la crise sidérurgique survint, cette "nationalisation" de la sidérurgie fut encore renforcée sous deux aspects :

- du fait que la sidérurgie est fort localisée régionalement, la crise sidérurgique a spécialement affecté des régions de chaque pays et a amené les Etats à intervenir dans le cadre d'une politique à la fois régionale et industrielle ;
- comme les décisions communautaires dépendent du Conseil des Ministres et font l'objet de compromis à ce niveau, elles ont paradoxalement renforcé les liens entre les producteurs nationaux, soucieux de préserver leurs possibilités, et chaque Etat.

La Commission s'est donc trouvée devant la tâche de donner aux sidérurgies nationales un équilibre de restriction dans un cadre où chaque Etat s'était profondément engagé dans la sidérurgie.

Comme la cartélisation nationale n'empêchait pas qu'au niveau européen il n'y ait pas d'oligopole dominant, la menace de guerre destructive des prix était, au contraire des Etats-Unis, potentiellement vive et la Communauté réagit par la fixation de prix obligatoires. Le maintien des sidérurgies nationales fut assuré par les quotas de production. Au-delà de ces contraintes immédiates, une double politique eut été possible :

- lier de plus en plus les interventions des Etats à des réductions des équipements désuets. Cette politique s'est développée progressivement et elle est aujourd'hui l'aspect le plus positif des interventions publiques ;
- lier les réductions des capacités dans certains pays au profit d'autres par des apports d'investissements de ceux-ci dans les premiers. Cette politique n'a guère été poursuivie et elle aurait été sans doute difficile en raison de la crise sidérurgique même et du recul de la croissance économique générale pendant toute cette période.

3. LA LOGIQUE DES ACCORDS VOLONTAIRES D'EXPORTATION

3.1. INTRODUCTION

Institutionnellement, la politique commerciale européenne est loin d'être une chose claire dans le domaine sidérurgique. Le Traité CECA ne donne de manière expresse que peu de pouvoirs en matière de politique commerciale aux institutions qu'il crée. Cela peut être considéré normal dans un système politique qui initialement ne mit en commun que certains secteurs de l'économie.

Mais au moment où la CEE fut créée, le Traité de Rome prévoit l'organisation d'une politique commerciale commune (art.113). Toutefois, l'art.232 prévoit que les dispositions nouvelles ne doivent pas affecter le Traité CECA ! C'est probablement là un problème d'argutie juridique à l'intérieur de la Communauté bien que les arguties juridiques conduisent souvent à des solutions qui en font des points fondamentaux.

D'autre part, même si elle a des pouvoirs en matière de politique commerciale, la Commission travaille avec le Conseil qui est le lieu où les États-Membres sont représentés. Que ce soit dans la préparation des décisions ou dans les décisions finales, un processus complexe de négociation doit prendre place qui n'est pas facile à suivre par les pays étrangers et permet des interférences multiples, y compris de ceux-ci.

La position de la Commission n'est donc pas aisée tant du point de vue de la base juridique sur laquelle elle opère que dans les compromis qu'elle doit opérer.

Les bases de la politique commerciale communautaire en matière de lutte contre le dumping et les subsides sont incarnées dans un double système (CEE 3.017/79 et CECA 3.018/79). Les mesures sont cependant les mêmes mais les procédures de décision diffèrent en raison des différences entre les deux Traités. Cependant, ainsi qu'on l'a vu, ce sont les accords volontaires d'exportation qui vont devenir les éléments dominants.

3.2. EFFETS DES ACCORDS VOLONTAIRES

En principe, comme la mesure est destinée contre un pays qui "abuse", elle ne protège pas le marché intérieur puisque les autres importations restent possibles. Mais comme nous allons le voir tout de suite, la notion d'abus n'est pas nécessairement claire et la mesure risque de s'étendre à un nombre de pays de plus en plus important. Le système d'accords volontaires se ramène ainsi à un système de quotas établis occasionnellement contre divers pays en raison des circonstances mais qui arrive à protéger totalement l'industrie nationale. Telle est la voie où se sont engagés les États-Unis et l'Europe : elle est contestable pour de nombreuses raisons.

D'abord, le système édifie un réseau de protection extrêmement dense dont l'effet est d'atténuer les pressions rationalisatrices. Le risque est peut-être plus important pour les États-Unis que pour la Communauté car au sein de cette dernière il continue à y avoir des conflits pour le développement de chaque sidérurgie nationale. En même temps, comme le système est en fait administré par les pays exportateurs, un régime industriel de type oligopolistique s'y établit et les prix tendent à augmenter. De la sorte, les profits s'améliorent et les entreprises disposent de plus de fonds pour renforcer encore leur avantage compétitif. D'autre part, les entreprises savent qu'elles peuvent être soumises à des changements subis et par conséquent privilégient leur flexibilité. De la sorte, elles peuvent opérer efficacement à des niveaux de capacité variables.

Ensuite, le système érode le bon fonctionnement des instruments de politique commerciale. Ainsi les règles anti-dumping ou anti-subsides deviennent moins des moyens propres que des instruments par lesquels on peut menacer un pays et le forcer à accepter ce type d'accords volontaires. Ce système agit avec d'autant plus de force que :

- a. les entreprises ont un accès facile à ce genre de mesures ;
- b. l'interprétation des termes subsides ou dumping est large ;
- c. les Etats ont une répulsion à être engagés dans un litige international.

Une régulation internationale de ces accords volontaires est donc indispensable, tant du point de vue de leur contenu que des bases sur lesquelles les Etats les décident.

3.3. LE PROBLEME DES SUBSIDES

Si le conflit entre les USA et l'Europe se rattache fondamentalement à la position respective des deux industries et à leur fragilité devant les autres sidérurgies, problèmes qui se seraient posés de toute façon, le point de fixation pourrait très bien être la question des subsides.

On sait que le problème fut discuté au Tokyo Round et que l'on aboutit à un "Code des Subsides" que les diverses législatives ont repris et éventuellement réinterprété. Les Etats-Unis ont ajouté une définition unilatérale des subsides domestiques tandis que la CEE s'est engagée dans la voie d'un Code des Aides. Il y a donc là deux éléments nouveaux importants.

La définition américaine est extrêmement large. Si les mesures causent ou menacent de causer un dommage matériel à une industrie, elles peuvent être opposées par des droits compensateurs. Parmi elles se trouvent de nombreuses mesures prises par la CE pour rationaliser l'industrie en ce qui concerne l'aide à l'investissement, la conversion des charges financières et même des interventions sociales relevant des "coûts normaux" des entreprises.

Dans la pratique européenne, le problème des subsides n'a pas pris un caractère international mais un caractère interne à travers le Code des Aides : la logique européenne est ainsi de définir des subsides admissibles qui ne nuisent pas à la concurrence entre entreprises et sont favorables à la restructuration des secteurs.

Un rapprochement des points de vue américain et européen est indispensable pour l'avenir si on veut éviter des accès périodiques de crise.

4. LES PROBLEMES DE RESTRUCTURATION

4.1. INTRODUCTION

On reconnaît généralement que les industries sidérurgiques des deux côtés de l'Atlantique ont les défauts caractéristiques des vieilles industries oligopolistiques : équipements anciens, salaires élevés, absence d'adaptation. C'est surtout la littérature américaine qui insiste sur cet aspect des choses mais à part quelques cas, l'industrie européenne n'en est pas éloignée.

En outre, on reconnaît généralement que l'évolution des avantages comparatifs joue en cette matière contre les pays industrialisés. Il s'agit en effet de productions à forte intensité de capital, à opération très mécanisée et à travail standardisé. Ce sont là les conditions les plus favorables aux pays en développement. Si l'industrie japonaise est encore reconnue comme très efficace, elle souffrira tôt ou tard de cette situation.

4.2. LA REDUCTION DES CAPACITES

Cela doit donc conduire à une réduction des capacités sidérurgiques dans les pays développés mais le problème est de voir jusqu'où elle doit s'opérer et sous quelle forme. Les processus mis en oeuvre en Europe et aux Etats-Unis sont, on l'a vu, largement différents.

Il est difficile de se prononcer sur les degrés de réduction déjà accomplis, d'autant plus que la sidérurgie européenne a poursuivi son développement plus tardivement que l'industrie américaine et que les réactions nationales y ont retardé le rejet des capacités. Il est fort possible que ce rejet s'accélère en Europe par rapport aux Etats-Unis présentement. Si les deux marchés sont en effet bien protégés contre les importations, il reste en Europe une pression très forte pour renforcer la concurrence entre les sidérurgies nationales.

4.3. LA RESTRUCTURATION INTERNE DE L'INDUSTRIE

Les observateurs ont souligné que la crise générale de la sidérurgie s'accompagnait de transformations internes, spécialement du développement de moyennes entreprises ou "mini-mills" à infrastructure plus légère et à produits plus spécialisés. Ce mouvement se rencontre aux Etats-Unis comme en Europe.

Il y a néanmoins un aspect profondément inquiétant dans l'organisation européenne du système de quota. Ce système a précisément freiné le développement des "mini-mills" en leur imposant des limitations de production et en les empêchant par conséquent de profiter de conditions de coût avantageuses. A long terme, ceci pourrait bien apparaître comme le vice le plus fondamental du système de quota mis en oeuvre en Europe.

4.4. UN PROBLEME INEVITABLE ?

Quelles que soient les restructurations opérées, il n'en reste pas moins que l'industrie sidérurgique se trouve vraisemblablement au bas de l'échelle des avantages comparatifs. Cela signifie que, même si elle était techniquement parfaitement réorganisée, elle pourrait néanmoins connaître des problèmes venant d'un relèvement structurel de nos taux de change qui handicaperait sa compétitivité.

Cela est d'autant plus vrai qu'il s'agit d'un secteur sensible où les Etats aiment par conséquent faire de gros investissements et où les coûts marginaux sont faibles : des accès d'importations à bas prix en sont une conséquence normale !

Il y aurait alors dans la crise de l'acier un double problème :

1. une régularisation des conditions d'échange d'acier entre les pays développés sur base de l'idée qu'il n'y a plus d'intérêt à ce que ceux-ci accroissent leurs parts réciproques de marché ;

2. un *modus vivendi* avec les nouveaux pays qui s'industrialisent en la matière pour que certaines conditions légitimes soient respectées dans les échanges.

Ces deux conditions relient étroitement le problème des restructurations des sidérurgies développées au cadre international et indiquent combien le multilatéralisme du GATT reste indispensable en la matière.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

12

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"La zone caraïbe, nouvel enjeu dans les relations
Communauté Européenne - Etats-Unis"
(LOME / CARIBBEAN BASIN INITIATIVE)

Communication de

Joël LEBULLENGER, Maître de Conférences,
Faculté de Droit de Brest

L'entrée en vigueur, le 1er janvier 1984, de la loi américaine "(...) relative au Redressement Economique du Bassin des Caraïbes" (1), encore appelée " *Caribbean Basin Initiative* " (C.B.I.), témoigne d'un renforcement spectaculaire de l'influence des Etats-Unis dans cette région du globe.

La clé de voûte de la C.B.I. repose sur un système régional de préférences tarifaires spéciales (2). Le plan REAGAN pour le Bassin des Caraïbes offre en effet la franchise de droits de douane sur le marché américain à la plupart des produits d'une vingtaine de pays caribéens, jusqu'au 30 juillet 1995.

Les Etats-Unis, jusque là allergiques aux préférences tarifaires spéciales, et, censeurs impénitents de la politique d'Association de la C.E.E., établissent donc à leur tour une " zone de libre-échange à sens unique " en faveur d'un groupe particulier de pays en voie de développement (P.V.D.). La C.B.I. est également le premier exemple d'instrument *multiforme de coopération*, jamais institué par les Etats-Unis au bénéfice de P.V.D. Le volet commercial du plan REAGAN est en effet assorti d'un programme d'assistance financière et d'un ensemble de mesures destinées à promouvoir l'investissement extérieur dans la Région.

La Communauté Européenne est, elle aussi, activement présente dans les Caraïbes, par l'intermédiaire des Départements français d'Amérique (D.F.A.), et, grâce à la politique de LOME. Celle-ci concerne directement treize Etats A.C.P. de la Région (3). Les avantages de LOME sont également accordés à six territoires caribéens associés à la Communauté (P.T.O.M.) (4).

L'application simultanée de LOME et de la C.B.I. dans les Caraïbes crée une situation inédite. En effet, dix Etats et trois territoires cumulent désormais les avantages des deux systèmes préférentiels.

(1) Public Law, n° 98-67, Stat 384, du 5 août 1983.

(2) Les Etats-Unis ont obtenu du G.A.T.T. une *dérogation*, (Waiver de l'article XXV § 5), pour la mise en oeuvre de la C.B.I. (G.A.T.T., L/5779 du 20 février 1985). Voir, W. BENEDEK, " The Caribbean Economic Recovery Act : a new type of preference in G.A.T.T. ? ", J.W.T.L., 1986, p. 29-46.

(3) Antigua et Barbude ; Bahamas ; Barbade ; Belize ; Dominique ; Grenade ; Guyana ; Jamaïque ; Saint-Vincent et les Grenadines ; Saint-Christophe-Nevis ; Sainte-Lucie ; Suriname ; Trinité et Tobago.

(4) Anguilla : Antilles néerlandaises ; îles Caïmans ; îles Turcs et Caïcos ; îles Vierges britanniques ; Montserrat.

Les investisseurs se voient ainsi offrir de nouvelles possibilités d'accès combinés en régime de franchise tarifaire aux deux plus grands marchés du monde occidental. Aussi, à terme, le Bassin des Caraïbes pourrait-il représenter un enjeu commercial, tant pour la C.E.E. que pour les Etats-Unis.

L'analyse des instruments de coopération à l'oeuvre dans les Caraïbes (I), sera complétée par une évaluation de leurs répercussions économiques (II).

- PARTIE I -

LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT EN FAVEUR DES CARAÏBES
(C.E.E. ; ETATS-UNIS)

L'approche comparative de LOME et de la C.B.I. permet de souligner la diversité des approches, ainsi que les qualités et les carences respectives des systèmes.

A. La stratégie des pays coopérants.

Par l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes, les Etats-Unis entendent stabiliser politiquement une Région qu'ils assimilent volontiers à leur " troisième frontière ". On a même été jusqu'à faire observer que " l'Amérique centrale est un peu l'Europe de l'Est des Etats-Unis " ! (5).

Les dirigeants américains demeurent en effet obnubilés par l'éventualité d'un nouveau CUBA dans les Caraïbes, à un moment où il n'est guère opportun pour eux de s'appuyer sur des instruments militaires. WASHINGTON doit désormais compter avec les réactions de tous ceux qui, du Congrès aux Alliés du continent américain, redoutent les conséquences d'un engrenage " à la vietnamienne " dans la Région (6).

(5) propos tenus par Mr. Zbigniew BRZEZINSKI. V., Problèmes économiques et sociaux, n° 516, 1986, p. 4.

(6) Voir, Ph. MOREAU DEFARGES, " Les Etats-Unis du Président REAGAN face à l'Amérique centrale et aux Caraïbes (1981-1985) ", Problèmes d'Amérique Latine, n° 7, 1985, p. 5 - 23.

C'est, dans ce contexte, qu'a été donné le coup d'envoi d'un *mini-plan MARSHALL* pour les Caraïbes. Les Etats-Unis considèrent en effet que la promotion socio-économique des Etats modérés de la Région contribuera à enrayer la destabilisation de la " Méditerranée américaine ". La C.B.I. apparaît dès lors, comme l'une des composantes nouvelles et essentielles de la *stratégie* de " *containment* " pratiquée par les Etats-Unis dans leur " *arrière-cour* ".

La C.E.E. n'a, quant à elle, jamais eu l'ambition d'exercer le rôle de puissance tutrice du Bassin des Caraïbes. Sa politique régionale se cantonne, pour l'essentiel, à des actions de coopération au développement.

La Convention A.C.P. - C.E.E. demeure la pièce maîtresse du dispositif communautaire dans les Caraïbes. La Communauté manifeste néanmoins le souci de resserrer ses liens avec les " *exclus* " de la politique de LOME. Aussi, a-t-elle signé le 12 novembre 1985 un accord *non préférentiel* de coopération économique avec les Républiques isthmiques centraméricaines (7).

B. Similitudes et disparités entre LOME et la C.B.I.

1. Le statut juridique des systèmes.

La *précarité* et la *conditionnalité* du plan REAGAN contrastent avec la permanence et la *sécurité* des relations contractuelles A.C.P. - C.E.E.

La C.B.I., système juridiquement non contraignant, s'inscrit dans la panoplie des instruments autonomes de la coopération au développement. Il s'agit d'un schéma *unilatéral* de préférences douanières, *octroyées* à certains pays de l'Archipel des Caraïbes par le Président des Etats-Unis.

2. Les pays bénéficiaires.

Vingt-sept Etats et territoires du Bassin des Caraïbes, à l'exclusion de CUBA et des Départements français d'Amérique, figurent parmi les pays éligibles à la C.B.I. (8). Mais, la décision d'admettre ou non

(7) L'accord a été contracté avec les pays parties au Marché commun d'Amérique Centrale, (Costa-Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), ainsi que Panama.

(8) Section 212 b) de la loi.

l'un de ces pays sur la liste des bénéficiaires, ou de l'en retirer, est subordonnée à une impressionnante batterie de conditions. Le Président des Etats-Unis est tenu de prendre en considération dix-huit critères de *sélection* (9). L'attribution du statut de bénéficiaire de la C.B.I. est donc dominée par le principe de *conditionnalité*.

Ces critères d'éligibilité répondent presque tous à la protection d'un intérêt américain. En bref, le statut de *bénéficiaire* n'est octroyé qu'aux pays d'obédience non marxiste qui entretiennent des rapports de bon voisinage économique avec les Etats-Unis, (les " nice boys " des Caraïbes) (10). Ces considérations ont motivé la non admission du Nicaragua, du Suriname et de la Guyana. En outre, la *révocabilité* du statut de bénéficiaire constitue un moyen de pression permanent des Etats-Unis à l'égard des pays de leur " *arrière-cour* ".

Le caractère *discriminatoire* de la C.B.I. s'oppose au parti-pris de *neutralité* qui fait l'originalité du modèle de LOME. Le statut d' " A.C.P. " a en effet été accordé à tous les pays caribéens ayant eu des liens institutionnels avec les Etats membres de la C.E.E. D'autre part, la Communauté s'est toujours efforcée de dispenser son aide à des actions de développement, quels qu'aient été les choix politiques des gouvernements. Ainsi, la Grenade de Maurice BISHOP ou la République coopérative de Guyana n'ont jamais été moins bien traitées que les régimes conservateurs des Caraïbes.

3. Les préférences douanières de LOME et de la C.B.I.

Les Etats A.C.P. et les bénéficiaires du plan REAGAN, tous pays " *sur-préférés* ", ont accès à des concessions tarifaires refusées aux autres P.V.D. Les pays de la zone C.B.I. sont ainsi en passe d'obtenir

(9) Sept d'entre eux revêtent un caractère impératif ("mandatory"), auxquels le Président ne peut déroger que " dans l'intérêt de l'économie ou de la sécurité nationales des Etats-Unis".

(10) au 1er juin 1986, 22 pays et territoires avaient été désignés comme bénéficiaires de la C.B.I. : Antigua et Barbude ; Aruba ; Bahamas ; Barbade ; Belize ; Iles Vierges britanniques ; Costa Rica ; Dominique ; République Dominicaine ; Salvador ; Grenade ; Guatemala ; Haïti ; Honduras ; Jamaïque ; Montserrat ; Antilles néerlandaises ; Panama ; Saint-Kitts-Nevis ; Sainte Lucie ; Saint-Vincent et les Grenadines ; Trinité et Tobago.

le label de P.V.D. du " cercle familial américain ", au même titre que les A.C.P. vis à vis de la C.E.E.

3.1. Produits éligibles

Si le libre accès est garanti à la presque totalité des productions A.C.P. dans la Communauté, le régime de franchise tarifaire de la C.B.I. supporte en revanche de notables exceptions.

Dans le secteur *industriel*, les Etats-Unis n'accordent aucun traitement préférentiel à cinq catégories d'articles sensibles, dont les textiles couverts par l'A.M.F., ainsi que les produits pétroliers ⁽¹¹⁾. En 1984, ces *exclusions* ont affecté 52 % des importations totales en provenance des pays bénéficiaires ⁽¹²⁾. Il est toutefois à noter que les produits pétroliers, par nature peu sensibles à l'effet des droits de douane, représentent près de la moitié des exportations de la zone C.B.I.

D'autre part, les préférences spéciales américaines revêtent un caractère *conditionnel* pour la viande bovine et pour le sucre. L'exonération douanière est subordonnée à la présentation, puis à la mise en oeuvre d'un *plan de production* par les bénéficiaires ⁽¹³⁾. Celui-ci est destiné à garantir que l'accroissement des importations agricoles américaines en régime " C.B.I. ", ne s'exercera pas au détriment de l'*impératif d'auto-suffisance alimentaire* des pays caribéens.

(11) La " *liste négative* " de la C.B.I. incorpore, en outre : les chaussures et divers articles à base de cuir ; les montres fabriquées à partir de composants en provenance de pays communistes ; le thon en boîte.

(12) " The Caribbean Basin Initiative : progress to date ". Département d'Etat américain, doc. 5954 F, septembre 1985, p. 9.

(13) Section 212 c) de la C.B.I.

Cette politique, manifestement inspirée par des arrières-pensées défensives, n'en répond pas moins à des préoccupations légitimes. La Convention de LOME III s'efforce, elle aussi, de " (...) rechercher une meilleure cohérence entre l'effort interne de développement et l'aide extérieure " ⁽¹⁴⁾. Mais, à la différence de la C.B.I., la politique de *sécurité alimentaire* de LOME exclut toute contrainte ou conditionnalité de la part de la C.E.E.

3.2. Contraintes techniques pour obtenir l'entrée en franchise.

3.2.1. Restrictions quantitatives.

Les importations couvertes par la C.B.I. et la Convention de LOME échappent à l'application de restrictions quantitatives. Seules quelques produits agricoles font exception à ce principe. Ainsi, dans la C.B.I., les importations de sucre sont soumises à un régime de plafonnement, en vertu du Programme américain de soutien des prix intérieurs ⁽¹⁵⁾.

L'avantage comparatif de LOME et de la C.B.I., par rapport aux systèmes de préférences tarifaires généralisées (S.P.G.) n'en est que plus évident. Ainsi, le S.P.G. - industriel de la C.E.E. plafonne ou contingente la totalité des importations émanant des pays bénéficiaires. Le système américain s'appuie, quant à lui, sur l'application de critères de préservation de la compétitivité, (" *Competitive need limits* "), et, depuis 1985, sur une politique de gradation par produits et par pays ⁽¹⁶⁾, (supra, partie II).

(14) J. BOURINET, " Stratégie et sécurité alimentaire dans la convention de LOME III ", Revue du Marché commun, n° 296, 1986, p. 227.

(15) Section 213 d) 2 de la C.B.I.

(16) Craig R. MAC PHEE, " Effects of competitive needs conclusions and redesignation under the United States of generalized preferences ". C.N.U.C.E.D., ST/MD/29, 1986.

3.2.2 Le dispositif de sauvegarde.

L'interruption du traitement préférentiel *spécial* ne peut résulter que de la mise en oeuvre de mécanismes de sauvegarde. En ce domaine, la C.B.I. renvoie aux dispositions du *Trade Act* relatives à la clause de sauvegarde générale ("*Escape clause*"). Celle-ci n'offre pas les mêmes garanties que les mécanismes de LOME : coopération statistique ; consultations entre partenaires en vue de parvenir à un arrangement. Toutefois, par exception aux dispositions du *Trade Act* et à celles du G.A.T.T., les Etats-Unis envisagent de faire un usage *sélectif* de leur dispositif de sauvegarde ⁽¹⁷⁾, afin d'en atténuer les effets auprès des bénéficiaires de la C.B.I.

3.2.3. Les règles d'origine.

Afin de satisfaire aux règles d'origine de la C.B.I., les marchandises doivent incorporer 35 % de valeur ajoutée locale, apportée par un ou plusieurs pays bénéficiaires, y compris Porto Rico et les Iles Vierges américaines. Par ailleurs, 15 % de la valeur ajoutée peuvent être d'*origine américaine*. Ainsi, on peut envisager qu'un produit contienne 15 % de composants américains, 10 % de fabrication à Porto Rico, et seulement 10 % de valeur ajoutée dans un ou plusieurs pays bénéficiaires ⁽¹⁸⁾. A ce critère de la valeur, vient s'ajouter une condition qui vise à exclure les opérations simples d'emballage, ou d'assemblage, effectuées dans la zone C.B.I. (cf. supra).

Le système d'origine de LOME, fondé à titre principal sur la notion d'ouvraison et de transformation suffisantes, apparaît plus complexe et exigeant que son homologue américain. Si la Convention de LOME

(17) " Loi relative au Redressement Economique du Bassin des Caraïbes, questions et réponses". G.A.T.T., L/5620 du 1er mars 1984, p. 22.

(18) Voir, J.M. BURGAUD, " L'initiative pour le Bassin des Caraïbes ", p. 11-15, Centre d'Affaires de la Maison de l'Amérique Latine, PARIS, janvier 1985.

encourage le *partenariat* industriel Euro-A.C.P., elle se montre en revanche dissuasive à l'égard de projets initiés par des opérateurs tiers à la C.E.E., lorsqu'ils s'inscrivent dans un schéma de simple sous-traitance ⁽¹⁹⁾.

A l'inverse, les règles d'origine de la C.B.I. appellent l'investissement international sous toutes ses formes. Il est en effet à noter que l'apport des nations non bénéficiaires du plan REAGAN peut aller jusqu'à 65 % du coût direct de fabrication des marchandises !

4. La C.B.I., une référence pour la politique de LOME ?

Le modèle de LOME garantit à l'A.C.P. des avantages sans équivalent dans la C.B.I., aussi bien dans le domaine de la coopération régionale, rurale, industrielle que commerciale. Ainsi, le *Protocole sucre* est l'un des instruments auquel tiennent le plus les partenaires caribéens de la C.E.E. De même, le *Stabex* a fréquemment été sollicité par les îles-Etats, économiquement tributaires de l'exportation des bananes et du cacao ⁽²⁰⁾.

En dépit de sa modestie, la C.B.I. revêt néanmoins un caractère exemplaire dans le domaine de la *promotion des investissements*. Les Etats-Unis s'efforcent en effet de mobiliser l'initiative privée autour du volet commercial de leur Programme, grâce à une combinaison originale de décisions et de financements publics ⁽²¹⁾ et privés.

La C.B.I. comporte tout d'abord un volet *fiscal* qui n'a pas son pareil dans LOME. Le Congrès n'a certes pas voté le plan de défiscalisation en faveur des investissements américains implantés dans les Caraïbes.

(19) Voir G. BRAYER, " LOME, une nouvelle coopération douanière ", p. 384 et s., Thèse pour le doctorat d'Etat, GRENOBLE, 1983.

(20) Entre 1976 et 1985, six Etats caribéens ont bénéficié du *Stabex* : Belize ; Dominique ; Grenade ; Jamaïque ; Sainte-Lucie ; Saint-Vincent. Cf., " The E.E.C. and the Caribbean ", tableau XII, Europe - Information - Développement (à paraître en 1986).

(21) La plus grande part des 6 milliards de \$ (1984-1988) du Fonds d'assistance de la C.B.I. devrait être affectée à la promotion des investissements.

Mais, la C.B.I. prévoit d'exempter de l'impôt, les coûts d'organisation des conventions d'affaires tenues par des ressortissants américains dans les pays bénéficiaires ⁽²²⁾. Cette mesure devrait encourager l'investissement et l'essor des activités touristiques dans la zone C.B.I.

Les autres mesures d'accompagnement de la C.B.I. se rapportent au " *marketing* " de l'instrument lui-même. Cette stratégie mobilise les efforts de six agences gouvernementales et de dizaines d'organismes privés! L'action des Départements ministériels se trouve donc en permanence relayée par les initiatives des milieux d'affaires. Ainsi, une fondation privée, la " Caribbean/ Central America Action ", gère un programme informatisé sur les opportunités d'investissements dans les Caraïbes. C'est également elle qui organise annuellement la très performante " Miami Conference on the Caribbean ".

Cette interaction permanente d'efforts publics et privés insuffle au plan REAGAN une dynamique qui fait encore largement défaut à LOME. Il n'est donc pas exclu que le plan REAGAN l'emporte sur elle en *efficacité* dans le domaine commercial, bien que la comparaison entre les deux systèmes reste à l'avantage de LOME.

- PARTIE II -

DE NOUVELLES DONNÉES COMMERCIALES POUR LES CARAÏBES

Après avoir analysé l'impact économique du plan REAGAN, nous nous intéresserons aux conséquences de l'*interaction* entre la C.B.I. et la Convention de LOME.

(22) L'obtention de ces avantages demeure subordonnée à la signature d'accords d'échange d'informations fiscales entre les U.S.A. et les pays de la C.B.I. (Section 222 de la loi).

A. Les répercussions économiques de la C.B.I.

Les statistiques actuellement disponibles, (régression de 13,8 % des importations " sous C.B.I. " entre 1984 et 1985), ⁽²³⁾, ne permettent pas de porter un jugement définitif sur le plan REAGAN. Ces résultats commerciaux décevants sont en effet dûs, pour l'essentiel, aux difficultés d'écoulement de produits traditionnels comme la banane, le sucre ou la bauxite. D'autre part, les réalisations attendues dans le cadre du plan REAGAN sont, soit à l'état de projet, soit en phase de rodage. Les nouveaux investissements localisés dans la zone C.B.I. permettent néanmoins de tirer plusieurs enseignements sur la portée future du plan REAGAN.

1. Les investissements générés par la C.B.I.

Il est manifeste que les dispositions du plan REAGAN s'adressent d'abord aux investisseurs Nord américains. Ainsi, le système d'origine de la C.B.I., (règle des 15 % de composants américains), encourage les opérations de sous-traitance dans les Caraïbes.

Les dispositions spéciales relatives à PORTO-RICO, territoire rattaché à l'espace douanier américain, favorisent quant à elles la mise en oeuvre d'une stratégie industrielle, dite, de " *twin-plants* " (usines jumelles). Celle-ci consiste pour un investisseur *américain* à entreprendre une opération de fabrication dissociée entre PORTO-RICO et un ou plusieurs pays bénéficiaires de la C.B.I. Les entreprises qui optent en faveur de cette formule cumulent l'avantage d'un statut fiscalement privilégié, (section 936 du Code fédéral des impôts), et la " chance " que représentent les bas salaires des îles voisines. Il convient également de souligner que, depuis 1986, le Trésor américain oblige les autorités portoricaines à consacrer annuellement 100 millions de \$ à des investissements privés dans la zone C.B.I. ⁽²⁴⁾.

(23) " Loi des Etats-Unis relative au Redressement Economique du Bassin des Caraïbes ". G.A.T.T., L/5996, 6 juin 1986, p. 2.

(24) B. MARIN, " PORTO RICO, la base américaine ". La Tribune de l'Economie, n° 338, 16 avril 1986.

Le Bassin des Caraïbes est également devenu attractif pour les autres sources d'investissements, activement sollicitées par les Etats-Unis. Le plan REAGAN leur offre en effet plusieurs avantages substantiels : d'abord des marges préférentielles supérieures à 10 % (ad valorem) pour plus de 500 produits ⁽²⁵⁾ ; ensuite, l'opportunité de bénéficier de coûts de main-d'oeuvre particulièrement bas. Le salaire minimum hebdomadaire oscille entre 100 \$ pour les Antilles néerlandaises et 15 à 30 \$ dans la plupart des autres pays bénéficiaires de la C.B.I.

Pour l'heure, l'attentisme des milieux d'affaires européens contraste singulièrement avec l'intérêt que portent à la C.B.I. les investisseurs des " nouveaux pays industriels " (N.P.I.) : Corée du Sud ; Hong-Kong ; Singapour ; Taïwan ; etc... Il est vrai que l'avantage comparatif créé par le plan REAGAN a été considérablement renforcé par le durcissement du S.P.G. américain.

L'investissement en zone C.B.I. permet aux entrepreneurs des N.P.I. d'échapper aux rigueurs du S.P.G., tout en profitant d'un différentiel de coût de main-d'oeuvre croissant entre les Caraïbes et l'Extrême-Orient. Ainsi, Taïwan qui s'est résolument engagé dans la voie du redéploiement industriel Sud-Sud, se propose de servir de relais entre les bénéficiaires du plan REAGAN et les Etats-Unis ⁽²⁶⁾. Les investisseurs de Hong-Kong voient en outre dans la zone C.B.I. une base de repli intéressante, dans la perspective du changement de souveraineté de leur île en 1997. On remarque à cet égard que si la concurrence des N.P.I. en régime " S.P.G. " est de moins en moins bien supportée par les Etats-Unis, elle devient en revanche tolérable pour eux lorsqu'elle se pare de l'estampille d'origine " C.B.I. ". Mais, il est vrai que les sacrifices consentis par les Etats-Unis devraient être payés d'avantages en retour : prospérité et paix dans

(25) Annexe II de l'étude de J.M. BURGAUD, op. cit. Voir également, " The new caribbean Deal, a 5 years perspective ", Special Report, Economist Intelligence Unit, LONDRES, avril 1986.

(26) En 1984, 10 entreprises taïwanaises s'étaient installées au Costa Rica, 5 en République Dominicaine, 1 en Haïti.

la Région ; perspectives de nouveaux débouchés économiques pour les U.S.A. Aussi, certains n'hésitent-ils pas à en conclure que " la C.B.I. aidera la Caraïbe à aider les Etats-Unis " ⁽²⁷⁾.

Les nouveaux investissements réalisés dans les Caraïbes entre janvier 1984 et mai 1985, (285 pour 36.000 emplois), tendent à prouver que la C.B.I. commence à porter ses fruits. La plupart d'entre eux se concentrent dans les pays qui cumulent les meilleurs atouts économiques : République dominicaine (9.789) ; Jamaïque (4.621) ; Costa Rica (4.456) ; Honduras (4.312) ; Panama (4.086) ; Haïti (2.144), ⁽²⁸⁾. Certains micro-Etats, ces " grains de poussière dans l'océan ", ont également reçu de nouveaux investissements : Sainte Lucie (11) ; Antigue (6) ; Grenade (6) ; Dominique (4), ⁽²⁹⁾. Par exemple, c'est à Sainte-Lucie que la société " Tatung " (Corée du Sud), a choisi d'implanter une usine de réfrigérateurs.

2. Les aléas d'un mode d'industrialisation exogène.

Négligeant l'impératif " développementaliste ", le plan REAGAN encourage sans retenue la création en zone C.B.I. d'industries tournées vers l'exportation. Il témoigne ainsi d'une orientation aux antipodes de la conception " endogène " ou " autocentrée " du développement.

On constate que les secteurs qui se développent actuellement le plus sont l'agro-business, (100 investissements nouveaux sur 285), ainsi que les produits de l'industrie légère à fort coefficient de main-d'oeuvre (électronique ; articles de sport ; filière bois, etc...), ⁽³⁰⁾.

(27) C. DARSIERES, " Le plan REAGAN, une nouvelle donne pour les D.F.A. ". Bulletin " Promotion ", n° 37, 1984, p. 18, de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Martinique.

(28) Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre des emplois créés. Cf., " The Caribbean Basin Initiative : progress to date ", p. 10, op. cit. note 12.

(29) Les chiffres cités correspondent aux investissements réalisés depuis janvier 1984, *ibid.*

(30) Voir W. Charles SAWYER et R. SPRINKLE, " Caribbean Basin Economic Recovery Act, Export Expansion effects ", J.W.T.L., n° 5, 1984, p. 429-436.

L'Administration REAGAN se propose également de renforcer les activités de *sous-traitance* dans les Caraïbes, en offrant aux pays de la C.B.I. une version libéralisée de la disposition 807.00 du Code douanier américain (Tariff Schedules of the United States).

Le *T.S.U.S 807* concerne *l'assemblage* hors des Etats-Unis de composants américains ; le produit fini n'étant alors imposé que sur la valeur ajoutée dans les pays tiers. C'est sur ce modèle que se sont multipliées les industries manufacturières à la Barbade et dans les pays de l'île Hispaniola (Haïti, République dominicaine). Or, le projet à l'étude envisage d'exonérer de droits de douane, *l'assemblage* en zone C.B.I. des produits textiles et de l'électronique.

Le plan REAGAN repose sur la conviction que l'investissement des multinationales peut être la force motrice d'un développement social sain dans la Région. Cette option comporte pourtant le risque de transformer l'Archipel des Caraïbes en un chapelet " *d'économies d'enclave* ", tributaires des décisions d'investisseurs à la recherche de gisements de main-d'œuvre indigène peu coûteuse. Par ailleurs, des investissements étrangers importants dans d'aussi petites îles - Etats pourraient " (...) créer des déséquilibres économiques et politiques, qui déclencheront en retour de violentes réactions nationalistes " ⁽³¹⁾. Enfin, le plan REAGAN apparaît comme un facteur de " *balkanisation* " des Caraïbes, susceptible de porter un coup fatal au Marché commun d'Amérique centrale et à la CARICOM ⁽³²⁾. La C.B.I. devrait en effet accroître la dépendance commerciale de ses bénéficiaires à l'égard des Etats-Unis, en même temps qu'elle cantonne leurs économies dans un type de spécialisation industrielle uniforme.

(31) Ph. MOREAU DEFARGES, p. 16, op. cit. note 6.

(32) La " Caribbean Common Market " regroupe les pays suivants : Antigua ; Barbade ; Belize ; Dominique ; Grenade ; Guyana ; Jamaïque ; Montserrat ; Saint-Christophe-Nevis ; Sainte-Lucie ; Saint-Vincent ; Trinité et Tobago.

B. Les effets de synergie entre LOME et la C.B.I.

La politique de LOME, aujourd'hui omniprésente dans les forums organisés autour de la C.B.I., joue manifestement le rôle d'un *catalyseur* au service de la *promotion* du plan REAGAN. L'hommage tardif ainsi rendu au modèle de LOME vient en effet souligner la double opportunité qu'offre aux investisseurs le statut *hybride* (A.C.P./C.B.I.), de plus des deux tiers des bénéficiaires du plan REAGAN.

1. Les nouvelles perspectives d'accès au marché international.

Grâce à l'utilisation *conjointe* des préférences spéciales de LOME et de la C.B.I., le Bassin des Caraïbes est appelé à servir de tremplin idéal pour la conquête *simultanée* du marché des Etats-Unis et de la C.E.E. Cette stratégie présente un intérêt manifeste pour tous ceux qui cherchent à réaliser des économies d'échelle en organisant une production orientée vers le marché international.

L'assouplissement des règles d'origine introduit par LOME III, autorise à cet égard de plus larges possibilités d'exportations *combinées* en régime " A.C.P. " et " C.B.I. ". Enfin, le cumul des marges préférentielles des deux systèmes s'accompagne d'autres avantages substantiels. Ainsi, les investisseurs qui s'implanteraient dans l'un des pays à statut bicéphale pourraient bénéficier du concours des instruments de la Convention de LOME (F.E.D. ; B.E.I.), au titre de la coopération industrielle A.C.P. - C.E.E. La conjonction de LOME et de la C.B.I. constitue dès lors un puissant élément additionnel d'incitation à l'investissement extérieur.

Pour menaçante qu'elle soit, la concurrence des importations à bas prix émanant des Caraïbes devrait cependant être contenue dans des limites supportables pour la C.E.E. D'une part, la plupart des investisseurs Nord américains présents dans la zone C.B.I. n'ont pas le marché communautaire en point de mire. Ensuite, les pays commercialement les plus menaçants, (République dominicaine ; Haïti ; pays de l'isthme centraméricain), n'appartiennent pas au cercle des Etats A.C.P.

Le dynamisme commercial dont font preuve les investisseurs des N.P.I. dans certains pays de la CARICOM, (Belize, Barbade, Jamaïque et même Sainte-Lucie), laisse néanmoins présager une concurrence sévère sur le marché communautaire pour une nouvelle gamme de produits : agro-alimentaire ; jouets ; produits d'artisanat ; ustensiles ménagers, etc... Enfin, les retombées économiques de l'interaction entre LOME et la C.B.I. revêtent une importance décisive pour les D.F.A., partie avancée de l'espace communautaire dans l'Archipel des Caraïbes.

2. Atouts et faiblesses des Départements français d'Amérique.

Après avoir vécu le " traumatisme " de LOME, les prolongements ultramarins de la France, (Martinique et Guadeloupe, surtout), sont en passe de subir le " syndrome de la C.B.I. ".

Les D.F.A., dont les coûts salariaux et les charges sociales sont alignés sur ceux de la métropole craignent en effet d'être envahis par les productions " A.C.P.", originaires d'îles voisines à statut *mixte*. Les responsables économiques locaux considèrent également que c'est la promotion même des investissements dans les Antilles françaises qui se trouve aujourd'hui menacée par le plan REAGAN.

Les D.F.A. pourraient néanmoins tirer profit de leurs atouts, (identité européenne ; voisinage de la zone C.B.I. ; fiabilité de leurs infrastructures), pour relever ce nouveau défi ⁽³³⁾. L'un des créneaux qui s'offrent à eux consiste à créer des " joint - ventures " avec les bénéficiaires du plan REAGAN. Le nouveau programme de *défisicalisation* des investissements français réalisés dans les D.F.A., (Plan PONS), devrait encourager de telles initiatives ⁽³⁴⁾.

Tout comme Porto-Rico tente d'être un centre intermédiaire entre les bénéficiaires du plan REAGAN et les Etats-Unis, les D.F.A. pourraient servir de *relais* pour la conquête en régime " C.B.I. " du marché

(33) F. GAULME, " Risque ou chance ? Le plan REAGAN pour les Caraïbes et ses conséquences dans les D.F.A. ". Marchés tropicaux et méditerranéens, n° 2051, 1985, p. 503-505.

(34) Voir, " Le Monde " du 8 août 1986.

Nord américain. On peut cependant craindre que les industriels choisissent la formule de l'investissement direct en zone *mixte* (LOME / C.B.I.), de préférence à des filières jugées par eux trop complexes.

*

*

*

Le Bassin des Caraïbes, selon certains, aurait vocation à être le " Hong-Kong de demain " ! Avec l'entrée en vigueur prochaine d'une version *canadienne* de la C.B.I., (CARIBCAN), c'est en effet l'ensemble du continent Nord américain qui deviendra libre d'accès aux productions caribéennes. Aussi, la C.E.E. devrait-elle entreprendre de tirer parti, dans les meilleurs délais, des effets de synergie entre LOME et la (les) C.B.I., sous peine de n'en subir que les désagréments. Cette stratégie est d'autant plus à sa portée qu'elle est un partenaire souhaité par les Etats de la Région.

THE CARIBBEAN REGION



- 
ACPs: (African), Caribbean (and Pacific) states which have signed the Third Lomé Convention

- 
OCTs: (British and Dutch) overseas countries and territories

- 
ODs: (French) overseas departments

- 
ALAs: (Asian and) Latin American States receiving normal EEC national and/or regional development aid

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Les marchés publics dans les relations Europe - Etats-Unis"

Communication de

Jacques LEONARD, Maître de Conférences,
Université de Paris XIII, et,
Christian HEN, Maître de Conférences, Université
des Sciences Sociales de Toulouse

Nous tenons à remercier très vivement
MM. LOY (Commission des Communautés)
et SØRENSEN (G.A.T.T) pour l'aide
précieuse qu'ils nous ont apportée
lors de la préparation de cette étude.
Il est bien évident que nous demeurons
seuls responsables des erreurs éven-
tuelles qui subsistent ici.

I - LE ROLE ECONOMIQUE DES MARCHES PUBLICS

L'importance du poids économique des marchés publics de travaux (génie civil, construction) et de fournitures (livraisons courantes de biens nécessaires au fonctionnement des organismes publics) des pays développés n'est plus à démontrer : ainsi, les marchés passés par les pouvoirs publics et semi-publics représentent 15 à 20 % de la consommation totale de biens et services dans le CEE et les seuls achats des administrations, couverts par les directives communautaires réglementant les marchés publics, se montent à 0,5 % du PIB de la CEE, soit 7 à 10 % de l'ensemble des transactions des administrations et 20 à 25 % du total des marchés publics de fournitures si l'on inclut les administrations locales et régionales couvertes par les directives de la CEE.

Par leur nombre de même que par leur importance à l'unité, ces marchés jouent un rôle stratégique évident, ce qui explique l'affrontement des thèses protectionnistes et libérales les concernant et, de ce fait, la grande difficulté à déterminer dès règles du jeu internationales les régissant, qui soient ultérieurement respectées par leurs auteurs. Quinze milliards d'ECUS en marchés de fournitures sont mis en concurrence chaque année par les acheteurs publics dans la CEE et environ cinquante milliards d'ECUS sont mis en concurrence dans l'ensemble des pays-tiers qui ont conclu des accords avec la CEE. Le rôle économique des marchés publics peut être notamment rappelé à partir de l'identification des trois fonctions majeures qu'ils exercent : fonction de régulation de l'activité économique nationale, fonction de promotion des nouvelles technologies, fonction de soutien des entreprises ou des secteurs en difficulté.

1 - Fonction de régulation de l'activité économique nationale

Du point de vue de cette première fonction, les marchés publics font tout d'abord l'objet d'une utilisation comme instruments de politique conjoncturelle : relance des marchés publics dans les phases de récession, compression relative ou absolue dans les phases d'expansion. Globalement, les thèses keynesiennes fondent de telles pratiques à travers le principe de la demande effective et la détermination, en dernier lieu par les pouvoirs publics, du niveau d'activité et d'emploi.

Mais, au-delà, la régulation des marchés publics peut être conçue comme un moyen majeur de politique structurelle ou sectorielle (les mouvements de la configuration sectorielle de ces marchés exerçant, du fait de leur ampleur, des pressions sur la restructuration des systèmes productifs nationaux), voire comme un instrument de politique sociale (marchés liés à la production de biens collectifs ou de biens sociaux) ou régionale (utilisation des effets d'entraînement joués par les marchés publics régionaux comme élément-clé de la politique d'aménagement du territoire).

2 - Fonction de promotion des nouvelles technologies

Les marchés publics occupent une position stratégique de tout premier plan pour la promotion des politiques industrielles et technologiques nationales.

A cet égard, la forme dominante de la compétitivité s'exerçant aujourd'hui entre les pays industrialisés est celle de la compétitivité structurelle (ou technologique) qui s'est progressivement substituée à la compétitivité -prix stricte au cours des dernières années. Cette forme de compétitivité implique que la division internationale des activités s'organise selon le principe de la concurrence intra-branches (c'est-à-dire entre firmes d'une même

branche ou de branches voisines) et débouche sur des spécialisations nationales relativement fines. Une telle configuration, dans le domaine des activités industrielles, s'oppose directement à la concurrence classique où, d'une manière ou d'une autre, la confrontation des coûts de production et des prix débouche sur une spécialisation inter-branches. Qui plus est, les activités de pointe en termes des technologies qu'elles mettent en oeuvre et qu'elles produisent, sont des activités à localisation libre alors que les résultats des schémas classiques de la spécialisation sont étroitement dépendants des localisations des facteurs de production et des marchés.

Une incidence essentielle de la dominance de la concurrence intra-branches dans le domaine des activités industrielles est que les considérations de taille des entreprises deviennent primordiales : pour celles-ci, la réalisation d'économies d'échelle importantes et le passage aux zones de coûts décroissants représentent une absolue nécessité permettant de préserver ou d'améliorer leur compétitivité structurelle. De ce point de vue, les marchés publics apparaissent comme une composante essentielle de la production des "effets de taille" recherchés par les firmes.

3 - Fonction de soutien des entreprises ou des secteurs en difficulté

Sous cet angle, les marchés publics apparaissent comme un moyen privilégié de gérer les mutations industrielles en soutenant, par leur poids, des entreprises ou des secteurs dont la demande privée se détourne, voire qui pour d'autres raisons ne sont pas en mesure d'assurer leur survie économique (en raison, par exemple, d'une concurrence internationale intense, qui les prive de marchés extérieurs et ampute leurs marchés nationaux).

Dans ce cas, les marchés publics sont, soit l'instrument privilégié de la gestion, par les pouvoirs publics, de difficultés conjoncturelles temporaires, soit le moyen d'étaler dans le temps et donc de limiter les incidences brutales de la disparition d'entreprises ou de secteurs entiers si leur extinction est toutefois inéluctable à terme.

Les trois composantes du rôle économique des marchés publics permettent de comprendre que chaque Etat recherche simultanément la protection de ses propres marchés publics nationaux et la percée de ses producteurs sur les marchés publics étrangers. Ce dilemme entre une attitude de protectionnisme interne et une attitude libre-échangiste vis-à-vis de l'extérieur est apparemment et en partie résolu par la mise en oeuvre d'une harmonisation internationale des règles de passation des marchés publics : les rapports entre l'Europe et les Etats-Unis en constituent un bon exemple.

II - L'HARMONISATION DES REGLES DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS INTERNATIONAUX

Elle a été effectuée tout d'abord dans le cadre intra-communautaire avant d'être tentée dans le cadre international.

A - Au niveau intra-communautaire

1) L'application du principe de non discrimination à la matière des marchés publics

Le traité de Rome ne contient pas de règles spécifiques aux marchés publics. Mais certains de ses articles sont suffisamment généraux pour pouvoir leur être appliqués.

C'est tout d'abord le cas de l'article 7 du traité selon lequel "est interdite toute discrimination relative à la nationalité " et qui peut être appliqué indifféremment aux marchés publics et aux marchés privés. Mais c'est surtout le cas pour les dispositions du traité portant sur la liberté d'établissement et la libre prestation de services (cf. article 57 § 2 et article 66) qui concernent plus directement la libération des marchés publics de travaux, et des dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises (article 30 et suivants) qui peuvent s'appliquer aux marchés publics de fournitures.

Toutes ces dispositions du traité comportent deux types d'obligations : une obligation de faire (c'est-à-dire supprimer à la date de mise en oeuvre du marché commun, et en tenant compte de la période de transition prévue à cet effet, tous les obstacles à la libre circulation ou à la liberté d'établissement et de survie qui pouvaient exister) et une obligation de ne pas faire (c'est-à-dire ne pas instaurer de nouveaux obstacles).

Mais ces dispositions du traité ne pouvaient suffire à assurer la mise en libre concurrence des marchés publics dans la Communauté. Il a fallu compléter les règles de base par des dispositions du droit dérivé. C'est la technique de la directive qui a été choisie car elle permet d'aboutir à certains résultats sans contraindre "officiellement" tout au moins, les Etats puisqu'elle leur laisse le choix des modalités de mise en oeuvre.

Ainsi, une première catégorie de directives a été prise en vue. d'aboutir à une suppression des discriminations en matière de marchés publics. Pour les marchés publics de fournitures c'est la directive 70/32 du 17.12.1969 concernant les fournitures de produits à l'Etat, à ses collectivités territoriales et aux autres personnes morales de droit public. Ce texte prévoit que les Etats membres prendront toutes les mesures nécessaires en vue de supprimer les discriminations directes ainsi que les mesures d'effet équivalent existant dans le domaine des marchés publics de fournitures.

S'agissant des marchés publics de travaux, c'est la directive 71/1304 du 26 juillet 1971 qui concerne : "la suppression des restrictions à la libre prestation de services dans le domaine des marchés publics de travaux...". Ce texte, et notamment son article 16 prévoit que les Etats suppriment, en faveur des personnes physiques et des sociétés agissant comme prestataires de services ou par l'intermédiaire d'organes ou de succursales... les restrictions concernant l'avis, l'attribution, l'exécution ou la participation à l'exécution de marchés de travaux pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnes morales de droit public". Ce

texte fait également référence aux directives du 7 juillet 1964 selon lesquelles : "les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent imposer aux personnes physiques ou morales de droit privé, avec lesquelles est passé un marché, aucune discrimination tenant à la nationalité des sous-traitants".

Mais en matière de marchés publics, plus peut être encore que dans le domaine des biens privés, l'affirmation du principe de libre circulation ne suffisait pas à assurer la mise en concurrence intra-communautaires ; il fallait en plus poser des règles d'harmonisation des procédures des passations des marchés publics. Ce qui fut fait en matière de marchés publics de travaux par une directive de 1971 et pour les marchés publics de fournitures par une directive de 1976.

2) L'harmonisation des règles de passation des marchés publics de travaux (la directive 71-305 du 26 juillet 1986)

Dans sa motivation de la directive de 1971, le Conseil insiste sur le lien essentiel existant entre la coordination des procédures de passation et la libération des marchés : selon le Conseil : "la réalisation simultanée de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services en matière de marchés publics de travaux conclus dans les Etats membres pour le compte de l'Etat, des collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit publics, comporte parallèlement à l'élimination des restrictions une coordination des procédures nationales de passation des marchés publics de travaux". En effet, aux différents stades de la procédure de passation, des discriminations peuvent jouer pour empêcher la participation des étrangers à l'attribution des marchés publics.

Une libération des marchés qui n'aurait pas été accompagnée d'une harmonisation des modes de passation risquait donc de demeurer illusoire. C'est pourquoi la directive 71-305 a posé des règles communes de passation et de participation. Cette directive a été complétée par une décision du Conseil du même jour instituant un comité consultatif pour les marchés publics de travaux et une déclaration du Conseil concernant les procédures à suivre en matière de concession de travaux.

Préalablement à l'étude du contenu du texte, il convient de faire une remarque : la directive 71-305 a pour objet la coordination des procédures de passation et non leur harmonisation ; un des considérants du texte précise que "cette coordination doit respecter dans toute la mesure du possible les procédures et les pratiques en vigueur dans chacun des Etats membres". En fait, il s'agit là d'une clause de style car cette coordination ressemble fort à une unification.

Le contenu de la directive de 1971 s'oriente autour de trois pôles différents : le premier est constitué par la création d'une publicité obligatoire des marchés au JOCE ; le second est l'harmonisation des conditions de mise en concurrence et l'établissement de critères communs de sélection des candidats et d'attribution du marché. Enfin tout ce dispositif est couronné par le contrôle communautaire de la mise en concurrence.

a - La publicité des marchés

Dans le cadre de la directive européenne, les avis de marchés supérieurs à 1 million d'ECUS doivent être publiés au JOCE, et ne peuvent l'être dans les bulletins nationaux qu'après avoir été envoyés à Bruxelles ; les avis doivent contenir les informations nécessaires "pour permettre aux entrepreneurs de la communauté d'apprécier si les marchés proposés les intéressent". L'article 16 de la directive énumère

les renseignements que doit contenir l'avis et qui ont trait, pour l'essentiel, au lieu des prestations, à la nature et à l'objet de celles-ci, ainsi qu'à la date limite de réception des offres et des souscriptions (36 jours à compter de la date d'envoi de l'avis d'appel d'offre, pour les procédures ouvertes et 21 jours pour les procédures restreintes). Les frais de publication sont à la charge des Communautés. C'est pourquoi une directive du Conseil du 26 juillet 1972 a prévu que les avis devaient être limités (en longueur) et ne pas dépasser une page du JOCE (650 mots).

Mais le règle de la publicité ne concerne pas tous les marchés ; elle ne s'applique qu'aux marchés dont le montant est supérieur à un million d'U.C. De plus, ne sont visés que les marchés passés par l'Etat, les collectivités territoriales et les personnes morales de droit public, ce qui exclut notamment les marchés passés par les entreprises publiques (entreprises nationales, établissements publics à caractère industriel et commercial, sociétés d'économie mixte et les marchés passés par les concessionnaires. Enfin, certains marchés sont exclus en raison de leur objet : marchés passés par des organismes gérant des services de transport ou des services de production, de distribution et de transport d'eau et d'énergie.

b - L'harmonisation des conditions de mise en concurrence

- La mise en oeuvre de critères communautaires de sélection des candidats :

Avant d'être admise à soumissionner ou à présenter une offre, l'entreprise est amenée à présenter un certain nombre de justifications concernant sa situation économique et financière et ses capacités techniques. L'Etat ou les collectivités publiques disposent ici d'un pouvoir discrétionnaire qui était susceptible de se retourner contre les étrangers. La directive 71-305 du 26 juillet 1971 a donc déterminé de façon précise les justifications qui pouvaient être exigées des candidats et a donné une liste limitative des cas d'exclusion. Cette liste est relativement longue et va de l'entrepreneur qui a fait l'objet d'une déclaration de faillite ou de règlement judiciaire jusqu'à celui qui a commis une faute professionnelle grave et qui n'est pas en règle avec les obligations tenant au paiement des impôts et des taxes. De toute façon cette liste ne lie pas le pouvoir adjudicateur.

- La mise en oeuvre de critères communautaires d'attribution du marché :

Les règles retenues par les dispositions européennes sont les mêmes qu'en droit français : soit attribution du marché à l'entreprise qui propose le prix le plus bas, soit attribution à celle qui présente l'offre économiquement la plus avantageuse (dans cette notion entrent : le prix, le délai d'exécution, le coût d'utilisation, la rentabilité, la valeur technique...). Mais ces dispositions ne sont pas applicables lorsque les Etats entendent faire bénéficier certaines entreprises d'une préférence (au titre d'aide compatible avec le traité, prévue par l'article 92).

c - Le contrôle communautaire de la mise en concurrence

Il s'agit d'un contrôle juridictionnel et non juridictionnel. Le premier n'est pas spécifique aux marchés publics, il peut être exercé par la Cour de Justice des Communautés dans le cadre des articles 169 et 170 du traité de Rome : une entreprise étrangère qui s'estimerait lésée pourrait intervenir auprès de la Commission ; celle-ci, en vertu de l'article 169, émet un avis et s'il n'est pas suivi peut saisir la Cour de Justice. Mais le plus original est le

contrôle non juridictionnel assuré par le comité consultatif pour les marchés publics créé par la décision du Conseil des ministres 71-306 du 16 juillet 1971. Ce comité est composé de représentants des Etats membres, en raison d'un membre titulaire et d'un membre suppléant par Etat et présidé par un fonctionnaire de la Commission de Bruxelles. Le comité examine les motifs pour lesquels des entreprises répondant aux critères définis par les directives n'auraient pas été consultées ou n'auraient pas enlevé le marché bien qu'elles aient remis l'offre la plus avantageuse. Mais l'action de ce comité est limitée car il n'a qu'un pouvoir de recommandation. Surtout, l'expérience montre que les entreprises écartées hésitent à porter un recours devant le comité. Jusqu'à ce jour, le comité n'a eu à connaître que de deux plaintes (en matière de marchés de travaux).

3) L'harmonisation des règles de passation des marchés publics de fournitures

Le dispositif mis en place par la directive 77-162 du 21 décembre 1976 est tout à fait comparable à celui appliqué aux marchés publics de travaux. On y retrouve les grands principes de la directive de 1971 : la publicité des avis de marché au JOCE, la définition de critères objectifs d'attribution des marchés publics, enfin la mise en place d'un contrôle communautaire des procédures puisque par une décision du 16 juillet 1976 la compétence du comité créé pour les marchés publics de travaux a été étendue aux fournitures. L'originalité se situe au niveau du champ d'application de la procédure car ici il faut tenir compte de la spécificité des fournitures.

Le seuil d'application quantitatif est évidemment moins élevé que pour les travaux : 200 000 ECUS (soit 1 362 824 FF pour 1986/1987). Quant au champ d'application matériel, la directive du 21 décembre 1976 reprend l'exclusion des services de distribution et de transport d'eau et d'énergie et ajoute les marchés de télécommunications et d'informatique ; l'exclusion des premiers se justifie à la fois pour des raisons juridiques (différence de régime entre les pays : droit privé en Angleterre, droit public en France par exemple). L'exclusion des marchés d'informatique n'était que temporaire ; elle n'a joué que jusqu'au 1er janvier 1981.

Mais la principale particularité des marchés de fournitures par rapport aux marchés de travaux tient au fait qu'en plus d'une ouverture communautaire, ils ont fait l'objet d'une ouverture mondiale (ce qui d'ailleurs a nécessité une adaptation de la directive de 1976 par la directive du Conseil 80-767 du 22 juillet 1980).

B - Au niveau des accords internationaux : le GATT

a) L'accord GATT de 1947

Dès la signature du traité de Rome, s'est posé le problème de la compatibilité entre le marché commun et les principes posés par "l'accord GATT" signé le 30 octobre 1947 entre la plupart des pays industrialisés en vue de promouvoir l'expansion du commerce international et le développement des échanges. Cet accord s'inscrivait dans le contexte de l'édification d'un ordre économique néo-libéral de l'après-guerre. Le but était de revenir à la liberté de commerce entre les Etats et à des relations commerciales multilatérales (alors que pendant la guerre les relations sont bilatérales et fondées

sur le protectionnisme). L'accord de 1947, en prévision des risques que pouvait faire encourir à ces objectifs la création d'un marché commun, disposait dans son article XXIV "les parties contractantes reconnaissent que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'apporter des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires".

L'article 110 (al. 1) du traité de Rome fait écho à cette disposition puisqu'il précise que "en établissant une union douanière entre eux, les Etats membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières". C'est dans le cadre de cet objectif d'un abaissement généralisé des droits de douane qu'il faut situer les diverses négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du Gaat entre la CEE et les pays tiers industrialisés. Ainsi les négociations qui se sont développées dans le cadre du Kennedy-Round ont abouti à un accord final (le 30 juin 1967) à Genève, permettant un abaissement de 36 % du TEC (-tarif extérieur commun-). Mais cet acte ne comportait pas de dispositions concernant les marchés publics. En revanche, les accords signés à Genève le 14 décembre 1979 en conclusion du Tokyo-Round (commencé en 1973) consacrent une part importante aux marchés publics de fournitures.

b) L'accord GATT relatif aux marchés publics de fournitures (1979)

Signé en 1979, il est applicable depuis le 1er janvier 1981. Sont couverts par cette réglementation, outre les pays de la CEE, l'Autriche, le Canada, la Finlande, Hong-Kong, le Japon, la Norvège, Singapour, la Suède, la Suisse et les Etats-Unis. Les dispositions de l'accord sont largement inspirées de celles de la directive de 1976. Comme la directive, l'accord à un champ d'application limité. Il ne s'applique qu'aux marchés de fournitures passés par les administrations centrales ou fédérales et pas aux contrats de location. Sont exclus de l'accord, les marchés de matériel militaire, ainsi que certaines fournitures civiles destinées aux armées, les marchés comportant distribution d'eau ou d'énergie, les télécommunications et les marchés de gré à gré. Le seuil quantitatif pour l'application de la réglementation est de 150 000 droits de tirage spéciaux (DTS), soit l'équivalent du seuil de 200 000 ECUS. L'application de l'accord GATT implique que les marchés qui remplissent ces différentes conditions, fassent l'objet d'une publication dans un organe officiel mentionné dans l'accord. L'annonce doit être rédigée dans une des langues officielles du Gaat (français, anglais, espagnol). Des délais minimaux doivent être laissés aux entreprises pour la présentation des candidatures. A la différence de ce qui est prévu dans la directive CEE, le pouvoir public acheteur devra communiquer dans les moindres délais à tout soumissionnaire non retenu, s'il en fait la demande, les renseignements concernant les raisons du rejet de sa soumission. C'est le principe de non discrimination qui doit guider le choix du fournisseur.

Un comité des marchés publics composé des représentants de chacune des parties à l'Accord a été créé pour veiller à l'application de l'Accord. S'il est saisi d'une plainte, ce comité peut examiner les raisons pour lesquelles une entreprise ne se serait pas vu attribuer le marché alors qu'elle présentait l'offre la plus avantageuse. Mais à ce jour, il faut souligner que les entreprises n'ont guère utilisé cette possibilité de recours.

MARCHES AMERICAINS
TOTAL PAR ENTITE
VALEURS EN MILLIERS DE DTS

TABLEAU III

CATEGORIE	TOTAL	EU	CANADA	CE-9	FINLANDE	ISRAEL	JAPON	NORVEGE	SINGAPOUR	SUEDE	SUISSE	NON-SIGNATAIRES
DEPARTEMENT DES FINANCES												
Valeur	119,161	104,913	714	2,246	0	0	0	0	0	0	10,807	480
Marchés	69	62	1	2	0	0	0	0	0	0	3	1
DEPARTEMENT DE L'EDUCATION												
Valeur	4,462	4,462	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AGENCE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT												
Valeur	8,744	8,744	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	19	19	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMMISSION FEDERALE DU COMMERCE EXTERIEUR												
Valeur	285	285	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ADMINISTRATION DES SERVICES GENERAUX												
Valeur	1,378,414	1,324,352	8,056	6,539	0	0	14,220	0	0	0	0	25,246
Marchés	1,244	1,220	4	9	0	0	7	0	0	0	0	4
AGENCE DES ETATS-UNIS POUR L'INFORMATION												
Valeur	8,767	8,767	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	14	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AGENCE DES ETATS-UNIS POUR LA COOPERATION INTERNATIONALE AU DEVELOPPEMENT												
Valeur	11,996	8,268	0	185	0	0	0	0	0	0	0	3,543
Marchés	20	10	0	1	0	0	0	0	0	0	0	9
ADMINISTRATION NATIONALE DE L'AEROSPATIALE												
Valeur	408,944	384,583	13,635	8,480	0	0	0	0	0	0	0	2,244
Marchés	218	208	5	4	0	0	0	0	0	0	0	1
SERVICE DE LA PRESIDENCE												
Valeur	351	351	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMMISSION DU CANAL DE PANAMA												
Valeur	31,723	27,055	247	0	0	0	410	0	0	0	0	4,011
Marchés	20	15	1	0	0	0	1	0	0	0	0	3

MARCHES AMERICAINS
TOTAL PAR ENTITE
VALEURS EN MILLIERS DE DTS

TABLEAU IV

CATEGORIE	TOTAL	EU	CANADA	CE-9	FINLANDE	ISRAEL	JAPON	NORVEGE	SINGAPOUR	SUEDE	SUISSE	NON-SIGNATAIRES
OFFICE DE L'ADMINISTRATION DU PERSONNEL												
Valeur	473	473	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SMITHSONIAN INSTITUTION												
Valeur	3,052	3,052	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	7	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONSEIL DES RETRAITES DES CHEMINS DE FER												
Valeur	476	476	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
COMMISSION DES ETATS-UNIS POUR LE COMMERCE INTERNATIONAL												
Valeur	387	387	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Marchés	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ADMINISTRATION DES ANCIENS COMBATTANTS												
Valeur	352,875	287,304	568	15,281	0	331	243	0	0	0	0	49,146
Marchés	298	273	1	7	0	1	1	0	0	0	0	15
TOTAL GENERAL												
Valeur	16,663,627	14,021,765	166,490	1,012,671	316	7,795	68,955	636	27,105	569	14,563	1,342,756
Marchés	7,577	7,066	77	233	1	7	47	2	2	3	9	139

b) Marchés publics européens de fournitures

1 - Parts respectives, en pourcentage, du total des marchés publics passés (1982)

TABLEAU V

Pays adjudicateurs	Marchés adjugés à		
	Entreprises nationales	Entreprises autres pays CEE	Entreprises pays tiers
Belgique	96,7	3,0	0,3
Danemark	97,2	0,7	2,1
R.F.A.	99,7	0,3	0,0
France	99,9	0,02	0,07
Irlande	92,1	6,3	1,6
Italie	100,0	0,0	0,0
Luxembourg	98,2	1,8	0,0
Pays-Bas	96,3	3,7	0,0
Royaume-Uni	98,3	1,4	0,3
Ensemble CEE	98,9	0,9	0,2

Source CEE

2 - Ventilation des marchés CEE selon les adjudicataires et les catégories de produits (1983)

(Source : GATT)

TABLEAU VI

Année 1983

(milliers de DTS)

Marchés adjugés au-dessus de la valeur de seuil de 150 000 DTS (marchés de gré à gré inclus)	3 409 315
Marchés adjugés au-dessous de la valeur de seuil de 150 000 DTS (marchés de gré à gré inclus)	6 100 576
Total des marchés adjugés	9 509 891

TABLEAU VII

Année 1983

(Milliers de DTS)

Catégorie produits	VALEUR (Nombre de contrats adjugés)	CEE	JAPON	ETATS-UNIS	SUISSE	PAYS NON SIGNATAIRES	OBSERVATIONS
NIPRO 11 + 12	42495 (12)	42495 (12)					
14	634759 (289)	630785 (286)				3974 (3)	
22	21605 (57)	21605 (57)					
23	15739 (43)	15739 (43)					
24	7187 (10)	7187 (10)					
25	74232 (106)	74232 (106)					
26	3367 (7)	3367 (7)					
31	42385 (171)	42083 (170)			302 (1)		
32	95295 (134)	95295 (134)					
33	89967 (102)	89440 (101)	527 (1)				
34	108728 (294)	106142 (290)		2586 (4)			
35	43778 (108)	43778 (108)					
36	22327 (33)	21774 (32)		553 (1)			
37	38946 (94)	38038 (92)		908 (2)			
41/42	25555 (68)	25555 (68)					
43	48669 (133)	48669 (133)					
44	5476 (8)	5476 (8)					
45	57446 (206)	57446 (206)					
46	57202 (134)	57202 (134)					
47	87560 (108)	87506 (108)					
48	30922 (149)	30181 (146)				741 (3)	
49	23917 (31)	23917 (31)					

ote: Pour la France, les catégories NIPRO 26 et 43 sont combinées.

3 - Nombre d'avis publiés au J.O. des C.E.

TABLEAU VIII

Pays	1979	1981	1982	1983	Total	$\frac{1983}{1979}$
Belgique	68	84	86	81	319	4,1
Danemark	23	51	60	59	193	2,5
R.F.A.	121	324	412	415	1272	16,2
France	344	593	596	689	2222	28,4
Irlande	4	15	33	22	74	0,9
Italie	-	84	274	409	767	9,8
Luxembourg	5	8	3	5	21	0,3
Pays-Bas	5	133	156	182	476	6,1
Royaume-Uni	468	631	678	710	2487	31,7
Total CEE	1038	1923	2298	2572	7831	7,5

B - Marchés de travaux (C.E.E.)

Adjudications publiques (1979/81), échantillon enquête I.F.O./CEE

TABLEAU IX

	R.F.A.		France		Pays-Bas		Italie		Grande-Bretagne	
	a	b	a	b	a	b	a	b	a	b
1 - Entreprises ayant proposé de participer	83	48	23	23	50	20	14	5	10	1
2 - Entreprises ayant remis une offre	79	31	21	9	44	10	13	1	9	1
3 - Entreprises ayant obtenu l'adjudication	22	12	7	2	16	2	8	1	3	0
4 = 3 / 2 en %	28	25	33	22	36	20	62	100	33	0

a : adjudication de marchés CEE (autres que le pays sous rubrique) à des entreprises du pays sous rubrique

b : adjudications de marchés du pays sous rubrique à des entreprises de la CEE (autres que celles du pays sous rubrique)

IV - LES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT DES MARCHES PUBLICS INTERNATIONAUX

A - Entraves juridiques

a) Au niveau de la passation

On peut relever un certain nombre d'insuffisances des directives européennes, les unes ont trait au champ d'application, les autres aux procédures.

- La définition que les directives donnent des marchés publics exclut de leur application, et donc d'une libération effective, les marchés passés par les entreprises publiques et les concessionnaires qui pourtant, dans un pays comme la France, représentent une part non négligeable du total général. Les exclusions sectorielles sont moins graves car elles sont appelées à disparaître dans un avenir plus ou moins proche. En revanche, on peut voir un réel obstacle à la libération dans le maintien, par la directive européenne, de la procédure de gré à gré ou d'entente directe. Cette procédure représente en effet une part importante de la passation des marchés tant pour les marchés de travaux que pour les marchés de fournitures.

- La procédure de consultation elle-même n'est pas à l'abri de toute critique : la possibilité pour les Etats d'utiliser des délais d'urgence peut rendre plus difficile la concurrence, d'autant plus qu'un temps assez long s'écoule entre le délai de réception des avis par les Communautés et leur publication.

- Enfin, même si la sélection des candidats est réglementée par les textes communautaires, elle laisse encore une large place à l'arbitraire des Etats ; or, cet arbitraire ne peut être combattu par l'utilisation des voies de recours car il s'avère que la procédure de contrôle exercée par le comité consultatif des marchés publics n'est pratiquement pas utilisée par les entreprises.

b) Au niveau de l'exécution

L'obstacle peut, ici surtout, jouer en ce qui concerne les marchés publics de travaux. Le maintien d'un régime juridique interne pour l'exécution des marchés publics peut permettre à un Etat d'introduire dans sa législation certaines dispositions discriminatoires. De plus la disparité des textes est un élément d'insécurité pour les entreprises et peut les décourager d'accéder à des marchés étrangers.

Même sans aller jusqu'à de telles discriminations ouvertes dont la compatibilité avec le traité de Rome pourrait d'ailleurs être contestée, on peut penser que la disparité des législations des pays européens constitue en elle-même un facteur d'insécurité pour les entreprises. Ainsi, pour une entreprise allemande qui a l'habitude de traiter avec son administration de manière très souple et égalitaire, le passage à un système juridique exorbitant tel que le système français, dans lequel les prérogatives administratives sont importantes, sera particulièrement difficile. Si on veut réaliser une véritable libération des marchés, on devra donc, dans l'avenir, s'orienter vers une coordination des règles d'exécution ; une telle coordination existe déjà

pour les marchés financés par le FED dans le cadre de l'association de certains Etats africains à la CEE. La libération des marchés pourrait ainsi accélérée à condition que les obstacles techniques et économiques soient eux aussi levés.

B - Entraves techniques

Les obstacles tiennent en premier lieu aux différences dans la définition des normes d'un pays à l'autre. Ce problème se pose tant pour les marchés publics de travaux, que pour les marchés publics de fournitures ; tous les Etats ont mis en place des politiques nationales de normalisation (ex : en France, les acheteurs doivent se référer aux "normes homologuées"). De plus, en l'absence d'une politique nationale, l'administration peut poser elle-même des normes techniques ; en France, elles sont définies au niveau interministériel par les groupes permanents d'étude des marchés ; l'objectif est de réduire la diversité des matériels ou produits commandés par l'administration. A cela, il faut ajouter les contraintes imposées aux produits par les législations nationales pour des raisons de sécurité et de salubrité en vue de la défense du consommateur.

Tous ces obstacles ne peuvent être supprimés que par la mise en place d'une normalisation européenne et dans certains cas internationale. Certes, la Communauté a entrepris depuis quelques années un effort d'harmonisation (80 directives à ce jour), sur la base de l'article 100 du traité, mais cet effort n'a pas toujours été concluant. C'est pourquoi, la directive du Conseil du 28 mars 1983 qui prévoit une procédure d'information en matière de normes et de réglementations techniques peut permettre de réaliser certains progrès pour l'élimination des discriminations dans le domaine des marchés publics de fournitures.

Mais il faut souligner que l'obstacle technique (en particulier en matière de normes) joue autant pour les achats privés que pour les achats publics. Il ne peut donc permettre à lui seul d'expliquer le retard mis dans la libération des seconds sur les premiers. Il faut chercher une explication dans d'autres secteurs et en particulier en matière économique.

C - Entraves économiques

a) Le maintien du cadre national des politiques industrielles et de régulation d'activité

1 - Le cas de la CEE

En dépit des directives, la réalité d'aujourd'hui est encre celle d'une quasi inexistence du Marché Commun dans le domaines des marchés publics de fournitures : en fait, seulement 20 % de ces marchés sont vraiment soumis à la réglementation communautaire. Pour la passation des marchés publics, la discrimination selon la nationalité est toujours aussi répandue qu'à l'époque où s'engageait l'intégration industrielle après la

mise en oeuvre des Traités de Rome : cloisonnement national des marchés communautaires et protection globale vis-à-vis de l'extérieur. En fait, la plupart des marchés sont systématiquement attribués en fonction de critères nationaux. Les règles communautaires n'ont pas été jusqu'à présent suffisantes pour agir sensiblement sur le comportement des acheteurs publics et pour assurer une garantie de réciprocité dans l'ouverture des marchés publics à la concurrence européenne.

En 1981, comme l'indique l'analyse des contrats adjugés par les administrations centrales, 93,3 % des contrats ont été adjugés sur le plan national - en 1982, ce pourcentage a même été de 98,9 %. Seuls 4,5 % de toutes les commandes ont été attribués dans la Communauté à l'échelon transnational en 1981. En 1982, ce chiffre n'a atteint que 1 %.

Le seuil de taille minimum des marchés à l'unité est également une forme d'entrave : l'application des seuils exclut ainsi la moitié des marchés théoriquement soumis à réglementation (rappelons que les seuils sont fixés à 1 000 000 d'ECUS pour les marchés de travaux et à 200 000 ECUS pour les marchés de fournitures). Au total, et compte tenu de la persistance des procédures de gré à gré, seulement 5/10ème des marchés de fournitures soumis à réglementation sont publiés et seulement 5/10ème des marchés publiés sont attribués au-delà des frontières nationales (soit 0,2 % du total des marchés de fournitures).

Au niveau des accords GATT de 1979, les limitations existent également et constituent autant d'entraves au développement des marchés publics internationaux en dépit des dispositions du Traité de Rome, assimilant un produit en provenance d'un pays-tiers mis en libre pratique dans la CEE à un produit CEE au regard des règles européennes relatives à la libre circulation des marchandises, les Etats membres ont la faculté d'écarter de leurs marchés publics les produits originaires des pays-tiers non signataires de l'accord.

Au total, la permanence des entraves, en dépit de l'ouverture officielle des marchés, signifie que la publicité des marchés est aussi utilisée par les clients publics pour obtenir de meilleurs prix, une meilleure utilisation du savoir-faire technologique, un accroissement de la concurrence face à des situations monopolistes ou à des refus de la part des entreprises locales, qui sont en définitive autant de moyens de forcer la compétitivité des firmes nationales face à leurs concurrentes étrangères et de préserver ainsi l'approvisionnement essentiellement nationale des marchés publics.

2 - Le cas des U.S.A.

Quatre textes législatifs essentiels réglementent les marchés publics aux U.S.A. :

- le titre III du "Federal property and administrative services act" qui concerne l'intégralité des achats effectués par l'agence centrale (GSA) et la majorité des achats des agences civiles,
- le titre X du "United States Code" qui concerne essentiellement les achats du département de la défense et de la NASA
- le "Federal procurement regulations" (FRP), qui concerne les achats des agences civiles et dont le contenu est défini par l'agence centrale
- les "Defense acquisitions regulations" concernant les achats du département de la défense (DAR).

Ces textes de base, qui servent de référence en cas d'insuffisances de toute autre réglementation, peuvent être complétés par les différentes administrations et départements selon leur situation et leurs besoins spécifiques.

De ce fait, la multitude des réglementations spécifiques a conduit le Congrès à rechercher la rationalisation et l'unification du système et de la procédure des marchés publics de chaque administration. A cet effet, la création d'une administration spéciale (l' "Office of Federal procurement policy") a visé en premier lieu à la mise en place d'un Code des marchés publics uniforme pour tous les départements ministériels (le "Federal acquisitions regulations" de 1984).

La participation d'entreprises étrangères aux marchés publics américains est entravée par des dispositions légales mais aussi pour d'autres motifs d'ordre économique. Au-delà de l'ouverture légaliste, il existe en fait une discrimination des entreprises étrangères par rapport à leurs concurrentes américaines les empêchant de percer sur les marchés publics américains. Cette discrimination peut être mise en évidence de trois manières complémentaires :

- Tout d'abord en rappelant l'existence du "Buy American Act" (BAA), loi hautement protectionniste concernant les produits finis et dont l'application est à l'initiative de l'administration américaine. Cette loi, qui "recommande" l'achat de produits américains s'applique à travers une majoration systématique du montant des soumissions des entreprises étrangères par rapport aux soumissions des entreprises américaines.

Concrètement, pour pouvoir prétendre rivaliser avec leurs concurrentes américaines dans la lutte pour l'obtention d'un marché, les firmes étrangères doivent être en mesure de proposer un écart de prix d'au moins 6% par rapport à l'offre du soumissionnaire américain le plus compétitif pour le marché. Qui plus est, l'écart de prix peut être porté à 12% dans le cas où les concurrents étrangers affrontent une PME américaine ou lorsque l'entreprise américaine concurrente est implantée dans une région à taux de chômage élevé.

Enfin, la discrimination peut devenir quasiment excluante en matière de marchés militaires dans la mesure où, dans ce cas, l'écart de prix nécessaire peut atteindre jusqu'à 50% par rapport à l'offre américaine la plus compétitive.

En termes de produits, les biens manufacturés achetés par le biais des marchés publics doivent être fabriqués à partir de composants dont l'origine est nationale américaine pour au moins 50 % du total, sachant que l'élaboration du produit final doit obligatoirement être effectuée sur le territoire américain. En matière de produits finis, la préférence est absolue pour les produits nationaux, à l'exception des produits dont l'utilisation est effectuée en dehors du territoire américain, des produits non fabriqués aux USA et dans le cas où des entreprises étrangères concurrentes sont établies dans un pays ayant signé avec les USA un accord réciproque d'achat, de même que dans le cas limite où le gouvernement fédéral déclarerait que tel ou tel produit fini ne doit pas être assorti de la préférence nationale du B.A.A. parce qu'elle ne serait pas d'intérêt public.

Ensuite, parce que l'application de l'accord GATT relatif aux marchés publics reste limité : le "Trade agreement Act" de 1979 (transposition américaine de l'accord) donne pouvoir discrétionnaire au Président d'annuler ou de ne pas annuler, pour les achats régis par l'accord, l'application des pratiques discriminatoires telles que le B.A.A. pour les pays concernés.

D'autre part, certains programmes accordant la préférence aux nationaux ne sont pas affectés par le Trade Agreement Act : ces programmes concernent toujours en fait des secteurs considérés comme vulnérables ou particulièrement stratégiques (PME, minorités, secteurs stratégiques du département de la défense et de l'Agence générale).

Le Trade agreement Act ne s'applique qu'aux entités fédérales et aux marchés de fournitures représentant un montant minimal défini par un conseiller du Président et révisé annuellement en fonction de la valeur internationale du dollar exprimée en DTS.

Si les marchés publics de services et de travaux sont actuellement exclus de l'accord général, il en est de même des achats au niveau des Etats et des municipalités, et ce même lorsque le financement d'un projet local implique une participation financière fédérale.

Enfin, certaines entités américaines ne sont pas soumises à l'accord de 1979 du fait, entre autres, de la demande d'exemption par la CEE de secteurs tels que le matériel électrique, le matériel de télécommunications et le matériel ferroviaire.

Enfin, parce qu'en dépit de la signature, entre les USA et d'autres pays de l'OTAN, de protocoles d'accords de coopération mutuelle sans discrimination, concernant la recherche et l'approvisionnement en matériel de défense, de nombreuses tendances protectionnistes subsistent aux USA : discriminations entre soumissionnaires étrangers concernant les achats de certains biens de consommation (produits alimentaires, textile, habillement) mais aussi de biens intermédiaires (alliages, aciers spéciaux notamment).

Néanmoins, au lendemain de l'accord GATT entré en application, le Président des Etats-Unis a promulgué un décret pour que tous les marchés fédéraux visés par l'accord soient négociés en pleine conformité avec les dispositions de l'accord. De plus, le représentant des USA pour les questions commerciales internationales a publié une "détermination" par laquelle il a autorisé des dérogations au B.A.A. ainsi qu'aux préférences spéciales accordées par le département de la défense, pour tous les achats visés effectués auprès de pays parties à l'accord.

De même, tous les règlements applicables ont été révisés pour tenir compte des obligations prévues par l'accord : règlements relatifs aux marchés fédéraux (FPR), règlements relatifs aux achats du département de la défense (DAR), règlements relatifs aux achats de l'aérospatiale (NASA).

Toutefois, il faut remarquer en dernier lieu que les USA ont, plus ou moins explicitement, une stratégie de compensation toutes les fois qu'un marché public américain bénéficie à l'étranger. Le principe de réciprocité, contenu dans les accords internationaux se trouve ici scrupuleusement mis en pratique.

b) La montée des protectionnismes dans la crise

Sans pour autant développer ce point qui concerne plus généralement les obstacles au développement du commerce international, il convient de souligner qu'en dépit de la signature d'accords internationaux visant à restituer progressivement les règles du jeu du libre-échange international, la montée des obstacles protectionnistes est une dominante de la dernière décennie : parallèlement à l'abaissement des obstacles tarifaires approuvé par les pays négociateurs, ces mêmes pays ont progressivement mis en place des obstacles non tarifaires, plus difficilement appréhendables et donc plus difficiles à éliminer, notamment en matière de normes techniques, sanitaires ou autres. Les retombées directes de ces stratégies défensives nouvelles sur le développement des marchés publics internationaux sont telles qu'en dépit des pétitions de principe contenues dans les accords, l'ouverture des marchés ne progresse guère, bien au contraire.

V - LES SOLUTIONS PROPOSEES ET LES PERSPECTIVES

A - L'adaptation des réglementations intra-communautaires

L'adaptation de la directive travaux de 1971 devrait être le résultat de l'enquête IFO de 1984 ; la Commission a préparé un avant-projet de directive qui sera soumis au comité consultatif pour les marchés publics.

En ce qui concerne les marchés publics de fournitures, la Commission a présenté ses propositions dans un document destiné à dresser le bilan d'application de la directive de 1976. C'est la communication que la Commission a adressé au Conseil le 14 décembre 1984, intitulée "Constat et Orientations". Ces orientations ont été largement partagées dans l'avis du parlement européen (en juin 1985) et dans l'avis du comité économique et social (en avril 1986). Elles sont reprises dans le "livre blanc" sur l'achèvement du marché intérieur (1985). Toutes les institutions communautaires sont d'accord sur deux orientations : améliorations de l'application des directives actuelles, modification des directives actuelles.

1) Amélioration de l'application des directives actuelles

a) Amélioration de l'information

Elle devrait permettre aux opérateurs économiques d'avoir une meilleure connaissance des marchés. A ce titre, la création en 1983 de la publication par voie télématique dans le domaine des marchés publics devrait jouer un rôle important (la banque de données TED -Tenders Electronic Daily- couvre les avis d'appels d'offres régulièrement publiés dans le supplément S. du JOCE).

D'après le parlement européen l'information devrait aussi porter sur les voies de recours offertes aux soumissionnaires dans chaque Etat de la Communauté.

b) Meilleure observation des directives

Cela peut paraître paradoxal, mais dans sa communication de 1984, la Commission avoue qu'elle ne respecte pas elle-même les textes puisqu'elle précise qu'"il convient que la Commission donne l'exemple aux Etats membres dans sa propre politique d'achat en appliquant autant que possible les dispositions des directives".

Mais surtout, les institutions communautaires, et notamment la Commission, ont pour rôle de veiller à l'application des directives par les Etats ; or elles disposent d'un moyen de pression important qui consiste à faire de l'observation des dispositions de la directive une condition de financement de certains projets relevant des directives. Jusqu'ici, elles n'ont pas utilisé de tels procédés.

En dernier ressort, il faudrait améliorer les voies du recours très peu utilisées jusqu'à présent par les entreprises évincées. Or, comme le souligne le comité économique et social, l'absence de voies de recours pratiques est une des raisons majeures de la "faible crédibilité" des directives. En effet, le risque le plus important pour les entreprises qui déposeraient des plaintes est de se voir écartées de tout marché futur (d'être en quelque sorte inscrites sur une "liste noire"). Pour le parlement européen (résolution du 13 juin 1985) la seule solution consiste à permettre à la Commission d'intervenir d'office (sur la base de l'article 169 du traité).

c) Respect des directives par les administrations régionales et locales

D'après les institutions communautaires, un effort particulier doit être fait en vue de faire respecter les textes par les autorités régionales et locales. Les statistiques montrent que 40 % des dépenses des administrations publiques sont engagées à ce niveau or, le nombre d'avis d'appel d'offres publié par les autorités régionales et locales est minime.

d) Régime des petites et moyennes entreprises

Elles ne participent guère aux marchés publics qu'au titre de sous-traitant ; un des moyens qui permettrait de mieux les intéresser au secteur des marchés publics pourrait consister à subdiviser les gros marchés en lots et à abaisser le seuil d'application des directives. Aux Etats-Unis la législation a permis d'atteindre de bons résultats dans ce domaine ; mais cela peut supposer un changement de la réglementation communautaire elle-même.

2) Modifications des directives actuelles

a) Modifications des procédures de passation des marchés

Elles pourraient porter sur les divers domaines de la procédure ; calcul du seuil, délais de soumission, durée de la procédure d'adjudication...

b) Modification du champ d'application des directives

Pour les marchés de fourniture il faudrait inclure dans le champ d'application des textes des secteurs jusqu'ici exclus : les transports, les entreprises d'approvisionnement en eau et en énergie, les télécommunications et la défense pour les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.

Cette modification des directives est actuellement en cours et cette révision détaillée de l'ensemble des procédures est d'autant plus nécessaire qu'elle doit s'intégrer dans le cadre de la renégociation du code Gaat relative aux marchés publics.

B - L'enjeu des nouvelles négociations commerciales multilatérales (NCM)

L'accord GATT, entré en application en 1981, prévoyait qu'à l'expiration de la troisième année à compter de son entrée en vigueur, les parties engageraient de nouvelles négociations en vue d'élargir l'accord sur une base de réciprocité mutuelle. Les négociations sont en cours depuis février 1984 à Genève.

Ces négociations concernent principalement l'extension des accords aux marchés de services, notamment de télécommunications, de transports, de distribution d'eau et d'énergie. Cette extension, demandée par les USA, se heurte aux réticences européennes d'autant plus que les marchés en question ne sont pas ouverts à la concurrence à l'intérieur de la CEE. Les propositions d'ouverture modeste, de la part de la Commission (dès 1977) se sont heurtées à des résistances considérables justifiées par la nature même des marchés, qui ne sont pas des marchés concurrentiels mais des marchés dans lesquels des liens étroits (techniques, financiers et politiques) entre les acheteurs et les producteurs ont créé des rigidités anciennes qu'il a été impossible de réduire, faute peut-être de volonté politique expresse. Sans doute, par contre, peut-on penser que le domaine des chemins de fer sera plus prometteur, étant donné que la standardisation y est déjà largement répandue.

En définitive, le problème n'est-il pas plus celui de la liberté d'accès que celui du principe d'accès des concurrents étrangers aux marchés nationaux ? De plus, du fait même de la différence de poids des secteurs publics ans les différents pays, certains d'entre-eux ne pourraient jouer le jeu (cf. USA ou Japon) de la réciprocité parfaite.

Le marché parfait et unique est lié à la liberté d'accès et non à l'institution d'un principe d'accès : en définissant de tels principes, la CEE et le GATT tendent, d'une certaine manière, à recréer des marchés imparfaits.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Les accords de pêche entre la C.E.E. et les Etats-Unis"

Communication de
Catherine FLAESCH-MOUGIN, Maître de Conférences,
Université de Rennes I

Deux accords principaux (1) ont été conclus entre les Etats-Unis et la Communauté européenne dans le secteur de la pêche.

- L'accord du 15 février 1977 tout d'abord concernant "la pêche au large des côtes des Etats-Unis" (2) n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique puisqu'il a expiré le 1er juillet 1984, les Etats-Unis ne souhaitant pas sa prorogation comme l'autorisait l'article XVI de l'accord.

- Un nouvel accord "concernant les pêcheries au large des côtes des Etats-Unis" lui a succédé (3). Paraphé le 27 juin 1984, il est en vigueur depuis le 14 novembre 1984 (4) et dispose, en principe, jusqu'au 1er juillet 1989. Lui aussi pourrait éventuellement être reconduit après cette date si les partenaires le souhaitent. C'est sur ce second accord que notre communication portera principalement, le premier n'étant évoqué qu'à titre comparatif.

Ces deux accords de pêche ont la caractéristique d'intervenir dans l'un des rares domaines où les relations entre les Etats-Unis et la Communauté Economique Européenne ont donné lieu à un accord bilatéral formalisé.

De plus, l'accord de 1977 a été le premier accord de pêche conclu par la Communauté avec un Etat tiers à la suite de la résolution de La Haye du 3.11.1976 portant la zone de pêche communautaire à 200 milles et prônant la conclusion de tels accords (5).

En réalité, l'existence même de ces accords et le fait que les Etats-Unis ait été le premier partenaire de la Communauté ne traduisent une situation inhabituelle qu'en apparence. La conclusion de ces accords consti-

(1) Un accord provisoire purement technique permettant d'éviter l'interruption des activités des pêcheurs communautaires dans les eaux américaines durant la période comprise entre la fin du premier accord et la mise en vigueur du second a été conclu le 2 juin 1984 sous forme d'échange de notes (JOCE L n° 208/56 du 3.8.1984).

(2) JOCE L n° 141/1 du 9.6.1977.

(3) JOCE L n° 272/1 du 13.10.1984 et rectificatif L 275/39 du 18.10.1984.

La substitution du terme "pêcheries" à celui de "pêche" ne prête pas à notre sens à conséquence. Un glossaire a d'ailleurs été inséré dans les deux accords et définit le terme de "pêcherie" comme "le ou les stocks de poissons susceptibles d'être traités comme un tout dans un but de conservation et de gestion" ou "toute pêche de ces stocks", le terme "pêche" recouvrant l'activité qui consiste à "capturer, prendre ou récolter le poisson" ou toute opération qui vise à ce but ou qui y est directement liée.

(4) JOL 18/10 du 22.1.1985.

(5) Bulletin des Communautés n° 10/76, points 1501 à 1505.

tuait pour la CEE un impératif incontournable, la législation américaine (1) exigeant de tout Etat tiers souhaitant voir ses ressortissants pêcher dans la zone économique exclusive des Etats-Unis la signature préalable d'un "governing international fishery agreement" (GIFA) (2).

Or, la Communauté, bien que seuls certains de ses pêcheurs y exercent des activités d'importance relative et d'ampleur très inégale selon les nationalités (3), entendait préserver ses droits de pêche traditionnels dans l'Atlantique Nord et spécialement dans les eaux américaines (4).

Quant aux Etats-Unis, ils n'étaient que fort peu intéressés par un accord avec la CEE puisque leurs pêcheurs ne viennent pratiquement pas dans les eaux communautaires européennes ; seules les possibilités de pêche à la crevette au large de la Guyane étaient susceptibles de les attirer.

La situation "intéressée" dans laquelle se trouvait donc la Communauté explique que celle-ci ait du accepter les accords de pêche, tels que les leur présentaient les Etats-Unis, et notamment celui de 1984 où les exigences américaines s'étaient substantiellement accrues par rapport à 1977, malgré un équilibre général des accords sensiblement identique en apparence.

(1) Fishery Conservation and Management Act du 13 avril 1976 (Public Law 94-265). Ce texte amendé à plusieurs reprises est connu sous le nom de Magnuson Act.

(2) Les Etats-Unis sont actuellement liés à 14 Etats (ou entité) tiers par un GIFA. Bien que quelques différences puissent parfois apparaître, tous les accords sont en principe rédigés sur le même modèle.

(3)

Etat	North Atlantic (1)	Washington, Oregon and California	Gulf of Alaska	Eastern Bering Sea and Alutian Islands	Total Alaska	Pacific Seamount	Total
<i>(en milliers de tonnes)</i>							
European Economic Community (EEC):							
Federal Republic of Germany:							
1977	6.325	0	0	0	0	0	6.325
1978	3.071	0	0	0	0	0	3.071
1979	7.158	0	0	14.487	14.487	0	21.645
1980	0	0	1.200	22.981	24.181	0	24.181
1981	0	0	1.194	21.000	22.194	0	23.388
1982	0	0	0	22.114	22.114	0	22.114
1983	0	0	0	27.995	27.995	0	27.995
1984	0	0	0	0	0	0	0
Ireland:							
1978	678	0	0	0	0	0	678
Italy:							
1977	6.073	0	0	0	0	0	6.073
1978	6.096	0	0	0	0	0	6.096
1979	9.520	0	0	0	0	0	9.520
1980	22.719	0	0	0	0	0	22.719
1981	22.097	0	0	0	0	0	22.097
1982	20.972	0	0	0	0	0	20.972
1983	14.235	0	0	0	0	0	14.235
1984	6.928	0	0	0	0	0	6.928
1985	7.145	0	0	0	0	0	7.145
Netherlands:							
1983	10.500	0	0	0	0	0	10.500
1984	14.413	0	0	0	0	0	14.413
1985	10.105	0	0	0	0	0	10.105

Source: Fisheries of United States 1985.

Signalons à titre comparatif que le Japon, premier allocataire des Etats-Unis, bénéficiait en 1985 d'un quota de 901 968 tonnes.

(4) Communication de la Commission au Conseil du 23 septembre 1976, doc. COM (76) 500 final p. 8. La Commission fait état "d'intérêts substantiels de pêche" et souligne le fait qu'une partie de la flotte communautaire de haute mer a été conçue spécialement pour exercer ses activités dans ces zones.

Les deux accords de pêche conclus entre les Etats Unis et la Communauté Européenne ont pour principal objectif de donner aux pêcheurs communautaires la possibilité d'accéder aux zones de pêche américaines dans la mesure où des excédents peuvent être dégagés pour certaines espèces. En effet, si la réciproque est inscrite dans les accords, elle n'offre en pratique que peu d'intérêt réel pour les navires de pêche américains(1). Aussi, en contrepartie de l'octroi de ces droits de pêche, la Communauté s'engage-t-elle à verser des redevances, à coopérer avec l'Administration pour gérer rationnellement les ressources marines vivantes de la zone économique américaine et à s'assurer que ses pêcheurs exercent leurs activités en conformité avec la législation américaine.

Mais une confrontation minutieuse des deux accords permet de dégager, au-delà des similitudes apparentes, de réelles divergences traduisant dans le secteur de la pêche, une évolution de la situation américaine, mais aussi de l'attitude communautaire.

Aux Etats-Unis, le protectionnisme déjà latent en 1977 s'est accru : aux pressions empiriques exercées par les Etats concernés par la pêche, succède de plus en plus une politique systématique menée à l'échelon fédéral en faveur de l'industrie de la pêche américaine.

Le caractère plus aléatoire des surplus accordés aux navires étrangers et l'alourdissement des formalités exigées des pêcheurs tiers en sont une manifestation concrète qui apparaît dans les accords actuels.

Par delà, se profile la volonté des Etats-Unis d'utiliser les avantages dont ils jouissent en matière de pêche pour mener à bien une stratégie dépassant le cadre de cette seule activité : commerciale (octroi de droits de pêche contre promotion des exportations américaines), mais aussi économique (rien n'interdit d'imaginer des pressions exercées sur un partenaire pour obtenir une baisse des taux d'intérêt par exemple) ou même politique (réduction-sanction d'allocations de pêche à l'égard de la Pologne ou de l'U.R.S.S.). Les conditions de détermination des reliquats accordés par les Etats-Unis aux pêcheurs tiers telles qu'elles ressortissent de la législation américaine reprise in extenso dans les accords, sont en effet extrêmement larges.

La Communauté, dans le contexte de ses relations quelque peu houleuses avec les Etats-Unis, s'est d'ailleurs, semble-t-il, demandée jusqu'où pour-

(1) La possibilité offerte par la Communauté d'autoriser les bateaux des Etats-Unis qui le souhaiteraient à exercer une activité de pêche dans la zone communautaire ne fait l'objet que d'un seul article situé à la fin du texte des accords, après les nombreuses dispositions concernant l'accès des pêcheurs communautaires aux stocks excédentaires des Etats-Unis.

raient aller les exigences de son partenaire. Mais, n'étant que faiblement en mesure de modifier le contenu d'un "Accord-type" qui reflétait la législation américaine, elle n'a pu préciser ses positions qu'à travers divers documents liés au texte même de l'accord. Ceux-ci traduisent de sa part une défiance très nette à l'égard des Etats-Unis.

I. UN ACCORD REFLETANT LA POLITIQUE ET LA LEGISLATION AMERICAINES.

L'accord de pêche de 1984, tout comme celui de 1977, vise à accorder aux pêcheurs des Etats membres de la Communauté intervenant dans les eaux américaines, le bénéfice d'une fraction des surplus. Mais, les conditions d'octroi de ces excédents ainsi que les obligations liées à l'exercice de la pêche apparaissent de plus en plus rigoureuses.

L'accord de 1984 reprenant la terminologie de la convention de Montego Bay substitue aux compétences de gestion (accord de 1977), "les droits souverains d'exploration, d'exploitation, de conservation et de gestion des Etats-Unis dans sa propre zone économique exclusive". Il fait à maintes reprises référence aux lois nationales auxquelles la Convention sur le droit de la mer renvoie d'ailleurs dans son article 62 pour réglementer les activités de pêche dans la Z.E.E. (sous réserve de leur compatibilité avec elle).

Cette insistance pesante sur les droits souverains des Etats-Unis n'est pas ici une formule vide de sens : elle se traduit concrètement par les obligations auxquelles doit se plier la Communauté pour que ses pêcheurs puissent exercer leurs activités dans les zones de pêche américaines.

A. Un accès conditionnel aux surplus.

1. Le bénéfice d'une fraction des excédents n'est pas formellement garanti par l'accord aux pêcheurs communautaires.

L'accord de pêche CEE-Etats Unis précise que si le taux admissible des captures fixé pour une pêcherie spécifique n'a pas été récolté en totalité par les navires américains, le gouvernement américain détermine les surplus qui peuvent être répartis entre les Etats tiers liés aux Etats-Unis par un accord de pêche puis la fraction de cet excédent qui "peut être mise à la disposition de la Communauté". Chaque année, à partir de divers critères (voir infra), une allocation pourra donc être octroyée, par pêcherie, aux pêcheurs de la CEE; mais l'accès à une partie, même variable, des surplus n'est

aucunement automatique(1): il faudra qu'elle soit disponible conformément à la législation américaine.

Or, celle-ci est de plus en plus restrictive : ainsi un amendement apporté au Magnuson Act en 1984 donne-t-il expressément la possibilité à l'Administration américaine de ne pas répartir la totalité des excédents entre les pêcheurs étrangers dont l'Etat d'origine est lié par un accord avec les Etats-Unis.

Il faut noter que l'accord CEE/Etats-Unis de 1984 n'établit quant à lui aucun lien nécessaire entre le total admissible des captures (fixé discrétionnairement par l'Administration américaine), les prises américaines et les excédents à répartir. Néanmoins, l'énumération successive de ces éléments pouvait le suggérer.

De plus, l'article 62 de la Convention sur le droit de la mer semble faire la différence entre TAC et capacité d'exploitation de l'Etat côtier pour fixer le reliquat à répartir entre les pêcheurs tiers.

La référence à la loi américaine pour fixer la fraction disponible pour la Communauté pèse donc lourdement sur l'avenir de la pêche communautaire au large des côtes américaines et cela d'autant plus que la tendance de la législation américaine est à promouvoir au maximum les activités de pêche nationales. Ainsi, en 1980, l'American Fisheries Promotion Act a-t-il inclus dans le Magnuson Act une clause prévoyant la réduction obligatoire des prises étrangères qui pourraient ainsi totalement disparaître à partir de 1990 (2). D'ailleurs, depuis l'instauration d'une zone de pêche de 200 milles au large des côtes américaines, celles-ci ne cessent de décroître: de plus de 2 millions de tonnes en 1977, le total des excédents alloués aux pays tiers est tombé en 1985 à 1,4 millions de tonnes (3). Ce phénomène cependant n'a touché qu'inégalement les pêcheurs communautaires (4) : si l'Italie a vu ses

(1) Le texte de l'Accord en anglais mentionne : "the allocation of such portion that may be made available to the Community", contrairement aux termes employés par d'autres GIFA ("that can be made"...).

(2) Public Law 96-561.

(3) Examen des pêcheries dans les pays membres de l'OCDE-1985, à paraître.

(4) Fisheries of United States 1985, précité, p. 96 ss.

Notons que les chiffres concernant les Pays-Bas ne sont pas suffisamment significatifs pour en tirer des conclusions. De façon générale, des variations importantes d'allocations pour un même pays selon les années rendent ces observations parfois délicates.

allocations sensiblement diminuées ces dernières années (1984-85), l'Allemagne Fédérale a elle, au contraire, pu considérablement accroître ses activités de pêche en Alaska (mer de Bering et Iles Aléoutiennes) contrairement à celles de la côte atlantique qui ont pratiquement disparu. En revanche, l'Espagne et le Portugal, nouveaux membres de la Communauté, ont subi de plein fouet la politique américaine de restrictions des allocations accordées aux pêcheurs tiers.

2. La détermination du reliquat accordé à la Communauté est liée à de nombreux facteurs.

L'accord CEE-Etats-Unis de 1984 est, comme celui de 1977, un accord-cadre, c'est à dire qu'il ne chiffre pas le montant des reliquats accordés à la Communauté pour les diverses pêcheries. Mais, il ne prévoit pas non plus, comme c'est le cas pour d'autres accords de pêche communautaires, la possibilité de négociations entre les parties pour fixer annuellement les droits de pêche (1).

L'octroi d'une fraction du reliquat aux pêcheurs communautaires, résulte, au terme même de l'Accord, d'une décision unilatérale du gouvernement fédéral adoptée sur la base de critères énoncés par la législation américaine.

Ceux-ci font référence à l'aptitude du partenaire des Etats-Unis à satisfaire les impératifs de la politique américaine, dans le secteur de la pêche sans doute mais aussi bien au-delà.

Les huit critères énoncés par le Magnuson Act amendé et qui sont repris in extenso dans l'accord de 1984 peuvent être regroupés autour de trois axes :

- Degré de coopération commerciale entre la Communauté et les Etats-Unis (existence de barrières de toute nature imposées à l'entrée des produits de la pêche américains sur son marché ; volonté de promouvoir l'achat de ces produits).

(1) Seules des consultations bilatérales sont prévues entre les parties pour l'application de l'Accord et le développement de la coopération dans les pêcheries d'intérêt commun (art. XIV § 1).

L'Accord prévoit d'ailleurs à l'article V que la Communauté "coopère" avec les Etats-Unis en vue d'accroître ses exportations (informations à fournir sur les exigences techniques et administratives pour accéder au marché communautaire des produits de la pêche, adoption de toute mesure facilitant les importations américaines notamment). Néanmoins, aucun engagement concret n'est adopté et l'accord de pêche ne se double pas, comme c'est le cas pour certains GIFA, d'arrangements commerciaux.

- Etat de la coopération dans le secteur de la pêche (bonne application de la réglementation américaine, contribution apportée par le partenaire à la croissance de l'industrie de la pêche américaine, coopération efficace à la recherche en matière de pêche).

Comme dans l'hypothèse précédente, l'Accord, dans divers articles, prévoit les modalités de la coopération attendue de la Communauté pour faciliter la recherche scientifique (articles XII) et surtout, promouvoir l'industrie de la pêche américaine (art. V) (1).

Il est significatif, à cet égard, que l'article premier de l'accord de pêche de 1984 mentionne, à côté de la conservation et de la gestion rationnelle des pêcheries figurant déjà dans les finalités du précédent accord, un objectif nouveau : "faciliter le développement rapide et complet de l'industrie de la pêche des Etats-Unis" (2). Néanmoins, si les Etats-Unis semblent faire de l'attitude de leur partenaire en la matière un critère de fixation des surpluses, la Communauté quant à elle a déclaré à l'inverse, dans le procès-verbal agréé annexé à l'accord, que sa proposition à aider l'industrie de la pêche américaine dépendra du montant des allocations décidées !

- Prise en considération de la situation des tiers (besoins en poisson récolté pour leur consommation nationale, critère non applicable à la Communauté, et exercice traditionnel des droits de pêche par leurs ressortissants dans

(1) L'une des modalités de coopération visée et d'ailleurs largement mise en oeuvre en Alaska par les américains consiste en la création d'entreprises communes : dans ce cadre, divers arrangements s'avèrent possibles entre partenaires tant au niveau de la pêche que de l'écoulement des produits.

(2) La mention de cet objectif n'apparaît pas curieusement dans les autres GIFA que nous avons pu consulter.

les eaux américaines).

Bien que l'on trouve une référence aux activités traditionnelles exercées par les pêcheurs communautaires à la fois dans le préambule de l'accord et dans le procès-verbal approuvé qui lui est annexé, il est caractéristique de l'évolution de la position américaine que la prise en compte de l'exercice traditionnel des droits de pêche ne constitue plus qu'un critère sur huit pour fixer le montant des excédents attribués aux tiers. De plus, il ne figure pas parmi les premiers cités, la primeur étant réservée au développement des exportations américaines.

Dans l'accord de 1977 au contraire, pour la détermination des surpluses accordés aux tiers, le gouvernement américain tenait compte "de la pêche traditionnelle éventuelle" et de la coopération "antérieure" entre les partenaires tant pour l'application de la législation que pour la conservation et la gestion des ressources. Malgré la présence d'un "entre autres" et des "contributions à la recherche piscicole et à l'identification des stocks", les facteurs déterminant l'allocation semblaient être les droits antérieurement acquis par les pêcheurs. Les critères retenus en 1984 dépendent beaucoup plus de l'appréciation du comportement actuel du partenaire des Etats-Unis et de ses intentions à leur égard : l'octroi de l'allocation apparaît comme une sanction ou une récompense.

S'ajoute enfin un huitième critère "hors catégorie" qui, par sa généralité ("tous autres critères que le Secrétaire d'Etat en coopération avec le secrétaire, juge appropriés"), laisse ouverte toute possibilité de réduire, d'augmenter, voire de supprimer une fraction du reliquat accordé à un pays tiers pour des raisons autant commerciales qu'économiques ou même politiques (1).

L'évaluation des reliquats accordés aux pêcheurs communautaires est donc discrétionnaire et englobe des considérations pouvant aller bien au-delà du strict domaine de la pêche.

Le seul engagement pris par le gouvernement américain et qui figure d'ailleurs significativement seulement dans le procès-verbal approuvé annexé

(1) Voir sur ce point CAMERON CRONE BILGER "U.S.-Soviet Fishing agreement" in Marine Policy, n° 10, janvier 1986, p. 51 et ss. L'auteur montre à propos du GIFA Etats-Unis/U.R.S.S. comment l'octroi des allocations de pêche a été utilisé comme arme politique : ainsi, à la suite de l'invasion de l'Afghanistan, les allocations de pêche octroyées à l'URSS ont été considérablement réduites (88 % en 1980 et même supprimées en 1981), jusqu'à ce que le président Reagan lève partiellement la mesure en juillet 1984.

à l'accord est d'informer la Communauté des raisons de toute réduction éventuelle des allocations.

B. Des activités de pêche soumises au respect de nombreuses conditions.

Si l'existence d'un surplus disponible pour la Communauté est une condition nécessaire à l'exercice de la pêche, celle-ci n'est pas suffisante : il faudra à la fois que les pêcheurs obtiennent par l'intermédiaire de la Commission des permis pour les espèces qu'ils recherchent et qu'ils se plient aux réglementations américaines concernant les activités de pêche. C'est en effet à l'Etat côtier de déterminer les conditions dans lesquelles les tiers pourront venir pêcher dans sa zone exclusive ; toutefois, dans notre cas, les parties ont pris soin de préciser dans le quatrième point du préambule qu'elles étaient "désireuses d'établir des conditions raisonnables en ce qui concerne les pêcheries présentant un intérêt commun sur lesquelles les Etats-Unis ont des droits souverains...". Est-ce à dire que ces conditions puissent ne pas l'être?

1. La délivrance des permis de pêche.

Les procédures à suivre pour introduire une demande et obtenir un permis sont décrites dans l'annexe de l'accord de pêche. C'est la Communauté qui se charge de l'opération pour le compte de n'importe lequel des Etats membres qui le souhaite : elle fournit aux Etats-Unis les formulaires d'usage et les nombreux renseignements figurant sur une liste d'ailleurs non limitative concernant les navires, leurs zones de pêche, les espèces pêchées ... Toutefois, l'issue de la demande n'est pas automatiquement favorable.

- Tout d'abord, et c'est une nouveauté de l'accord de 1984, le gouvernement des USA se réserve expressément le droit de ne pas donner suite : il devra, dans ce cas, cependant, notifier à la Communauté les raisons de son refus.

- De plus, la délivrance du permis peut être assortie de diverses "conditions et restrictions".

Sans doute, celles-ci peuvent-elles être refusées par la Communauté qui fait alors part de ses objections à son partenaire et des consultations pourront dans ce cas avoir lieu afin que la Communauté présente une nouvelle demande "révisée".

Mais, si l'on en croit les parlementaires européens, la consultation,

se faisant sur des points spécifiques, paraît de portée limitée (1).

Surtout, la marge de manoeuvre de la Communauté, en ce qui concerne le refus éventuel des conditions imposées par le gouvernement des Etats-Unis, est plus étroite qu'il n'y paraît puisque l'article VII de l'Accord de 1984 exige, contrairement aux dispositions du précédent, que celle-ci "s'engage à maintenir un nombre de demandes minimum de manière à contribuer à la bonne gestion du programme de permis". Une défaillance sur ce point pourrait s'analyser comme une mauvaise coopération en vue d'appliquer la réglementation américaine et aboutir, conformément au troisième critère d'octroi des surplus (voir supra), à une réduction des droits de pêche accordés aux pêcheurs européens.

En contrepartie de ces permis et de l'exercice des droits de pêche, l'accord prévoit que le gouvernement américain pourra exiger de la Communauté le paiement de redevances (2).

En pratique, les Etats-Unis utilisent très largement cette faculté. Ils font ainsi financer par l'usager une partie du coût de gestion du Magnuson Act (octroi d'une fraction des redevances aux Conseils régionaux) et peuvent s'en servir comme instrument d'action pour leur stratégie de captures (modulation des taux selon les espèces, selon l'origine des pêcheurs?...).

Les parlementaires européens lorsqu'ils avaient examiné le projet d'accord de 1977 s'étaient inquiétés de l'ampleur des droits exigés (environ 5 % de la valeur des captures). Pourtant, l'accord mentionnait (article VI) que le gouvernement américain pouvait exiger le versement "de droits raisonnables" pour ces permis. Une telle précision n'existe plus dans le second accord. Et, depuis, les prélèvements ont encore effectivement beaucoup augmenté (+ 24,3 % en moyenne entre 1982 et 1983, + 10,4 % en moyenne entre 1983 et 84), limitant ainsi la rentabilité des activités de pêche des étrangers (3).

(1) Rapport du Parlement Européen sur la proposition de règlement relatif à l'accord de pêche CEE-Etats-Unis de 1977. Document de séance n° 110/77 du 12 mai 1977, op. cit. p. 14.

(2) Les redevances se décomposent de la manière suivante :

- redevance pour permis,
- redevance sur quantités pêchées,
- supplément en tant qu'étranger versé à un fonds d'indemnisation,
- redevance pour envoi d'observateur.

(3) Examen des pêcheries dans les pays membres de l'OCDE, 1984, OCDE, Paris 1985, op. cit. p. 15 point 29.

2. Les obligations incombant aux pêcheurs communautaires.

Excepté un article (XV) autorisant les pêcheurs communautaires à accéder aux ports américains pour effectuer certaines opérations liées à la pêche, les dispositions de l'accord de pêche C.E.E.-Etats-Unis s'analysent surtout en terme d'obligations : elles sont imposées matériellement aux pêcheurs communautaires qui sont autorisés à exercer leurs activités de pêche dans les eaux américaines mais la Communauté en apparaît comme le garant (1). Divers articles précisent en effet que c'est "la Communauté qui prend toutes les mesures nécessaires(ou appropriées)"pour garantir le respect des obligations imposées aux pêcheurs communautaires et qui "fait en sorte" que le déroulement des pêches s'effectue conformément aux dispositions de l'accord.

- Les pêcheurs, tout d'abord, devront, sauf autorisation, s'abstenir de pêcher des ressources vivantes sur lesquelles les Etats-Unis ont des droits souverains (2). Lorsque des permis leur auront été accordés, ils devront ne pas dépasser les quotas fixés et respecter les conditions d'exercice de la pêche qui y figurent (espèces, taille, sexe, poids..., zone et période de pêche, type d'engin utilisé...).

- Ils devront ensuite exercer leurs activités de pêche conformément aux exigences de la législation américaine telles qu'elles sont reprises à l'accord.

Ainsi les bateaux de pêche communautaires devront-ils afficher visiblement leur permis, se doter d'un équipement en marche permettant leur localisation, avoir des agents habilités à recevoir et répondre de tout acte de procédure délivré aux Etats-Unis.

De même, ils devront accepter sur leur navire la présence d'observateurs désignés par les U.S.A. et leur assurer, durant leur séjour à bord, un traitement identique à celui accordé à un officier de marine. De plus, ils devront supporter les frais résultant de leur intervention ; cette dernière obligation pèse d'autant plus lourdement sur les pêcheurs que le nombre d'observateurs placés à bord des bateaux étrangers ne cesse de croître (32,3% en 1982, 47,6 % en 1983).

(1) La Communauté exige d'ailleurs que les propriétaires ou exploitants des bateaux effectuant des opérations de pêche dans le cadre de l'accord lui fournissent des informations concernant leurs prises.

(2) Signalons que l'accord (art. VIII) impose aux pêcheurs communautaires le respect d'obligations spécifiques concernant les mammifères marins où l'interdiction porte non seulement sur le harcèlement, la chasse, la capture ou la destruction d'espèces, mais aussi sur une simple tentative en ce sens. Pour le saumon en revanche, il est prévu que la Communauté et les Etats-Unis coopèrent dans le cadre de la Convention qui lui est relative.

Enfin, les pêcheurs communautaires devront permettre la montée à bord et l'inspection de leur navire à tout fonctionnaire américain mandaté à cette fin et coopérer à la mise en oeuvre de toute action d'exécution entreprise conformément à la loi américaine.

Si l'une de ces conditions était violée, le gouvernement des Etats-Unis infligerait "les sanctions appropriées" (saisie et arraisonnement du bateau et même emprisonnement des équipages dans le cas de fautes particulièrement graves) en respectant toutefois les obligations figurant à l'accord (notification immédiate à la Communauté et à l'Etat membre concerné).

De manière générale, l'idée est de multiplier les formalités permettant d'éviter la surexploitation des ressources et les incidents de pêche entre navires américains et navires communautaires (1). Rappelons d'ailleurs que la réduction au minimum des "conflits d'engin" est expressément citée parmi les facteurs déterminant le montant des allocations de pêche.

Néanmoins, derrière certaines exigences des Etats-Unis apparaissent aussi deux objectifs qui ne sont pas forcément conciliables : minimiser les activités des pêcheurs étrangers dans les eaux américaines et obtenir des contreparties à l'octroi des privilèges de pêche. C'est ce second aspect qui a parfois semblé dangereux à la Communauté.

(1) La Communauté, au terme de l'accord(art. IX) doit prendre toute mesure visant à réduire les incidents et "garantir une indemnisation rapide et adéquate des ressortissants américains". Cette disposition n'empêche pas qu'un supplément de redevance soit exigé des pêcheurs étrangers pour alimenter un fonds d'indemnisation prévu pour le cas où le pêcheur américain n'aurait pas été dédommagé.

II. UN ACCORD TRADUISANT LA DEFIANCE DE LA COMMUNAUTE A L'EGARD DES EXIGENCES AMERICAINES.

Les parlementaires européens examinant le premier accord de pêche conclu avec les Etats-Unis avaient exprimé à plusieurs reprises leurs réserves à propos de la procédure "de négociations" imposée à la Communauté par les Etats-Unis ("accord adhésion", "modèle imposé" (1)). Un constat identique peut être fait pour le second accord : son corps même reflète plus les exigences imposées par la législation américaine qu'il ne traduit un compromis entre les souhaits réciproques des deux parties (2).

Néanmoins, l'existence d'un procès-verbal approuvé qui lui est annexé et les dispositions du règlement de conclusion adopté par le Conseil traduisent, à la différence de l'accord de 1977, une défiance de la Communauté à l'égard des points sensibles de l'accord. La C.E.E. a utilisé la faible marge de manoeuvre dont elle disposait au moment de la négociation pour faire ajouter au texte même de l'accord un procès-verbal précisant ses positions et mis en place très concrètement une procédure de dénonciation de l'accord au cas où les exigences américaines deviendraient malgré tout inacceptables.

A. L'adjonction au texte de l'accord d'un procès-verbal approuvé (agreed minutes).

L'accord proprement dit se double d'une annexe concernant la délivrance des permis de pêche et d'un procès-verbal approuvé. Ce dernier fait en quelque sorte figure de compte-rendu de négociations et sa fonction apparaît double :

Il permet que le texte proprement dit de l'Accord ne soit que le reflet de la législation américaine, tel que les Etats-Unis l'exige pour tous les "GIFA".

Il donne la possibilité aux parties, et tout spécialement à la Communauté, d'exprimer, en diverses déclarations, les limites qu'elles entendent donner à la mise en oeuvre de certaines dispositions figurant dans le texte même de l'accord.

(1) Document de séance du Parlement Européen, n° 110/77, précité.

(2) Trois rounds de négociations ont été nécessaires pour parvenir à un accord acceptable par les Parties et sur trois points très discutés (valeur juridique du procès-verbal approuvé, langue faisant foi, modalités d'octroi des licences). Les Etats-Unis ont cependant accepté d'infléchir leur position.

On pourrait néanmoins considérer que la présence de ce procès-verbal constitue pour la Communauté une satisfaction purement morale. En réalité, il n'en est rien car sa valeur juridique est identique à celle du dispositif de l'accord. L'article XIX de ce dernier mentionne en effet: "le présent accord, y compris le procès-verbal approuvé, qui en fait partie intégrante", et le règlement du Conseil précise bien que l'accord, l'annexe et le procès-verbal sont approuvés au nom de la Communauté.

1. Le refus exprimé par la Communauté de voir dépendre le montant des allocations de pêche de facteurs extérieurs à ce domaine.

La Communauté, bien que n'ayant pas eu la possibilité d'éviter de voir purement et simplement inscrits dans l'Accord les facteurs retenus par la législation américaine pour se voir attribuer une fraction des surplus, a exprimé, dans le procès-verbal approuvé annexé à l'accord, certaines réserves concernant le huitième critère à la formulation particulièrement vague.

Celle-ci était en effet lourde de supputations dans le contexte difficile des relations entre les deux partenaires : aussi la Communauté a-t-elle entendu circonscrire les critères d'attribution des surplus au seul domaine de la pêche.

Si la réduction substantielle des droits de pêche accordés aux pêcheurs communautaires pouvait s'analyser comme une quelconque mesure de rétorsion à l'égard de pratiques communautaires dans un autre domaine d'activité, la Communauté n'hésiterait pas à dénoncer l'accord.

2. L'exigence du respect des politiques communautaires par les Etats-Unis.

Tout comme elle a accepté de se plier, sous certaines réserves, aux exigences de la législation américaine, la Communauté entend qu'à son tour les Etats-Unis respectent la politique commune de la pêche et la politique commerciale commune.

- Le respect de la politique commune des pêches.

L'article XVI de l'accord de 1984 offre aux pêcheurs des Etats-Unis la possibilité d'exercer leurs activités dans les eaux communautaires.

Dans ce cas, ils devront respecter la législation qui y est en vigueur et se plier aux conditions imposées par la Communauté. La seule obligation figurant à l'accord est que celles-ci ne soit pas plus restrictives que celles exigées par les Etats-Unis.

Ces dispositions concernent, en pratique, la pêche au large des côtes de Guyane : un règlement du Conseil (1) fixe chaque année les conditions d'exercice de la pêche et donne la possibilité à des navires tiers (surtout américains) d'obtenir des licences annuelles ou temporaires de trois mois pour pêcher la crevette dans ces eaux.

Aux conditions habituellement exigées des pêcheurs tiers par la Communauté, s'ajoutent quelques suggestions supplémentaires liées à la mise en valeur de ce département français : nécessité d'un contrat entre les armateurs américains et les entreprises locales de transformation de crevettes et traitement effectif de l'ensemble des prises par leurs installations(2). En revanche, les licences sont gratuites.

Mais, surtout, la Communauté, dans le procès-verbal approuvé, entend que son partenaire "n'affecte pas de façon significative la politique commune de la pêche (et la politique commerciale)" dans le cadre de l'application des articles IV (critères de détermination des excédents attribués à la Communauté) et V (coopération de la CEE au développement de l'industrie de la pêche et aux exportations américaines en ce domaine). Elle considère par là que les Etats-Unis doivent "jouer le jeu" de la politique commune, c'est-à-dire en respecter l'esprit en ne traitant qu'avec la Communauté qui en est responsable et non, individuellement, avec certains Etats membres.

Cette précision n'est pas superflue car des pressions américaines pourraient facilement s'exercer sur certains Etats membres particulièrement intéressés par l'octroi de droits de pêche et les inciter à infléchir la politique communautaire.

En pratique d'ailleurs, rien n'exclut qu'une telle hypothèse ne se réalise car la délivrance des permis bien qu'effectuée par le biais d'une procédure communautaire se fait par pays, pour tel bateau et telle pêcherie ; ce n'est donc pas la CEE qui répartit un quota qui serait attribué globalement aux pêcheurs communautaires par les Etats-Unis.

(1) Voir pour 1986, JOCE L 361/58 du 31.12.1985. Notons que par rapport à 1985, le nombre de licences annuelles (55) a légèrement décreu (- 3) mais que les licences temporaires pouvant être accordées (25) sont plus nombreuses (+ 17).

(2) Le respect des diverses formalités imposées aux pêcheurs étrangers est assuré en Guyane par les autorités françaises.

- La non-affectation de la politique commerciale.

L'Accord de pêche conclu en 1984 avec les Etats-Unis concerne essentiellement les activités de pêche ; mais à plusieurs reprises, il fait état des exportations de produits de la pêche américains vers l'Europe.

Néanmoins, contrairement à certains accords conclus par les Etats-Unis ou la Communauté, l'accord n'est pas doublé de concessions commerciales chiffrées et précises (cas par exemple du GIFA Etats-Unis/Espagne ou de l'accord CEE/Canada) . L'engagement pris par la Communauté de faciliter la vente des produits de la pêche américains sur son marché reste général. Mais, bien que les parties aient clairement affirmé dans le procès-verbal qu'il s'agissait d'un accord-cadre sans engagements concrets de leur part, la Communauté semble craindre que les Etats-Unis ne tentent de monnayer, au mépris de la politique commerciale commune, leurs droits de pêche contre des facilités commerciales (politique dite du "Fish and Chips").

Qu'une négociation puisse avoir lieu sur les produits de la pêche entre la Communauté et les Etats-Unis n'est pas impossible (et c'est peut-être ce qui se passera lorsque la Communauté "reprendra" l'accord de pêche entre les Etats-Unis et l'Espagne), mais ce que la CEE ne saurait accepter, c'est d'être "court-circuitée" et que des pressions soient exercées par les Etats-Unis sur un Etat membre fortement intéressé par la pêche afin qu'il pèse sur la politique commerciale commune.

Si, d'une façon ou d'une autre, l'une de ces politiques était affectée, l'accord serait immédiatement dénoncé par la Communauté.

B. La mise en place d'une procédure de dénonciation de l'accord.

Qu'une clause de dénonciation figure dans un accord conclu par la CEE n'est pas rare, ce qui est beaucoup plus inhabituel c'est le fait que la procédure de mise en oeuvre de cette disposition soit organisée aussi précisément par la Communauté.

1) La présence d'une clause de dénonciation de l'accord.

Pratiquement tous les accords conclus par la Communauté, y compris les accords de pêche, comportent une clause de dénonciation. Aussi, la présence de cette disposition dans les deux accords de pêche conclus avec les Etats-Unis n'a-t-elle rien d'exceptionnel.

Il est seulement à noter que la dénonciation peut se faire à tout moment (dès la mise en place de l'accord et non à partir d'un certain délai d'application comme dans d'autres accords) et que le préavis, de douze mois dans l'accord de 1977, a été ramené à six mois dans le second accord, rendant ainsi plus rapide la cessation du respect de ses dispositions.

Néanmoins, l'existence de cette clause de dénonciation dans l'accord de 1984 n'a pas le caractère quelque peu formel que l'on peut lui attribuer d'ordinaire et qu'il avait semble-t-il en 1977.

2) L'organisation pratique de la dénonciation.

La Communauté a prévu très concrètement l'éventualité où elle aurait à dénoncer l'accord.

- Tout d'abord, trois hypothèses précises de dénonciation de l'Accord sont visées par la Communauté dans le procès-verbal approuvé annexé à l'accord : utilisation extrapêche des critères de détermination des excédents, affectation de la politique commune de la pêche ou de la politique commerciale commune (voir supra).

- De plus, la procédure de dénonciation de l'accord est minutieusement décrite dans le règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de pêche CEE-Etats-Unis (article 3) : deux procédures pourraient être suivies par la Communauté au cas où l'accord serait dénoncé .

En principe, la décision sera prise par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et dans les deux mois qui suivent cette proposition.

Néanmoins, dans les trois hypothèses particulièrement redoutées par la Communauté où les Etats-Unis abuseraient de leur situation, une procédure sensiblement différente serait mise en oeuvre.

La Commission dans ce cas saisit immédiatement le Conseil et les Etats membres d'un rapport faisant état des éléments justifiant à son sens la dénonciation de l'accord.

Tout Etat membre, dans les dix jours suivant la saisine, peut soulever la question au Conseil. Quant à celui-ci, il dispose d'un mois pour décider, à la majorité qualifiée, de ne pas mettre fin à l'accord.

Si aucune opposition n'apparaît de la part d'un Etat membre ou du Conseil, la Commission dénonce l'accord et procède à la notification exigée.

Que l'éventualité de la dénonciation soit prévue de manière aussi précise prend d'autant plus de signification qu'il existe, au sein de l'accord, et contrairement à la plupart des autres GIFA, une procédure de règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de l'accord (art. XIV § 2) et que certains des cas de dénonciation précités pourraient entrer dans son cadre.

Jusqu'à présent, et peut-être à cause de cette accumulation de réserves de la part de la Communauté, l'accord fonctionne convenablement : le recours à la clause de dénonciation n'a pas été envisagé et la possibilité de réexamen prévue au bout de deux années d'application de l'accord n'a pas été utilisée. Néanmoins, cet accord ne figure pas parmi les accords de pêche les plus importants et les plus actifs de la Communauté.

A court terme, cependant, son intérêt risque d'être relancé par l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté. En effet, il s'agit de deux pays actuellement liés aux Etats-Unis par un GIFA mais qui seront prochainement intégrés dans les accords de pêche communautaires (au plus tard à l'expiration de leurs accords ou, au plus, une année après).

Or, cela risque de soulever quelques problèmes et de nécessiter le réexamen de l'accord de pêche CEE/Etats-Unis.

En effet, les deux nouveaux membres disposent d'allocations de pêche dans les eaux américaines et l'Espagne, notamment, qui dispose de la plus importante, souhaitera la conserver, compte tenu de la structure de sa flotte et de l'ouverture très progressive des zones de pêche communautaires à ses navires. Mais, la Communauté, au moment de l'adhésion, a posé le principe de la stabilité relative au terme duquel les anciens Etats ne devaient pas voir leurs droits substantiellement réduits par l'arrivée de nouveaux membres. Bien que l'accord avec les Etats-Unis ne chiffre pas le montant des allocations de pêche accordées à la C.E.E. et n'en garantisse même pas juridiquement l'existence, il faudra que celle-ci obtienne de son partenaire des assurances afin qu'il tienne compte de la présence de l'Espagne et du Portugal pour la fixation de l'allocation. Mais les Etats-Unis accepteront-ils? Peut-être, mais au prix de quelques concessions de la part de la Communauté: outre une majoration des redevances, ils profiteront sans doute de l'occasion pour tenter d'obtenir de la C.E.E. les contreparties qu'ils n'avaient pu lui arracher en 1984 sur le plan commercial.

Ils feront certainement valoir en ce sens que les GIFA avec l'Espagne et le Portugal se doublent de concessions commerciales. De plus, des impératifs économiques de plus en plus pesants les y poussent. En effet, leur production nationale ne cesse de s'accroître dans le secteur de la pêche conformément à leurs vœux (+ 35 % entre 1974 et 1982) nécessitant, sauf augmentation inattendue des capacités du marché intérieur, des débouchés accrus à l'étranger ; leur balance du commerce extérieur par ailleurs, malgré la baisse du dollar, est toujours fortement déficitaire.

Ils devront néanmoins s'attendre à une forte réticence de la Communauté vis-à-vis de cette solution. Celle-ci, en effet, a déclaré, lors de l'élargissement qu'elle n'entendait pas reprendre à son compte les conditions d'accès contenues dans les accords de l'Espagne et du Portugal. De plus, elle considère qu'il y a là une situation profondément déséquilibrée car l'accès aux ressources, résultant d'une décision discrétionnaire de l'Etat côtier, échappe à tout contrôle multilatéral alors que les concessions commerciales doivent s'intégrer quant à elles dans la discipline multilatérale du GATT ... sauf arrangement dérogatoire (1). S'orienterait-on vers une telle solution ?

(1) Le règlement n° 568/86 du Conseil (JOCE L 55/103 du 1.3.1986) pris en application du protocole n° 4 de l'acte d'adhésion prévoit pour les produits de la pêche provenant d'entreprises communes existant dans le cadre d'un accord entre la CEE et un Etat tiers, un accès préférentiel sur le marché communautaire. Notons cependant que le Traité d'adhésion ne mentionne l'existence d'aucune entreprise commune espagnole ou portugaise avec les Etats-Unis.

Quant aux "anciens" membres, seule l'Allemagne Fédérale était concernée, mais elle vient de céder son navire-usine qui opérait en Alaska.

Toutefois, la tendance des Etats-Unis est de favoriser le développement des entreprises communes (cf. critère d'allocation des surplus). Sur 835 permis accordés à des étrangers en 1984, 183 l'étaient à des entreprises communes et les prises de celles-ci ont cru de 53 % entre 1983 et 1984.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Les crédits mixtes à l'exportation"

Communication de

Max PEYRARD, Professeur, Université
de Paris XII

Le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. (C.A.D.) a adopté le 14 juin 1983 " **les lignes directrices pour l'usage de l'aide en association avec les crédits à l'exportation ou d'autres fonds fournis aux conditions du marché** " (**financements mixtes ou associés**) ["Guiding principles for the use of aid in association with export credits and other markets funds; associated or mixed financing"].

Cet accord sur les financements mixtes a pour but :

- d'éviter les risques de distorsions du commerce international et de l'aide au développement;
- de permettre que ces opérations assurent le financement d'objectifs prioritaires de développement.

Pour ce faire les pays membres du C.A.D. (1) ont décidé que la plus grande transparence serait donnée à ces opérations en s'inspirant des procédures mises au point pour "l'arrangement (consensus) sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public"(2).

Légèrement modifiées en 1985, **ces lignes directrices font actuellement l'objet d'une révision dont l'aboutissement devrait être un nouvel accord attendu au début d'octobre 1986 à l'issue des réunions prévues à l'O.C.D.E.** (donc postérieures à la rédaction de ce rapport).

Nous examinerons donc successivement :

- **le contenu de l'accord sur les lignes directrices;**
- **l'évolution de la situation depuis la mise en oeuvre de l'accord.**

I - LE CONTENU DE L'ACCORD SUR LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'USAGE DES FINANCEMENTS MIXTES (ASSOCIATED FINANCING).

Les financements associés présentant des aspects multiformes, l'analyse doit porter en premier lieu sur **la définition des opérations** susceptibles d'être prises en compte. Cela conduira ensuite à rappeler **les objectifs** de l'accord puis à préciser **les procédures** mises en place.

A - La définition des financements mixtes (associated financing).

Pour qu'il y ait "**financement mixte**"(associated financing), le C.A.D. considère que doivent être réunis, en droit ou en fait, deux ou plus des types de financements suivants:

- **l'aide publique au développement (A.P.D.)**, qui est définie comme les ressources mises à la disposition des pays en développement (P.E.D.) ou des institutions multilatérales d'aide par les organismes officiels des pays donateurs. Ces opérations doivent être destinées à la promotion

du développement économique et social des P.E.D. et comporter un élément de libéralité d'au moins 25 % (calculé sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %).(3)

- **les financements publics** (sauf les crédits à l'exportation) comportant un élément de libéralité d'au moins 20 %.

- **les crédits à l'exportation** bénéficiant d'un soutien public, ou **tout autre financement public** comportant un élément don d'au maximum 20 % ou d'autres financements au taux du marché ou à un taux proche.

Ces opérations peuvent prendre des **formes variées** telles que:

- les crédits mixtes (mixed credits)
- les financements mixtes (associated financing),
- les financements conjoints (joint cofinancing) et les financements parallèles (parallel cofinancing) (4).

Leur caractéristique essentielle tient à ce que l'élément de libéralité est "lié" en droit ou en fait au financement à taux normal ou que le financement à taux réduit est effectivement "lié" à des fournitures en provenance du pays donneur. La liaison de fait prend en compte : l'existence d'accords informels entre le fournisseur et le récepteur de l'aide, l'intention du donneur d'utiliser l'A.P.D. pour faciliter la mise au point d'un financement global, la liaison effective entre le financement global et la fourniture de prestations et matériels par le pays donneur, le type de liaison de l'A.P.D. avec les modalités des marchés ou des contrats pour chacun des éléments de l'opération.

Dans la pratique le C.A.D. utilise l'expression "**financements mixtes**" (associated financing) pour l'ensemble des opérations visées ci-dessus et réserve l'expression "**crédits mixtes**" (mixed credits) **uniquement aux opérations dans lesquelles il y a un lien de droit entre l'élément de libéralité et le(s) financement(s) à taux normal.**

B - Les objectifs des lignes directrices du C.A.D..

Les pays membres du C.A.D. veulent éviter les distorsions de l'aide au développement et des échanges provoquées par le détournement des ressources d'aide vers des objectifs essentiellement commerciaux.

En effet, les financements mixtes présentent deux inconvénients principaux mais aussi quelques avantages.

La distorsion de la concurrence tient à ce que l'aide à des conditions libérales, lorsqu'elle est associée à des crédits à l'exportation ou à d'autres fonds fournis aux conditions du marché, provoque un abaissement du coût du financement global et donne donc un avantage commercial par rapport aux autres concurrents. Ainsi l'octroi d'un financement mixte peut

permettre de "tourner" les règles de l'Arrangement (consensus) sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, ce qui a poussé les pays membres de l'O.C.D.E. signataires de cet accord à trouver un moyen de combler cette lacune.

En outre, l'**aide au développement**, lorsqu'elle est associée à des crédits à l'exportation ou à des crédits aux conditions du marché, **peut perdre son efficacité** en privilégiant les projets à forte composition d'exportations du pays donneur, ou en négligeant les projets à faible composante d'importations (comme par exemple les projets de développement rural ou à base de fortes dépenses locales), ou en refusant la coordination avec l'aide d'autres pays donateurs susceptibles d'être des concurrents commerciaux.

Cependant, certains pays donateurs estiment que les financements mixtes présentent **plusieurs avantages** :

- ils accroissent le total des concours apportés aux P.E.D., ce qui est particulièrement utile lorsque les autres formes de financement stagnent ou diminuent;

- ils améliorent les conditions globales du financement ce qui réduit la charge des P.E.D.;

- ils permettent aux organismes d'aide des pays donateurs de porter une appréciation préalable sur le projet à financer puis d'exercer un suivi sur sa réalisation;

- ils sont particulièrement bien indiqués pour financer des projets dans des P.E.D. suffisamment avancés pour qu'une A.P.D. massive ne se justifie plus, mais qui ont encore besoin de ressources à des conditions plus libérales que celles du marché.

C - Les procédures prévues par les lignes directrices.

Elles peuvent se résumer en **six points** impliquant que les pays signataires s'engagent :

- à réserver les financements mixtes aux projets et programmes prioritaires qui ont été évalués selon les critères habituels de l'aide au développement et qui font partie du plan de développement du P.E.D. bénéficiaire;

- à refuser de consentir des financements mixtes dont l'élément de libéralité est inférieur à 25 % (le seuil de 20 % de 1983 a été augmenté en 1985);

- à adapter les conditions de chaque opération de financement mixte au niveau de développement et aux capacités de remboursement du P.E.D. concerné;

- à s'assurer que l'opération, si elle concerne un "pays moins avancé", (P.M.A.) comprennent une forte proportion d'A.P.D.; mais si elle concerne un "nouveau pays industriel" (N.P.I.) ou un P.E.D. à balance des paiements à excédent structurel, l'A.P.D. doit représenter une faible part du financement;

- à faire en sorte que les P.E.D. concernés soient loyalement traités dans les contrats et en particulier que dans les projets importants la procédure de l'appel d'offre international soit utilisée;

- à établir dans leurs administrations respectives un point de contact permettant de répondre aux questions des autres pays membres relatives aux conditions des offres de financements mixtes.

Les pays membres se sont en outre engagés à procéder chaque année à **un examen de leurs politiques en matière de financements mixtes**, ce qui permet au C.A.D. d'avoir une vue d'ensemble de la situation et d'y consacrer un chapitre de son rapport annuel sur "la coopération pour le développement" qui paraît habituellement en décembre et porte sur l'année précédente.

II - L'EVOLUTION DE LA SITUATION DEPUIS LA MISE EN OEUVRE DE L'ACCORD .

Depuis la fin de l'année 1985, il a souvent été question dans la presse économique internationale de " la guerre des crédits exports " ou de " la bataille des crédits mixtes ", en particulier entre la France et les Etats-Unis.

Pour apprécier la situation actuelle, il est intéressant de procéder à une double approche , à partir essentiellement des travaux du C.A.D. :

- d'abord, **une évaluation de l'importance du problème** ;

- ensuite, **une étude des mécanismes mis en oeuvre par la France et les Etats-Unis**, qui représentent les points de vue opposés qui s'affrontent dans les actuelles négociations à l'O.C.D.E.

A - L'évaluation de l'importance des financements mixtes.

Globalement, le montant des engagements de financement mixte a atteint un maximum en 1982 (USD 5 milliards) puis est retombé ensuite (autour de 3 milliards), mais il faut interpréter ces données avec beaucoup de prudence, compte tenu de l'apparition de nouveaux mécanismes dans certains pays.

La plupart des pays membres du C.A.D. ont utilisé ces financements et

les ont déclarés : la France a elle seule représente la moitié des opérations, le Royaume-Uni plus de 20%, l'Italie et le Japon près de 10% chacun.

L'A.P.D. utilisée dans ces opérations représente à peu près 4% du total de l'A.P.D. fourni annuellement.

Les crédits à l'exportation représentent plus de 60% du montant des financements mixtes

L'élément de libéralité moyen a augmenté progressivement de moins de 20% à plus de 25%, tenant compte du seuil minimum imposé par les lignes directrices de 1983.

Les P.M.A. ont évidemment bénéficié de conditions plus favorables : la composante d'A.P.D. des financements mixtes qu'ils ont reçus dépasse 50%, avec un élément de libéralité moyen de plus de 35%.

Les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (P.R.I.T.S.) qui comptent plus de 60 P.E.D. dont le revenu par habitant dépasse 1.200 USD par habitant, ont reçu des financements mixtes dont la composante d'A.P.D. est passée de 24% à plus de 30% et dont l'élément de libéralité moyen est monté de 10 à 25%.

En ce qui concerne leur répartition sectorielle, les financements mixtes se concentrent essentiellement dans les projets et les secteurs à rentabilité relativement élevée, en particulier l'énergie (30%), l'industrie et les transports (20% chacun).

Bien qu'en principe les opérations de financement mixte soient assujetties aux mêmes normes d'examen et de suivi que celles entièrement financées par l'A.P.D., on peut constater des lacunes dues généralement à ce qu'un projet est plutôt le résultat de l'aboutissement de rapports commerciaux établis préalablement entre le bénéficiaire et le fournisseur que le reflet d'une programmation à long terme.

Il ne faut cependant pas oublier que les critères d'évaluation et de classement des opérations de financement mixte peuvent entraîner des distorsions dans l'appréciation de certaines opérations.

B - Les mécanismes de financement mixte mis en oeuvre par la France.

Il est intéressant d'en examiner successivement les différents types puis les conditions et modalités.

□ La France utilise trois types de financements mixtes.

- Le plus important a été créé en 1960, les textes de base ayant été modifiés par la loi de finances de 1977. Ils s'agit de "crédits mixtes" habituellement consentis sur la base d'un protocole financier négocié tous les ans entre le Ministère des Finances (Direction du Trésor) et le Gouvernement bénéficiaire. Ce protocole fixe le montant maximum

... / ...

d'A.P.D. qui peut être utilisé par le bénéficiaire en association avec des crédits privés à l'exportation, précise les conditions financières et les modalités du soutien public ainsi que l'utilisation des crédits mixtes : un ou plusieurs projets ou une liste indicative de projets, avec la possibilité éventuelle de modifications dans la limite de l'enveloppe financière, ou financement d'importations indispensables d'origine française (aide à la balance des paiements) ou même financement des dépenses locales encourues pour des projets financés par le programme d'aide de la France (fonds de contrepartie).

Le financement d'un projet par un crédit mixte requiert la signature de deux conventions d'application avec le bénéficiaire. L'une concernant la composante d'A.P.D. est signée par la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.) ou le Crédit National (en tant qu'agent d'exécution du Gouvernement français), l'autre, concernant les crédits à l'exportation, est signée par une banque française et doit être garantie par la Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur (C.O.F.A.C.E.). La composante d'A.P.D. sert en général à financer l'acompte ou les avances exigées par le fournisseur.

La C.C.C.E. intervient dans une quarantaine de pays de son "champ", essentiellement en Afrique et dans les Caraïbes, les "prêts du Trésor" sont destinés aux autres pays, les P.M.A. pouvant même obtenir des dons. Dans tous les cas il s'agit bien de "crédits mixtes" puisque les différentes composantes de l'opération sont "liées en droit".

- **Dans quelques cas**, de plus en plus rares, des fonds d'aide de la C.C.C.E. sont liés simplement de fait à des crédits à l'exportation, les deux composantes financières étant accordées indépendamment l'une de l'autre.

- **Exceptionnellement**, un fournisseur français peut demander le montage d'un crédit mixte si le projet est classé comme prioritaire dans le plan de développement du pays bénéficiaire : l'étude préalable effectuée par les banques commerciales est complétée par une évaluation des administrations spécialisées. Le bénéficiaire choisit le fournisseur français selon ses procédures propres et l'exécution du projet est suivie par le Crédit National ou la C.C.C.E.; un mécanisme d'évaluation a posteriori est actuellement envisagé.

□ Les conditions financières et modalités diverses.

La relative pauvreté du pays bénéficiaire est le critère principal de différenciation des conditions, complété par les caractéristiques économiques du projet. L'objectif du Gouvernement français étant de porter l'élément de libéralité moyen à 25% pour l'ensemble des P.E.D. et à 35% pour les P.M.A., c'est ainsi que les prêts du Trésor ont un taux d'intérêt de 2

... / ...

à 3,5 % et une durée de 20 à 30 ans, y compris un différé d'amortissement de 10 ans. Pour les P.M.A., l'A.P.D. peut même consister en un don pour la moitié de cette composante, ce qui porte l'élément de libéralité à 85%.

Lorsque les crédits mixtes font intervenir des fonds du Trésor, les achats doivent obligatoirement être effectués en France, sauf pour un montant de dépenses locales à concurrence du montant de l'acompte. Dans le cas d'un financement par la C.C.C.E., les commandes peuvent être passées dans le pays bénéficiaire et dans tous les pays de la Zone franc. et lorsqu'il ne s'y trouve pas un fournisseur adéquat, dans un pays de l'O.C.D.E.

Les autorités françaises tiennent à faire remarquer que les divers types de financements mixtes utilisés n'ont pas pour but de permettre aux entreprises françaises de soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers mais sont l'instrument de l'extension de l'aire géographique de l'aide française au développement concentrée jusqu'à ces dernières années sur les pays africains francophones.

C - Les mécanismes de financement mixte mis en oeuvre par les Etats-Unis.

Alors que la France fait figure de précurseur en matière de financements mixtes, les Etats-Unis au contraire n'ont mis en place des procédures adaptées qu'à partir de 1980, précisément pour permettre à leurs entreprises d'aligner leurs offres financières sur celles des concurrents étrangers. C'est probablement ce qui explique la grande variété des mécanismes actuellement utilisables dont les principales caractéristiques vont être présentées.

- **The Trade Financing Facility - T.F.F. (Mécanisme de financement des échanges)**, régi par le Foreign Assistance Act et administré par l'Agency for International Development (U.S. A.I.D.) est le plus important et a pour objectif de permettre aux exportateurs américains d'aligner leurs conditions sur celles des crédits mixtes offerts par les concurrents étrangers. Dans ce cadre, des dons d'A.P.D. associés avec des crédits à l'exportation consentis par l'Export-Import Bank des Etats-Unis et parfois avec des fonds privés sont utilisés sous forme de financement parallèle mais notifiés au C.A.D. comme liés en droit. Ce mécanisme peut appuyer le Commodity Import Programme (Programme pour l'importation de produits) comme dans le cas de l'aide à l'Egypte en finançant 50% (ou U.S.D. 10 millions si ce montant est le moins élevé), les conditions globales de financement étant fonction des offres étrangères. Le bénéficiaire, ou l'exportateur américain dévalorisé par le financement mixte étranger.

... / ...

identifie le contrat à financer qui est ensuite évalué et approuvé par l'U.S. A.I.D., conformément à ses procédures habituelles qui exigent notamment un appel d'offre international. Les dépenses locales ou la coopération technique ne peuvent être financées.

- **The Programme for Venture Capital - P.V.C. (Fourniture de capitaux à risque)** a été lancé en 1981 lors de la création par l'U.S. A.I.D. du Bureau of Private Enterprise qui fournit des capitaux à risques sous forme de prêts ou de fonds propres à des petites entreprises au taux du marché ou à des conditions voisines. Bien qu'il ne soit pas assorti d'obligation d'achat aux Etats-Unis et que l'élément de libéralité soit inférieur à 20%, ils sont souvent associés en droit à des subventions de coopération technique de l'U.S. A.I.D., ce qui les fait entrer dans les crédits mixtes à notifier au C.A.D.

- **The Tied Aid Credit Programme - T.A.C.P. - (Programme de crédit d'aide liée)** a été créé par le Trade and Development Enhancement Act (Loi pour le progrès du commerce et du développement) de 1983. L'U.S. A.I.D. et l'Export-Import Bank mettent en place des programmes de crédits d'aide liée pour favoriser les exportations de biens et services américains face à l'utilisation abusive de crédits d'aide liée par d'autres Etats. La coordination, l'approbation et la mise en oeuvre des programmes doivent être approuvées par le National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies -N.A.C. (Conseil consultatif national sur les politiques financières et monétaires internationales). Ces financements tiennent compte du caractère abusif du financement favorisant un concurrent étranger, de la réalisation des objectifs de développement du pays bénéficiaire par les exportations américaines ainsi financées, et sont imputés sur les crédits de l'Economic Support Fund -E.S.F. (Fond de soutien économique). Ce programme associe des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (c'est à dire octroyés ou garantis par l'Export-Import Bank) avec une composante d'A.P.D. (prêts ou dons) et des fonds fournis par des établissements financiers privés (banques commerciales ou d'investissement et compagnies d'assurance) et est considéré comme un financement mixte à notifier au C.A.D. sauf s'il se compose uniquement de crédits à l'exportation et de fonds fournis aux conditions du marché avec un élément de libéralité inférieur à 20%. Selon les règles de l'U.S. A.I.D., seuls peuvent bénéficier de ces crédits les P.E.D. pour lesquels les Etats-Unis mettent en oeuvre un programme d'importation de produits.

- **The Trade and Development Programme - T.D.P. - (Programme intéressant le commerce et le développement)**. Etabli en 1980, il a pour but de fournir de la coopération technique aux P.E.D. et

... / ...

ainsi de développer les exportations des Etats-Unis, en subventionnant les études de planification de projet des grandes entreprises américaines, à la demande du pays bénéficiaire qui a classé le projet comme prioritaire.

- **Les crédits à moyen terme.** Ce programme a été introduit en 1982 pour aider les exportateurs américains dont les concurrents étrangers bénéficient d'une subvention. Si l'exportateur américain ou sa banque prouve la nécessité d'un alignement, l'Export-Import Bank consentira à la banque commerciale un prêt à taux d'intérêt fixe représentant jusqu'à 85 de la valeur du contrat, dans la limite de 5 millions d'U.S.D. et pour un délai de 5 ans. Ces financements ne sont pas normalement notifiés au C.A.D. sauf s'ils sont associés avec des financements qui doivent eux-mêmes l'être.

- **Les crédits associés.** La Commodity Credit Corporation - C.C.C. - est autorisée depuis 1982 à octroyer des crédits directs pour financer des exportations de produits agricoles américains en complément de son Export Credit Guarantee Program (Programme de garantie des crédits à l'exportation). Associés à des prêts bancaires garantis par la C.C.C., ces crédits permettent d'aligner les conditions des exportateurs américains sur celles de leurs concurrents étrangers bénéficiant de crédits subventionnés et sont octroyés sans intérêt pour une durée maximale de trois ans. équivalent à un élément de libéralité inférieur à 20%, ce qui normalement les dispense de notification.

- **Les cofinancements avec des établissements du secteur privé.** L'U.S. A.I.D. fournit des financements qui sont associés en droit à des prêts consentis par des établissements financiers privés. Ces cofinancements parallèles doivent être notifiés au C.A.D. comme financements mixtes lorsque l'élément de libéralité est supérieur à 20%. Ils sont analysés et approuvés selon la procédure normale de l'U.S. A.I.D. qui est raccourcie lorsqu'il s'agit de s'aligner sur les conditions des concurrents étrangers.

. . .

Les autorités américaines disposent donc actuellement d'un arsenal très complet de mesures pouvant être utilisées comme des financements mixtes. Ils les utilisent non seulement comme systèmes de défense de leurs exportateurs mais surtout pour amener leurs partenaires du C.A.D. à la table des négociations, en particulier la France.

L'objectif révélé de ces pressions, qui ont été plusieurs fois utilisées de façon massive depuis la fin de 1985, est d'obtenir que la réunion ministérielle des pays membres de l'O.C.D.E. en octobre 1986 décide une révision des "lignes directrices" et en particulier relève le seuil de l'élément de libéralité de 25% à 50%, au moins en ce qui concerne

... / ...

ne les P.M.A., ce qui rendrait les financements mixtes si onéreux que l'utilisation en serait réduite.

* * * * *

Notes

(1) - **Le Comité d'aide au développement (C.A.D.) de l'O.C.D.E.** a pour mission principale de stimuler les efforts d'aide au développement et d'évaluer les politiques mises en oeuvre par les pays membres qui sont actuellement : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, les Etats-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Commission des Communautés Européennes. La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International y sont en tant qu'observateurs.

(2) - **L'Arrangement ou consensus sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public** prévoit les conditions minimum que les pays membres de l'O.C.D.E. doivent respecter en matière de crédits à l'exportation accordés, subventionnés, garantis ou assurés par l'Etat. Certains écarts et dérogations peuvent être autorisés, mais ils doivent être notifiés à tous les autres pays membres qui peuvent alors s'aligner sur eux.

(3) - **L'élément de libéralité** reflète les conditions financières d'une opération : taux d'intérêt, durée de remboursement (délai jusqu'au remboursement final) et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il mesure la libéralité d'un prêt en en donnant la valeur actualisée sur la base d'un taux d'intérêt inférieur à celui du marché pendant toute la durée du prêt. Le taux du marché est conventionnellement fixé à 10% : par conséquent l'élément de libéralité d'un prêt à 10% est nul; il est de 100% dans le cas d'un don, et se situe entre ces deux extrêmes pour un prêt à un taux "libéral". De façon générale, l'élément de libéralité d'un prêt remboursable en moins de 10 ans ne pourra dépasser 25% à moins que le taux d'intérêt ne soit très inférieur à 5%. En multipliant la valeur nominale d'un prêt par son élément de libéralité, on obtient "l'équivalent don" de ce prêt.

(4) - Cf. **Max PEYRARD, les cofinancements des banques commerciales avec les banques internationales de développement**, Industries et Travaux d'outremer, septembre 1984.

Bibliographie sommaire

- O.C.D.E., Rapports annuels sur la coopération pour le développement et communiqués de presse.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

16

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Positions américaine et communautaire sur les obstacles aux échanges de services
et l'ouverture d'une négociation multilatérale dans ce secteur"

Communication de

Louis REBOUD, Professeur, Directeur du C.U.R.E.I,
Université des Sciences Sociales de Grenoble

La libéralisation des échanges de services constitue une pomme de discorde qui se trouve au cœur des prochaines négociations du GATT. Depuis longtemps déjà, les Etats-Unis se sont prononcés en sa faveur, puisqu'ils en avaient évoqué la nécessité dès le Tokyo Round, et qu'ils ont régulièrement insisté sur ce sujet depuis, allant même jusqu'à menacer de quitter le GATT si ce thème n'était pas inscrit au programme du "round" à venir. On ne saurait donc mettre en doute l'importance qu'ils y attachent.

A l'opposé, les Pays en voie de développement n'ont jamais abandonné une certaine réserve à cet égard, et plusieurs documents de la CNUCED laissent entrevoir la crainte qu'une libéralisation des services puisse porter atteinte aux capacités de développement économique futur en favorisant des prises de contrôle par des intérêts étrangers dans des domaines essentiels. Ce sont en définitive l'Inde et le Brésil qui ont refusé d'inclure les services dans les prochaines négociations, tout en acceptant qu'on en parle dans des discussions latérales.

Quant à la CEE, sa position est encore mal définie. Certes la libre circulation interne des services figure à l'art. 3 du Traité de Rome, au même titre que celle des personnes, des marchandises et des capitaux. Mais si certains services font depuis longtemps l'objet de conventions internationales (transports) d'autres sont envisagés d'un point de vue assez strictement national en raison de leur importance pour la balance des paiements (banque, assurance...) ou bien n'ont été abordés que sous l'angle de l'équivalence des diplômes (professions libérales). Quant aux activités de services liés à l'informatique, la télématique et les télécommunications, dont il n'était pas question en 1957, leur importance croissante a conduit les Etats membres à revendiquer une compétence exclusive, du moins jusqu'au moment où, pressés par le Memorandum américain, ils ont, après Williamsburg, chargé incidemment la Commission de préparer une prise de position commune. Ce "réveil tardif" a pour conséquence que l'Europe n'est pas prête pour une négociation, n'ayant défini aucune politique digne de ce nom, même si elle ne peut se soustraire au dialogue devant l'insistance de ses partenaires (USA, Japon), des Organisations Internationales (GATT, OCDE...) et de certains milieux d'affaires, notamment ceux qui sont les plus marqués par l'internationalisation.

La situation est donc complexe et pour essayer d'y voir clair, il importe de commencer par préciser l'importance des enjeux de la libéralisation avant de s'interroger sur des négociations dans lesquelles le face-à-face sera nécessairement CEE/Etats-Unis et éventuellement Japon dans tous les domaines où la haute technologie détermine le rapport des forces en présence.

I - Les enjeux de la libéralisation des services

Ils sont très vraisemblablement "considérables", même si à l'heure actuelle il est très difficile de les évaluer correctement (1). En effet, l'analyse économique des services présente encore d'importantes lacunes et les connaissances statistiques sont limitées ; mais nous commençons à disposer de quelques éléments qui, pour être disparates, n'en permettent pas moins d'affirmer l'importance des enjeux de la libéralisation des services.

A) Insuffisances de l'analyse économique des services

Autant l'analyse économique s'est préoccupée, depuis ses origines, des problèmes de production, distribution, échanges de marchandises, autant elle a très largement, jusqu'à une date récente, ignoré les services. Ceci s'explique par le fait que certains, assurés sous une forme précapitaliste (professions libérales), ne semblaient pas soulever de problèmes économiques particuliers, sauf à savoir s'ils devaient être assurés de manière collective (soins de santé) ; d'autres constituaient le "prolongement" d'activités monétaires et financières (banque, assurance) ou d'activités de production (transports). Ce n'est qu'avec l'avènement de la société de consommation que le tourisme est devenu une activité économique à part entière. C'est surtout de manière récente que certains services

(1) Nous ne saurions reprendre ici toute l'importante littérature produite depuis peu d'années sur les services. Signalons simplement les travaux de l'OCDE, de la CNUCED, du CEPII, du CEDES-Economie et Humanisme, de World Forum Services, du CREI, du CEPREMAP, etc. ; et plus modestement "Le marché commun des services", Actes de la journée d'études du 1.3.1984, CUREI, Grenoble 1984 ; et plusieurs articles dans "Cahiers du CUREI" n° 2, 1984 et n° 3, 1986.

aux entreprises, les transferts de technologies et le développement de l'informatique, électronique, télématique, etc., ont amené à prendre conscience de l'importance d'activités dites "tertiaires" et de la nécessité d'analyser leurs conséquences économiques (2).

Il n'est donc pas étonnant qu'aujourd'hui encore on s'interroge sur une définition opérationnelle des services. Traditionnellement il s'agissait de tout ce qui n'était pas activités primaires ou secondaires, selon la classification de Colin CLARK. Aujourd'hui où certaines activités de services sont "produites" dans des entreprises de types capitaliste, et ont pris leur autonomie par rapport à la production de biens matériels (la production de logiciels, par exemple, vis-à-vis de la production de matériel informatique), on aurait besoin de mieux définir ces activités et de savoir en quoi elles se distinguent ou non de la production de marchandises.

Parallèlement on s'interroge sur la validité de certains outils d'analyse. Depuis Alfred MARSHALL, le concept d'économies d'échelle est devenu d'usage courant pour les biens matériels, et c'est même sur lui que repose largement la théorie des grands marchés et la construction européenne. Ce concept est-il applicable, directement, dans le domaine des services lorsqu'on sait que certains doivent nécessairement être personnalisés ? A travers la lecture des tableaux d'échanges interindustriels, on a su mettre au point une analyse des effets d'entraînement de certaines activités agricoles et industrielles sur d'autres, et préciser le rôle des activités motrices et des industries industrialisantes dans le développement. Peut-on dire que certains services sont "moteurs" ? Lesquels ? Et dans quelles limites ?

Sur le plan des échanges internationaux, nous connaissons bien, depuis A. SMITH et RICARDO, l'analyse des avantages comparatifs et la spécialisation internationale, liée ou non à la dotation de facteurs. On ne saurait prétendre que les services, ou du moins certains d'entre

(2) Cf. entre autres : J. NUSBAUMER, Les services, nouvelle donne de l'économie", *Economica* 1984 ; ou encore, "L'économie des services" in *Recherches Economiques et Sociales*. La Documentation Française, Nouvelle série n° 9, 1er trimestre 1984.

eux, échappent à ces "règles". Les entreprises multinationales ne s'y sont pas trompées, puisqu'elles investissent largement dans les activités de services depuis plus d'un lustre (3). Il n'est pourtant pas encore démontré que toute transposition soit possible ; certains éléments conduiraient même peut-être à renforcer les limites du théorème H.O.S., ou à chercher de nouvelles explications du "paradoxe" de LEONTIEF, lorsqu'on constate que la balance communautaire concernant principalement des services modernes de haute technologie est excédentaire vis-à-vis des USA et du Japon, et déficitaire, vis-à-vis du reste du monde et notamment des pays en voie de développement, ce qui est pour le moins surprenant.

Pour toutes ces raisons, nous avons sûrement besoin de mieux "connaître" l'économie des services, notamment sur le plan quantitatif, grâce à des statistiques plus homogènes et mieux ventilées des activités tertiaires que celles à notre disposition, tant en ce qui concerne la production de services que leurs échanges internationaux. Par exemple, dans le cadre du commerce international, les services désignent souvent des opérations analytiquement hétérogènes (services-produits, services facturiés, transferts, opérations financières) auxquelles on ne peut appliquer les mêmes outils de description et d'analyse. Néanmoins ces lacunes ne doivent pas mettre en doute l'importance économique croissante de la "tertiarisation" des économies contemporaines.

B) Importance des enjeux

C'est principalement depuis la crise économique qu'on a commencé à comprendre l'importance des services en matière d'emploi. Pris globalement, ils constituent en effet le seul secteur qui a créé des emplois en Europe comme aux Etats-Unis ou au Japon, pendant que l'agriculture et l'industrie voyaient diminuer leur part d'occupation de la population active. Mais là encore il faut introduire des distinctions entre certaines activités :

- des activités traditionnelles qui connaissent des diminutions de personnes employées consécutives à l'introduction de techniques nouvelles (informatique, bureautique, etc.). C'est actuellement le cas de la banque

(3) Cf. W. ANDREFF, "Les multinationales hors la crise", Paris, 1982, p. 27 à 38.

ou de l'assurance, après avoir été celui des transports maritimes et aériens.

- des activités nouvelles dont la croissance peut apparaître plus forte qu'elle n'est en réalité, certains emplois étant répertoriés précédemment dans le cadre des activités secondaires, tant qu'ils n'étaient pas assurés dans des entreprises de services proprement dites (l'exemple des logiciels est frappant à cet égard, puisqu'ils ont d'abord été faits par les fabricants de matériels, avant de devenir l'activité des sociétés de services en conseils informatiques).

Il n'est donc pas simple d'obtenir une vision statistique précise quant à l'importance réelle des services, non seulement dans les emplois mais aussi la production, la valeur ajoutée, etc. et les évaluations doivent faire l'objet de prudence.

On peut néanmoins avancer (4) qu'en matière de commerce international le poids des services marchands augmente durant la décennie 1973-82 dans la Communauté Européenne, passant globalement de 19 à 22 % : de 15 à 18 % dans son commerce interne ; de 22 à 26 % dans son commerce avec le reste du monde, dont de 17 à 21 % avec le Japon et de 33 à 36 % avec les USA. En même temps cet accroissement du poids des services ne se retrouve pas dans le commerce global du reste du monde puisque leur part diminue légèrement de 17 à 16 %, y compris pour les Etats-Unis où elle régresse de 17 à 16 % malgré une remontée en fin de décennie.

Si l'on essaye de préciser davantage il semble que les transports, poste traditionnellement le plus important des services voient leur poids régresser dans le commerce de la Communauté Européenne tandis que le poste "Autres services" augmente fortement. Il s'agit, pour beaucoup, de services nouveaux et vraisemblablement à haute technologie (télécommunications, échanges de données, services d'information, etc.). Cette "spécialisation" de l'Europe dans un commerce de services "non traditionnels" se retrouve face à tous ses partenaires, tant à l'importation qu'à l'exportation, et notamment face aux USA vis-à-vis desquels les "Autres services" passent de 6 à 10 %, atteignant 18,6 % en fin de période, pendant quand même temps, ce poste régresse aux USA de 3,7 à 3,3 %.

(4) D'après nos calculs réalisés à partir des statistiques de Eurostat.

Si l'on ajoute que c'est vis-à-vis des pays les plus développés que l'Europe enregistre ses meilleurs résultats, on comprend mieux l'insistance américaine au sujet des négociations en matière de services, et de services "modernes" en priorité. On sait, par exemple, toute l'importance qu'ils attachent à une plus grande ouverture du marché européen des télécommunications, notamment par la suppression des monopoles publics des PTT (la privatisation n'étant à ce jour réalisée qu'en Grande-Bretagne) et à la déréglementation (5).

Certes, les échanges internationaux ne sont plus forcément significatifs, puisqu'une part importante résulte d'échanges intra-firmes (entre maison-mère et filiales) et que des filiales américaines implantées hors des Etats-Unis (et notamment mais pas exclusivement en Europe) peuvent participer de manière importante aux quelques 150 milliards de dollars de déficit de la balance des échanges américaine que l'on attribue au poste "Autres services". Mais cette constatation n'enlève rien à l'intérêt que portent les USA aux dispositions européennes en matière d'ouverture des marchés publics et à leur souci de savoir, à Bruxelles, si ces dispositions seront applicables aux Pays tiers.

Compte tenu des enjeux, il est donc sûr que tout le possible sera fait (et la pression des lobbies sera forte) pour que des négociations s'ouvrent au sujet de la libéralisation des échanges de services, de la part des USA et du Japon. Il est peu probable que l'Europe puisse s'y soustraire, sans pour autant que ne soient clairs ni le contenu, ni la procédure de négociations.

II - Les difficultés d'une négociation sur la libéralisation des services

L'objectif général de libéralisation des échanges de services est sans ambiguïté. En revanche les négociations à conduire vont être difficiles, non seulement en raison des intérêts opposés en présence (ce qui est le cas dans toutes les négociations du GATT) mais surtout parce que

(5) Cf. Dan SCHILLER, "Comment perpétuer la domination sur les télécommunications ?" in L'espace, nouveau tremplin de la puissance américaine, Le Monde Diplomatique, Février 1985, p. 14 et 15.

personne ne semble vraiment savoir ni sur quoi, ni comment il faut négocier! On peut se demander en effet quel doit être l'objet des négociations, et s'interroger sur les procédures adéquates à utiliser.

A) L'Objet des négociations

L'objet exact des négociations est difficile à cerner en raison des différences qui existent entre les biens et les services en matière d'entraves à la libre circulation. Pour les marchandises, la protection d'un marché s'est traditionnellement effectuée tout d'abord par les barrières tarifaires (droits de douane, contingents, taxes ou mesures d'effet équivalent) et les premiers "rounds" du GATT ont pu, logiquement, porter sur les désarmements douaniers. Ce n'est qu'au moment où ces barrières douanières ont été assez largement abolies (Kennedy Round et surtout Tokyo Round) qu'on s'est mis à envisager une négociation sur les barrières non tarifaires, sans parvenir d'ailleurs au même type de résultat. Le GATT a en effet mis en place, dès 1969, une procédure originale de recensement des obstacles non tarifaires par dénonciation de la part des pays qui se considéraient "victimes" de mesures discriminatoires (6). Ce sont quelque 850 mesures qui ont été ainsi recensées, et rien ne permet de croire que la liste en soit exhaustive, tant l'imagination des acteurs économiques, publics et privés, est féconde pour inventer de nouvelles techniques susceptibles de mettre des entraves à la libre circulation! De telle sorte que ce sont des "codes de bonne conduite" qui ont été élaborés dans un certain nombre de cas et laissent des "zones grises" dans lesquelles les mesures protectionnistes continuent à se développer, spécialement depuis le début des années 70 en raison de la crise économique (7).

En matière de services, l'usage des barrières tarifaires n'a jamais existé. Comment percevoir des droits de douane sur des transferts "invisibles" que, par définition, les douaniers ne voient pas passer physiquement? Or, pendant longtemps, on ne s'est pas plus préoccupé de la libre circulation des services que de leur importance économique, laissant à des protections

(6) Cf. CARREAU, FLORY et JUILLIARD, Droit International Economique, LGDJ, 1980, p. 289.

(7) Cf. Cahiers du CUREI n° 3, juillet 1986 consacré aux ONT.

"naturelles" (la langue, les diplômes etc.) le soin d'apporter à certaines professions la "protection" dont elles pouvaient avoir besoin et de garantir les intérêts des consommateurs. Les services traditionnels (professions libérales, banques, assurances...) ont en effet été réglementés d'abord dans cet objectif de protection du consommateur (assuré, épargnant, patient, plaideur, etc.) ; et ces réglementations concernent soit la prestation de services elle-même (interdiction faite aux nationaux de s'assurer auprès d'une compagnie située hors du territoire), soit l'établissement de prestataires de services sur le territoire national (contrôle des assurances, banques, professions libérales...), soit le "vecteur" grâce auquel le service est rendu (moyens de transports et de communications). Ceci revient à dire aujourd'hui, alors que l'importance économique des services, et spécialement des services "modernes" à haute technologie, n'est plus mise en doute, que les barrières non tarifaires peuvent être pratiquées à l'encontre de la prestation de services, de la liberté d'établissement, ou des "vecteurs" indispensables pour prester à distance; ainsi, c'est dans ces trois domaines que les réglementations se sont développées, et que des normes techniques (notamment dans les domaines de l'informatique, des télécommunications, de la télévision, etc.) ont été adoptées, bien souvent pour défendre les intérêts de producteurs nationaux publics ou privés.

On comprend alors les raisons profondes du grand courant de déréglementation qui, parti des Etats-Unis, s'étend actuellement à tous les pays européens et au-delà. Il s'agit d'élargir les marchés des services et de favoriser le développement de l'activité des prestataires. Toutefois le problème n'est pas résolu pour autant! Les réglementations sont multiples. Lesquelles faut-il supprimer pour établir la libéralisation des services sans porter atteinte à la protection des consommateurs? Lesquelles créent-elles des obstacles discriminatoires pour les activités étrangères par rapport aux nationales? Pendant 5 ans (et depuis 30 ans pour la BNP, le Crédit Lyonnais et la Société Générale) la nationalisation des banques n'a rien changé ni à l'activité à l'étranger des banques françaises, ni à l'activité en France des banques étrangères! Ce sont d'autres réglementations concernant les fonds propres, les opérations bancaires, etc. qui ont infléchi les activités des banques, et la Commission de la CEE ne s'est pas trompée en orientant son action vers les harmonisations qu'elle a engagées. Qui plus est, les Etats-Unis sont entrés aujourd'hui dans une phase de re-réglementation qui laisse bien supposer que tout règlement n'est pas forcément à bannir et ne constitue pas automatiquement un obstacle à la liberté de prestation.

Il reste que faute d'analyse approfondie, il est bien difficile de faire le tri entre ce que l'on peut, ce que l'on doit et ce qu'il ne faut pas déréglementer! Dans ce domaine, l'imprécision est la règle puisque la "transparence" n'existe pas et que les mesures adoptées (souvent sous la pression de lobbies ou de firmes multinationales) sont très fréquemment ambivalentes. C'est bien pour cette raison que l'objet (ou le contenu) exact des négociations à venir est difficile à cerner. Sur quoi faut-il négocier? On sait que, pour les Etats-Unis, la négociation doit porter notamment sur la libéralisation de tout ce qui touche, de près ou de loin, aux services des télécommunications, car ils ont une avance technologique certaine dont ils veulent tirer parti. C'est un domaine de "négociation", mais ce n'est pas un "contenu" précis; et que peut-on déréglementer en la matière sans porter atteinte au pluralisme culturel qui constitue l'une des richesses de notre monde occidental? Question à laquelle il est difficile d'apporter une réponse simple. Il est encore plus difficile de dire comment il va falloir négocier cette libéralisation des services (8).

B) Procédures de négociations

En matière d'obstacles non tarifaires, on a l'habitude de négocier sur des "techniques", afin de faire disparaître celles qui constituent des "mesures d'effet équivalent" (à des barrières tarifaires). Mais on sait, en matière de marchandises, qu'aucun Etat n'est à court d'imagination pour mettre en oeuvre des techniques nouvelles de protection indirecte, lorsqu'il estime que les circonstances l'exigent, au moins de manière limitée dans le temps. L'affaire du dédouanement des magnétoscopes à Poitiers en est une illustration spectaculaire.

En ce qui concerne les services, le recensement de toutes les techniques susceptibles de constituer des OBT va être long et difficile, car il va falloir examiner toutes les exigences administratives générales (autorisation, agréments, etc.) ou particulières (nécessité d'un représentant ou d'un établissement local, garantie de solvabilité, etc.), et ceci en

sachant que ces techniques peuvent concerner la prestation elle-même, l'établissement du prestataire ou le "vecteur" qui doit franchir les frontières en même temps que le service. Or les technologies nouvelles font apparaître de nouveaux vecteurs pour lesquels les normes techniques peuvent être considérées aussi bien comme une protection du marché, une sauvegarde de la propriété industrielle, ou même un moyen de promotion d'une technologie nouvelle, sans qu'il soit possible, a priori, de préciser de quoi il s'agit exactement.

De plus, il ne fait aucun doute qu'une même technique peut être utilisée, selon les cas, de manière très différente en pratique. L'exigence de certaines autorisations administratives par exemple, constitue parfois un obstacle véritable, et parfois, au contraire, une barrière purement symbolique si cette autorisation est accordée systématiquement ou avec une grande facilité. Ceci montre que l'efficacité réelle des techniques peut varier selon la volonté de ceux qui sont chargés de les appliquer, et il serait faux de croire que certaines techniques constituent, par nature, de vrais obstacles et d'autres non. Si bien qu'il ne semble pas très opérationnel d'entreprendre une négociation sur des techniques qui seront difficiles à répertorier et dont on ne sait pas si elles constituent de véritables barrières, ni si leur application, variable dans le temps, est ou non efficace. En conséquence, il n'est pas certain qu'une procédure de négociation qui consisterait à s'attaquer aux techniques de protection elles-mêmes puisse permettre d'aboutir, même à terme, à une véritable libéralisation des services. Plutôt que de négocier sur le "comment", il vaudrait très probablement mieux négocier sur le "pourquoi".

L'intérêt d'une approche de la question par la recherche des objectifs de la protection (le "pourquoi") est de mettre en évidence les considérations économiques, sociales, politiques, voire historiques ou culturelles, qui président à la mise en place d'obstacles à l'exercice international des services. Vouloir supprimer ces obstacles consiste alors à remettre en cause la légitimité de certains d'entre eux, au nom de l'existence d'autres objectifs, communautaires ou internationaux, considérés comme prioritaires.

(8) Cf. CI. BERR et L. REBOUD, "Pour une politique communautaire des services" in *Revue du Marché commun*, N° 287, mai 1985, p. 264-270.

Si l'on observe ainsi les motifs véritables de la protection d'un marché, on se convainc aisément de la nécessité d'opérer une analyse en profondeur des principaux objectifs qui sous-tendent, officiellement ou le plus souvent de manière implicite, les mesures restrictives aux échanges de services, et de dresser une typologie fonctionnelle à partir de critères tels que, par exemple, le souci de protéger l'économie nationale dans son ensemble ou certains secteurs d'activité, de promouvoir des branches de haute technologie, de défendre l'intérêt des consommateurs ou la santé publique, de garantir l'épargne nationale, les recettes publiques, l'équilibre de la balance des paiements, etc.

Cette typologie aurait le mérite de mettre en lumière ce qui, pour un pays ou la Communauté européenne, est négociable et ce qui ne l'est pas, de manière définitive ou seulement temporaire, de montrer quand et à quelles conditions des objectifs communautaires ou internationaux peuvent ou non se substituer à des objectifs nationaux. Il n'est pas impossible d'ailleurs qu'une telle analyse fasse apparaître des différences sensibles entre les différentes sortes de service et conduise à distinguer, entre autres, ceux qui, exercés dans des formes précapitalistes, bénéficient d'une sorte de protection naturelle contre la concurrence étrangère en raison de leur vocation territoriale (soins médicaux, hygiène, services après-vente,...) ceux qui, empruntant des formes capitalistes, se situent obligatoirement à un niveau international qui dépasse l'espace européen (transports internationaux, tourisme, etc.), ceux qui, également assurés dans des formes capitalistes, sont de nature à bénéficier d'économies d'échelle, de spécialisation et de concurrence dans le cadre d'un marché élargi. C'est bien pour ces derniers qu'en priorité l'analyse des motifs de protection, nationale et/ou européenne, présente le plus grand intérêt, dans la mesure où l'analyse montrera ce qui est effectivement négociable et ce qui ne l'est pas.

Mais il serait utile également d'analyser ce que l'on pourrait appeler "la résistance prévisible des obstacles à toute négociation", étant entendu que cette "résistance" dépend du pouvoir de ceux qui ont inspiré, voire exigé, la mise en place d'une protection. Certes c'est bien la puissance publique qui adopte formellement la législation et la réglementation créatrice d'obstacles à la libre circulation des services (à l'exception des normes techniques ou autres barrières pouvant résulter d'accords, ententes,

etc., élaborés par les intéressés eux-mêmes, surtout quand il s'agit de firmes multinationales. Mais il est rare que les Etats agissent de leur propre initiative, de manière en quelque sorte "abstraite". Les obstacles sont le plus souvent inspirés par des groupes de pression multiples et variés qui cherchent à promouvoir ou à défendre leurs intérêts parfois légitimes, parfois abusifs. En sens inverse, on pourrait parler de la "volonté de libéralisation" qui habite d'autres groupes de pression. Il ne fait guère de doute que l'examen attentif d'une branche d'activité économique, quelle qu'elle soit, révélerait une série de forces plus ou moins dynamiques, actives et efficaces, exerçant leurs pouvoirs pour maintenir ou supprimer des obstacles à la libre circulation des services.

Il apparaît alors que chaque obstacle à la libéralisation des services devrait être situé, indépendamment de la technique qu'il emprunte, par rapport à une double "grille de lecture", concernant :

- la légitimité de son existence, au vu des objectifs visés et des structures existantes ;
- la possibilité effective de sa suppression ou de son aménagement, au vu des rapports de forces qui ont obtenu son établissement ou luttent pour sa suppression.

De cette double lecture devraient se dégager des objectifs concrets et réalistes, capables de faire l'objet d'une véritable négociation.

x x x

Cette procédure, qui permettrait enfin de ne pas négocier "dans le vide", supposerait néanmoins que plusieurs conditions soient réunies. Citons en au moins deux :

Il faudrait tout d'abord que les parties à la négociation aient un désir effectif de "négocier", acceptent des concessions pour obtenir des avantages, poursuivant la recherche d'un objectif réel commun plutôt que la défense d'intérêts particuliers, tout en rendant au maximum conformes l'un à l'autre le "discours" et la "réalité". Il est probablement naïf de l'espérer !

Il faudrait ensuite que cette négociation soit conduite successivement (et non simultanément) à plusieurs niveaux, communautaire puis international. Il ne semble pas, pour le moment, que les Etats membres soient décidés à élaborer une politique commune véritable en matière de libéralisation des services. On doit se demander alors quelle pourra être la base d'une négociation avec les Etats-Unis. Ce qui sera fait, le sera vraisemblablement dans la précipitation, voire la confusion, sous la pression d'une négociation : or personne ne voudra avoir l'air d'être responsable, vis-à-vis des opinions publiques, d'un échec retentissant. Il y a tout lieu de craindre que les résultats soient décevants. La naïveté se double alors de pessimisme, sauf si la Commission de la Communauté est en mesure de nous sortir de cette impasse.

ooo ooo
o

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"L'impact du nouvel élargissement des Communautés Européennes
sur ses relations avec les Etats-Unis"

Communication de
Alfred TOVIAS, Senior Lecturer, Dep. of
International Relations, The Hebrew University,
Jérusalem

L'objet de cette communication est d'analyser l'avenir des relations entre les Etats-Unis et les Douze compte tenu de l'entrée de l'Espagne et le Portugal dans la CE au début de 1986 ⁽¹⁾.

Dans un premier temps nous passerons en revue les arguments soutenant la position des Etats-Unis à l'égard de l'entrée des deux pays ibériques dans la Communauté pendant les négociations d'adhésion. Comme on verra, ces arguments, qui sont toujours valables, se rapportent aux relations futures des deux nouveaux membres avec les Etats Unis, plutôt qu'à celles des Américains avec la Communauté.

Dans un deuxième temps, nous sommes obligés de rappeler brièvement l'impact prévisible de l'élargissement sur l'économie des Etats Unis d'après les études disponibles. C'est dans ce cadre qu'on se référera au contentieux actuel entre la CE et les Etats-Unis lié à l'élargissement et aux ébauches de solution qui veulent y porter remède.

Enfin, dans une troisième partie, c'est la future politique de la Communauté à l'égard des Etats-Unis qui fait l'objet d'examen, en tenant compte de deux changements paramétriques : 1) le passage d'une Communauté de Dix à une Communauté de Douze ; 2) l'addition des inputs espagnol et portugais dans la définition des politiques communautaires qui affectent directement ou indirectement les Etats Unis.

1. Rappel de la position des Etats-Unis au sujet de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté.

Quoique ne faisant pas partie des négociations pour l'adhésion, les Etats-Unis, en tant que grand puissance, ont pu influencer dans un sens ou l'autre le cours et les résultats de ces négociations, ainsi que le calendrier de l'adhésion. On oserait même dire que si pour des raisons suffisamment importantes pour les Etats-Unis, il

était de leur intérêt que les deux candidats n'entrent pas dans la CE, le chemin de l'adhésion aurait été plein d'embûches ⁽²⁾. Ceci n'a pas été le cas, malgré la discrimination commerciale supplémentaire que l'élargissement de la CE à l'Espagne et au Portugal impliquait pour les exportations américaines ^{vers} à l'Europe (voir point 2). On peut donc valablement se demander pourquoi les Etats Unis, au contraire, ont soutenu le nouvel élargissement de la même façon qu'ils ont appuyé la création de la CECA, puis de la Communauté Européenne et, ensuite l'adhésion du Royaume-Uni. A priori les arguments "pour" étaient nettement moins lourds qu'en 1952, 1958 et 1973 respectivement, puisqu'il ne s'agissait pas cette fois-ci de freiner l'expansion du communisme ou d'avoir un allié de premier plan (et de surcroît anglo-saxon) dans un club commercial rival des Etats Unis. En outre, valait-il la peine de faire pression sur la CE pour l'adhésion de l'Espagne (le Portugal ne faisant pas problème), alors que les Espagnols prenaient souvent des positions en politique étrangère en nette dissonance avec le reste de l'Europe Occidentale? ⁽³⁾. Au delà de l'argument réthorique portant sur le besoin de consolider la démocratie en Espagne et au Portugal par leur participation à la CE ⁽⁴⁾, c'est bel et bien la position des deux pays par rapport au conflit Est-Ouest qui était et qui est important pour les Etats Unis. A leurs yeux, l'entrée de l'Espagne et du Portugal ne garantissait pas qu'un parti communiste ne puisse pas participer ou former à aucun moment un gouvernement démocratique dans ces deux pays. D'autre part, si on parle de sécurité, c'était en priorité absolue le maintien à leur état actuel des bases américaines en Espagne et Portugal et seulement ensuite la participation des deux pays à l'OTAN qui étaient déterminants ⁽⁵⁾. C'est uniquement dans la mesure où l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CE pouvait servir d'une façon ou d'une autre à la réalisation du deuxième objectif que les Etats-Unis étaient intéressés au nouvel élargissement. Au début des négociations avec la CE, quand la question de l'entrée de l'Espagne dans l'OTAN fut finalement abordée par le gouvernement UCD (1980-81), les Etats-Unis ont adopté un profil bas, estimant

que faire un lien ouvert entre les deux questions pouvait être contre-productif dans le contexte politique espagnol ⁽⁶⁾. Ils ont laissé la tâche à un allié sûr et influent en Espagne, c.à.d. l'Allemagne Fédérale, aussi bien par le canal du SPD ⁽⁷⁾, que plus tard par les chrétiens démocrates ⁽⁸⁾. Quand les Socialistes espagnols sont arrivés au pouvoir au octobre 1982, et qu'ils ont annoncé au public (tel que ceci avait été promis lors de la campagne électorale) qu'un référendum sur le maintien de l'Espagne dans l'OTAN aurait lieu dans un prochain futur, les Etats-Unis ont dû se débarrasser de leurs scrupules. Ainsi, par exemple, en janvier 1983, le ministre français d'Affaires Européennes a déclaré à un groupe de journalistes espagnols, dont A. Ortega, que "les Etats-Unis nous poussent pour inclure l'Espagne dans la Communauté pour qu'elle ne sorte pas de l'OTAN" ⁽⁹⁾. De facto, la thèse du lien entre les deux adhésions a été adoptée par le gouvernement socialiste espagnol lui-même au cours de 1984, sans que l'on puisse exactement savoir aujourd'hui si ce fut par conviction ou parce qu'effectivement quelques pays de la CE, proches des positions américaines, ont donné le feu vert à la conclusion des négociations d'adhésion à la CE en échange d'une modification dans la position du PSOE à l'égard du maintien de l'Espagne dans l'Alliance Atlantique. Il est clair qu'au delà de l'importance stratégique individuelle que l'Espagne ou le Portugal ont pour l'OTAN et les Etats-Unis, c'est la dimension collective de l'Alliance dans la Méditerranée qui sort renforcée avec l'entrée de l'Espagne et le Portugal dans la CE ⁽¹⁰⁾. Les Etats-Unis peuvent présumer que le maintien de l'Espagne dans l'OTAN, qui a été confirmé par un référendum au début de 1986, ne sera pas de si tôt mis de nouveau en question, tant qu'en Espagne on ait l'impression que l'entrée dans la CE a été positive à tous les égards. Il est clair que toute déception par rapport aux bénéfices et coûts escomptés aurait tendance à rouvrir le débat sur l'OTAN en Espagne. Le lien entre CE et OTAN fonctionne donc dans les deux sens pour le mieux ou pour le pire. Paradoxalement donc, les Etats-Unis ont un intérêt évident à ce que l'opération

"élargissement" se passe sans grands accrocs pour l'Espagne ⁽¹¹⁾, comme dans le cas précédent de la Grèce.

Dans la logique américaine, il y a deux autres avantages mineurs à l'élargissement. D'une part, une de ses conséquences indirectes a été l'établissement en janvier 1986 de relations diplomatiques complètes entre l'Espagne et Israël, un allié de premier ordre des Etats-Unis. D'autre part, vu les pressions budgétaires, l'Administration Reagan essaye depuis un certain temps de diminuer l'aide américaine à l'extérieur. Comme il n'est pas question de toucher l'aide à Israël, l'Egypte et la Turquie (les trois premiers de la liste selon l'A.I.D.), c'est plutôt les autres bénéficiaires qui devraient absorber le choc. Or, parmi eux se trouvent l'Espagne (en 1986, en septième position avec 396 millions de \$) et le Portugal (en 1986 en neuvième position avec 188 millions de \$). Dans cette perspective, une nouvelle répartition du fardeau de l'aide économique fournie par les Etats-Unis et la CE, suite à l'élargissement (i.e. application de la PAC ou des fonds "structurels") ne peut qu'être bienvenue.

2. Impact de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CE sur l'économie des Etats-Unis

Toutes les études consultées coïncident sur le fait que l'impact principal se ferait sentir sur les exportations agricoles américaines vers l'Espagne et le Portugal, encore qu'une recherche ⁽¹²⁾ se penche principalement sur la déviation de commerce à faveur de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne sur les marchés des autres membres. Il s'agit d'un montant annuel de 5,4 millions de \$, chiffre très réduit, mais qui se concentre sur quelques catégories de produits notamment dans le secteur des machines pour le traitement de données. En partie ces pertes pourraient être compensées par une augmentation d'autres exportations industrielles aux nouveaux membres, compte tenu qu'ils vont appliquer à terme un TEC en moyenne plus bas que les droits de douane nationaux pre-existants. Mais comme nous l'avons montré autre part ⁽¹³⁾, cet alignement a dans la plupart des cas une valeur toute relative, sinon symbolique, du moment que les droits disparaissent

vis-à-vis dureste de la CE, des pays de l'EFTA et des pays méditerranéens (pour ne pas mentionner des pays ACP ou du SPG). De facto, seulement pour les produits dont le TEC est nul, les Etats Unis sont à pied d'égalité avec tous les pays notés ci-dessus et c'est donc dans ces catégories et celles pour lesquelles les Etats Unis sont les seuls fournisseurs étrangers de l'Espagne ou du Portugal que les chances d'une création de commerce favorable aux Américains existe. Pour toute autre catégorie c'est plutôt une déviation de commerce par rapport à la situation ex-ante qui doit se produire.

Le panorama, comme on le sait par la presse, est assez préoccupant pour les exportations de ~~tourneaux~~ de soja, maïs et autres céréales à l'Espagne et au Portugal. Il s'agit ici d'exportations américaines qui tournent annuellement autour de 1000 millions de \$ et qui par le jeu de l'application de la PAC (présente ou future) pourraient être menacées en majorité. En fait, une étude commandée en 1981 par le Département de l'Agriculture des Etats Unis prévoyait que les importations espagnoles de maïs après l'adhésion seraient plus réduites que si l'Espagne n'entrait pas dans la Communauté. Ceci ne serait pas le cas des ~~tourneaux~~ et des huiles de soja, dont les importations devaient se développer selon les tendances de la période précédant l'adhésion. De plus l'étude prévoyait une certaine substitution de maïs américain par du maïs français sur le marché espagnol, mais reconnaissait que comme la CE est loin de l'autosuffisance, les ventes françaises à l'Espagne impliquaient des besoins accrus de maïs américain ailleurs dans la CE ⁽¹⁴⁾. Quant aux exportations de soja, la préoccupation américaine ne portait pas sur l'adoption par les deux nouveaux membres de l'acquis communautaire mais sur la crainte de l'introduction, sous pression espagnole, d'une politique plus restrictive en matière de graisses végétales, favorisant l'huile d'olive au détriment d'autres huiles.

A ceci doit être ajoutée la déviation de commerce en faveur de l'Espagne et accessoirement du Portugal, sur les marchés de fruits, de légumes, d'huile d'olive. Plus que sur les marchés de la Communauté, la

nouvelle concurrence américano-espagnole se porterait sur des marchés de pays tiers, où l'Espagne devrait bénéficier des restitutions à l'exportation pour certains produits (dont les agrumes). Comme il a été amplement démontré, la PAC non seulement tend à déprimer les prix mondiaux des produits, mais en fait augmente aussi leur variabilité ⁽¹⁵⁾.

Les prévisions des études consultées se sont concrétisées à partir du 1 mars 1986, lors de l'application de la PAC ainsi que des Traités d'Adhésion par l'Espagne et le Portugal aux importations espagnoles de céréales et de graisses végétales américaines. Concrètement, les importations espagnoles de maïs originaires des Etats Unis ont été littéralement interrompues après l'application par l'Espagne du prélèvement communautaire. D'autre part, le Portugal a dû appliquer des restrictions quantitatives sur les importations de graines oléagineuses et huiles végétales (soja et tournesol) ainsi que réserver une part du marché d'importation de céréales (15,5%) à la CE. Les Etats Unis ont réagi en imposant des représailles à partir de mai 1986 pour obliger la Communauté à négocier. Ils n'ont d'ailleurs pas blâmé les pays ibériques. Ainsi en guise de représailles ils ont choisi des produits (tels que les fromages, viande de porc, le brandy, les bières, le gin, le chocolat, etc.) qui n'affectent pratiquement pas les exportations de la Péninsule Ibérique vers les Etats Unis. La Commission s'est défendue en arguant que des négociations venaient de s'ouvrir au GATT, tel que le requiert l'article XXIV, par. 6 lorsqu'on crée de nouvelles unités d'intégration qui affectent des pays tiers. La Communauté admettait que dans le cas des céréales les Américains sortent perdants, mais que ceci ne devait être considéré qu'un des points dans une négociation globale au GATT ⁽¹⁶⁾. Les Etats-Unis, au contraire, ont voulu traiter le problème des céréales à part. Ils ont finalement accepté de suspendre les représailles (qui auraient été suivies de contre-représailles de la Communauté dans le domaine des céréales), si des perspectives favorables se présentaient dans la négociation initiée au GATT ⁽¹⁷⁾. Finalement, au début juillet, un compromis

a été atteint selon lequel la CE fait marche arrière provisoirement jusqu'à la fin de l'année sans que cette concession soit liée aux négociations en cours à Genève ⁽¹⁸⁾. Elle consiste à déroger au principe de la préférence communautaire puisque la CE s'engage à octroyer, à partir d'octobre, aux Etats-Unis un contingent communautaire sur lequel on appliquerait un prélèvement réduit, au cas où les exportations mensuelles de maïs et de certains autres produits à l'Espagne n'atteindraient pas un certain volume.

Au delà de l'obtention de compensations directes des Douze pour son élargissement, on peut se demander si une stratégie américaine alternative face à la constitution d'un bloc commercial européen de plus en plus grand consisterait dans l'avenir à signer des accords de libre-échange avec des alliés non européens, tel que cela a été fait avec Israël dès avril 1985. D'autres candidats potentiels sont le Canada, le Mexique et des pays de l'Asie du Sud-Est. La CE ne pourra pas rester indifférente devant de telles initiatives.

3. Future politique de la Communauté à l'égard des Etats-Unis

Avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les changements dans les dimensions de la Communauté sont notables dans certains domaines, nettement moins dans d'autres. Nous nous penchons brièvement sur les premiers puisqu'ils peuvent faire une différence dans l'image et le poids de la Communauté vis-à-vis des Etats-Unis. En général, il s'agit de domaines sur lesquels la volonté des membres ou des Etats n'a aucune prise. Schématiquement, on peut dire que

- 1) le territoire de la CE augmente de 36% et représente en conséquence un quart du territoire des Etats-Unis, au lieu du sixième précédemment. Ceci a une valeur stratégique et agricole notable. D'ailleurs la surface agricole utile augmente de 31%;
- 2) la population est de 38% supérieure à celle des Etats-Unis, alors qu'avant le pourcentage respectif était de 23%. La dimension du marché communautaire change notablement, ainsi que la capacité d'absorption et captation d'investissements étrangers;

- 3) la surface côtière de la Communauté augmente substantiellement. Ceci a des implications notables dans les domaines touristiques, de la marine marchande et de la pêche;
- 4) géographiquement, le centre de gravité de la CE se déplace vers le Sud;
- 5) culturellement, le poids des populations de langue anglaise diminue (de 22% à 18% pour 1983);
- 6) le poids des pays de la CE qui sont à la fois membres de l'OTAN augmente légèrement;
- 7) économiquement, le produit national brut per capita de la Communauté diminue de 8% (chiffre de 1983).

A certains égards donc la nouvelle Communauté tend à devenir d'avantage similaire aux Etats-Unis :

- 1) Elle devient une super-puissance agricole et de la pêche, représentée sur les marchés mondiaux alimentaires dans pratiquement tous les secteurs (en augmentant son profil dans les fruits, légumes, riz, huile d'olive, vins, pêche).
- 2) Elle devient une super-puissance touristique.
- 3) Elle est nettement plus avancée sur la mer, notamment sur la façade atlantique.
- 4) Elle renforce sa position de première puissance commerciale, ce qui augmente son importance dans des institutions comme le GATT ou la CNUCED.

A d'autres égards, la CE se démarque des Etats-Unis puisque

- 1) Elle doit être plus sensible qu'auparavant aux problèmes du "Sud" et en conséquence relativement moins occupée par les problèmes des sociétés post-industrielles; ceci pourrait se refléter au niveau de la politique commerciale des Douze.
- 2) Elle devient moins anglophone et en conséquence plus sensible aux problèmes d'invasion culturelle et de communication entre des cultures très variées ⁽¹⁹⁾.

Vu les domaines présents d'activité de la Communauté, il nous semble que c'est au niveau de la PAC que l'impact de l'élargissement se fera sentir au maximum dans les relations CE-Etats-Unis. L'impact sera plus réduit au niveau de la Coopération Politique ou de la

politique commerciale commune et - pour le moment du moins - nulle dans les relations monétaires transatlantiques. Si des questions importantes dans les domaines du tourisme, zones de pêche, des mass media, de la culture *faisaient* l'objet dans l'avenir de l'agenda CE-Etats-Unis, on peut supposer que l'élargissement devrait faire également une différence.

Si au GATT, les Etats-Unis n'ont jamais pu ignorer la Communauté, il n'en va pas de même avec la Coopération Politique. L'Acte Européen Unique et l'élargissement devraient changer quelque peu cet état de choses. Des visites à Bruxelles par le Président des Etats-Unis (dont la première remonte seulement à 1978) devraient se faire plus fréquentes. De même, l'autorité du Président de la Commission devrait augmenter un tant soit peu lors des Sommets des Cinq Grands.

Si nous nous penchons à présent sur les inputs espagnols et portugais dans la définition des politiques communautaires qui affectent directement les Etats-Unis, il nous semble que la tradition séculaire protectionniste-mercantiliste de la diplomatie commerciale espagnole pourrait influencer la PAC dans un sens encore plus interventionniste, l'Espagne prêtant par exemple main forte à la France dans la préservation de l'acquis communautaire (20). Mais cette tendance serait partiellement contrecarrée par les positions libérales du Portugal. Si on se réfère aux produits industriels ou aux services, les deux nouveaux membres seront ensemble du bord de ceux ayant tendance à être moins généreux, car ils considèrent que l'effort d'ouverture de leurs marchés suite à l'élargissement est énorme, y compris vis-à-vis des Etats-Unis.

Finalement, on doit se référer aux chapitres importants des inputs espagnol et portugais dans la définition des politiques communautaires dans certaines zones du monde pour lesquelles les Etats-Unis, en tant que grande puissance, portent un intérêt.

Commençons par le conflit Est-Ouest. Les guerres entre l'Espagne et les Etats-Unis, il y a moins d'un siècle, ont contribué à consolider une méfiance, sinon une antipathie vis-à-vis de la superpuissance américaine, dont les bases militaires sur sol espagnol sont très mal

acceptées, selon les sondages, par une majorité écrasante du pays (21). De plus, les Espagnols ont tendance à croire que la transition de leur pays à la démocratie a été facilitée par la Détente entre les deux Blocs dans les années 1970. Les positions du Portugal sont nettement plus favorables aux thèses américaines actuelles, mais ne neutralisent pas celles de son voisin. Ceci pour dire que les inputs espagnol et portugais dans la thématique Est-Ouest (p.e. relations des Douze avec le COMECON) devraient déterminer des positions communautaires moins proches de celles des Etats-Unis que par le passé. Des exemples récents sont l'appui enthousiaste de l'Espagne à de nouveaux programmes proprement européens (parfois communautaires) comme EUREKA (qui est perçu en partie comme une réponse européenne aux SDI américain) ou bien la demande officielle du Portugal d'adhérer à l'UEO ainsi que l'intention annoncée par M. Felipe Gonzalez de faire de même pour l'Espagne dans un proche avenir (22).

Tant l'Espagne que le Portugal sont des anciennes puissances coloniales. Ceci se reflète encore aujourd'hui sur le fait que leur politique extérieure comme celle de la Grande Bretagne ou la France ne s'est pas exclusivement tournée vers l'Europe (23). Histoire, géographie et langue les ont poussé à s'intéresser à d'autres zones du globe comme la Méditerranée et l'Amérique Latine (pour l'Espagne) ou l'Afrique (pour le Portugal). D'emblée cette curiosité ne peut pas faire trop plaisir aux milieux américains (représentés à l'époque par le secrétaire d'Etat Kissinger) qui assignent à la CE des responsabilités régionales uniquement. Ce n'est pas au niveau du commerce que le niveau des relations CE-Amérique Latine va changer énormément de par la participation des deux nouveaux membres. Selon nos calculs se rapportant à l'année 1984, la part de l'Amérique Latine dans les exportations et importations communautaires passe respectivement de 5,12 % à 5,36% et de 7,2% à 8,02%. Il en va de même pour les investissements directs de la Communauté dans le sous-continent latino-américain. On peut songer, donc, à des modifications mineures de la politique commerciale de la CE à l'égard de cette partie du monde. Mais de toute façon ce n'est que dans la mesure où sous l'impulsion de l'Espagne on imprimerait des changements où que l'on

prendrait de nouvelles initiatives dans le cadre de la Coopération Politique que les Etats-Unis seraient affectés (24).

Il en va de même pour ce qui est de la politique communautaire vis-à-vis des pays arabes, méditerranéens ou africains (25). Mais à l'égard de ces derniers, l'Espagne et le Portugal ont adopté récemment des politiques qui sont d'une part moins activistes et gesticulantes que par le passé et d'autre part qui étaient souvent calquées sur les positions des Dix (26). Il est probable que ce changement répond à une logique selon laquelle on peut se permettre le luxe d'adopter des positions claires se rapportant à des conflits qui ne mettent pas en péril les intérêts du pays lui-même. Il n'est pas par exemple étonnant de voir l'Espagne pousser dans la CE pour l'adoption de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, alors que les Etats-Unis ou le Portugal agissent à l'opposé. Ce dernier pays doit tenir compte de 600.000 de ses citoyens habitant dans le pays de l'apartheid. Il nous semble donc que contrairement à une opinion que l'on entend souvent, il ne faille pas s'attendre à voir inclure les problèmes politiques et de sécurité méditerranéens dans le cadre de la Coopération Politique. C'est uniquement dans le cas où les intérêts espagnols seraient mis en cause en Afrique (c'est-à-dire à Ceuta, Melilla, ou aux Canaries) que l'Espagne se rabattrait sur la Coopération Politique, et ceci dans la mesure où l'OTAN se désintéresserait du conflit (27). Dans une telle hypothèse extrême, les relations CE-Etats-Unis pourraient évidemment se voir affectées. En définitive, l'élargissement apporte une certaine symétrie (inexistante au préalable) aux rapports des Etats-Unis et de la CE avec le Sud puisque à l'intérêt traditionnel de la Communauté pour l'Afrique et le monde arabe devrait s'ajouter une dimension latino-américaine qui ne peut qu'empiéter dans le quasi-monopole que les Etats-Unis ont dans la définition des relations internationales dans cette région du monde. Mais comme la Communauté part d'un niveau de relations extrêmement réduit pour ce qui est de l'Amérique Latine, toute divergence de vues avec les Etats-Unis ne peut à la rigueur devenir qu'un élément d'irritation ou d'ennui pour cette grande puissance.

NOTES ET REFERENCES

- (1) Nous laisserons de côté le cas de la Grèce, dont l'adhésion en 1981 à la CE a déjà eu l'occasion d'affecter les relations transatlantiques. Mais nous nous y référerons, quand le besoin se présente.
- (2) Il n'en allait pas de même pour d'autres pays tiers qui pour des raisons commerciales (p.e. pays du Maghreb) ou politiques (p.e. Cuba) étaient contre une entrée immédiate des pays ibériques dans la CE.
- (3) Rappelons pour mémoire la participation de l'Espagne à la Conférence des Non-Alignés en 1979 ou la visite de M. Arafat à Madrid au premier ministre de l'époque A. Suarez la même année.
- (4) Voir, p.e. M. Hillenbrand, "The American response to further Enlargement of the European Community towards the Mediterranean", in W. Wallace et I. Herreman (eds.), A Community of Twelve?, Bruges, De Tempel, 1978, pp. 392-408.
- (5) A. Santos, "Le basculement vers le Sud de la politique de défense de l'Espagne" in Affairs Internationales, Tardor-Hivern 1985, nr7, p.34.
- (6) G. Minet et al., Spain, Greece and Community Politics, Brighton, Sussex European Papers, Nr 11, p.18.
- (7) G. Minet et al., ibid, p.16
- (8) Voir, en général, A. Sarasqueta, Despues de Franco, la OTAN, Barcelona, Plaza y Janes, 1985, pour le rôle joué par la République Fédérale d'Allemagne dans la transition de l'Espagne à la démocratie.
- (9) A. Ortega, El purgatorio de la OTAN, Madrid, Ediciones El Pais, 1986, p.221. Traduction libre de l'auteur.
- (10) A. Ortega, ibid, p.161.
- (11) Ceci contraste avec le Portugal ou la Turquie qui pour le moment n'ont pas lié de façon explicite leurs relations avec l'OTAN et avec la CE.
- (12) Ch. Sawyer, "The Effects of the Second Enlargement of the EC on US Exports to Europe" in Weltwirtschaftliches Archiv, vol.120, nr3, 1984, p.p.572-8.
- (13) A. Tovias, "The Effects of the Second Enlargement of the European Community upon Israel's Economy" in E. Gutmann (ed), Israel and the Second Enlargement of the European Community. Political and economic aspects. Jerusalem, The Hebrew University, 1984, p.p.90-1.
- (14) Peterson, W. et al., "Impacts of Spanish Accession to the EEC on production, consumption and trade in feedgrains, oilseeds and livestock products", Michigan State University, Rapport soumis au Département de l'Agriculture des Etats Unis.
- (15) G. Sampson and R. Snape, "Effects of the EEC's Variable Import Levies", in Journal of Political Economy, vol.88, nr5, octobre 1980, p.p.1026-40. Aussi T. Josling and S. Pearson, "Future developments in the Common Agricultural Policy of the European Community", Rapport soumis au Département de l'Agriculture des Etats-Unis, Stanford, California, 1981.
- (16) Selon la Communauté, les bénéfices que les Etats-Unis retireraient de l'élargissement sont cinq fois supérieurs aux coûts. Voir EL Pais, 3 juillet 1986.

- (17) Boletín Economico de Informacion Comercial Española, nr 2040, 16-22 juin 1986, p.p.2045-47.
- (18) Telex Mediterranean, nr.234, 15 juillet 1986
- (19) Il faudrait peut-être nuancer ce point, en observant que les Etats-Unis sont à leur tour en train de devenir une société multilingue.
- (20) International Herald Tribune, 11 août 1986
- (21) Selon El Pais du 28 octobre 1984 70 % du public sondé se manifestait contre les bases américaines alors que "seulement" 52% étaient contre le maintien du pays dans l'OTAN.
- (22) Voir Le Figaro, 2 novembre 1982; aussi A.Ortega, op.cit., p.p.213-5,
- (23) The Economist, 28 juin 1986. Cette revue contraste le cas espagnol aux pays du Benelux ou à l'Allemagne Fédérale.
- (24) Il n'y a qu'à rappeler les positions en flèche que le Gouvernement espagnol a pris contre l'invasion de la Grenade par les Etats-Unis en octobre 1983.
- (25) Selon nos calculs, la dépendance commerciale de la nouvelle Communauté ne change de façon notable que pour ce qui est des importations communautaires du Moyen Orient (de 9,09% à 10,18% en 1984, selon les chiffres de l'OCDE).
- (26) Ce qui contraste quelque peu avec les positions particulières adoptées par la Grèce dans la Coopération Politique.
- (27) Il existe un premier précédent lors des récents menaces de la Lybie contre des villes espagnoles et italiennes à la suite du raid américain sur Tripoli. Les Douze y ont répondu par une réduction du nombre de diplomates lybiens autorisés à séjourner dans la CE et par une vigilance accrue dans l'octroi de visas. Voir ABC, 15 avril 1986.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"L'attitude des Etats-Unis et de la C.E.E. devant le droit du G.A.T.T."

Communication de
Frieder ROESSLER, Professeur associé,
Université Jean Moulin - Lyon III

POURQUOI LES VUES DE LA CEE ET DES ETATS-UNIS SUR LES PROCEDURES
DE REGLEMENT DES DIFFERENDS DU GATT DIVERGENT-ELLES?

Frieder Roessler*

Introduction

Les procédures de règlement des différends du GATT représentent un compromis entre les parties contractantes qui préfèrent régler leurs différends concernant l'interprétation des règles du GATT par l'intermédiaire de tierces parties et celles qui préfèrent les résoudre par la voie diplomatique. D'une part, les procédures prévoient l'institution de groupes d'experts indépendants pour étudier les affaires à la manière des tribunaux. D'autre part, elles stipulent que les recommandations de ces groupes sont des simples avis consultatifs à l'intention des PARTIES CONTRACTANTES du GATT, qui, traditionnellement, prennent leurs décisions par consensus.¹ Les procédures de règlement des différends comportent donc à la fois un élément juridique et un élément diplomatique. Les affaires sont réglées sur la base de l'opinion d'une tierce partie indépendante, qui doit toutefois être approuvée par un organe diplomatique n'agissant normalement qu'avec le consentement des parties au différend. Le poids accordé à l'élément juridique ou à l'élément diplomatique ne dépend pas tant des procédures elles-mêmes que de la façon dont les parties contractantes les appliquent. Depuis toujours, les parties contractantes accordent une importance considérable à l'opinion des groupes spéciaux. Sur les 52 rapports que ceux-ci ont présentés, tous à l'exception de deux ont été adoptés par les PARTIES CONTRACTANTES ou ont abouti à un règlement bilatéral.² C'est donc l'élément juridique qui prime, mais non de façon absolue.

La CEE et les Etats-Unis s'opposent constamment sur la question de savoir si c'est l'élément juridique ou l'élément diplomatique qui devrait prédominer dans les procédures de règlement des différends du GATT. Lors

*Conseiller au Bureau des affaires juridiques du secrétariat du GATT et Professeur associé à l'Université Jean Moulin à Lyon. Les vues exprimées dans cette note sont propres à l'auteur.

des négociations commerciales multilatérales de 1973-79, l'objectif des Etats-Unis était de rendre le processus de règlement des différends moins tributaire du consentement des parties au différend, alors que la CEE insistait pour exercer pleinement son contrôle sur chaque étape des procédures.³ Les Etats-Unis, par exemple, ont proposé que les PARTIES CONTRACTANTES instituent automatiquement des groupes spéciaux chaque fois qu'il leur était demandé, alors que la CEE s'opposait catégoriquement à l'idée d'un droit à l'établissement de tels groupes. Dans le Mémoire d'accord concernant le règlement des différends adopté à la fin des négociations, les PARTIES CONTRACTANTES ont décidé de répondre aux demandes d'institution de groupes spéciaux "conformément à la pratique habituelle" sans toutefois se mettre d'accord sur la définition de la pratique habituelle.⁴ La CEE a davantage cédé en pratique qu'en théorie: elle ne s'est jamais opposée à la création d'un groupe spécial même quand elle doutait très sérieusement de son utilité, et les PARTIES CONTRACTANTES ont maintenant pour habitude d'établir automatiquement des groupes spéciaux.⁵ A la réunion ministérielle du GATT de 1982, de nombreuses parties contractantes, dont les Etats-Unis, ont cherché à apporter de nouvelles améliorations au processus de règlement des différends du GATT. Les Etats-Unis ont appuyé une proposition selon laquelle les rapports des groupes spéciaux devraient être adoptés sans le consentement des parties au différend (proposition dite, du consensus moins deux). Par contre, la CEE souhaitait que la tradition de consensus du GATT soit officiellement reconnue. Après de longues délibérations, les Ministres ont finalement adopté une déclaration dans laquelle ils "ont réaffirmé que le consensus continuera d'être la méthode traditionnelle de résolution des différends" (pour satisfaire la CEE), mais sont également convenus que "toute obstruction dans les procédures de règlement des différends devra être évitée" (pour tenir compte de l'opinion des Etats-Unis).⁶

De l'avis de la plupart des parties contractantes, le thème du règlement des différends devrait être inscrit à l'ordre du jour de la nouvelle série proposée de négociations commerciales du GATT. Une réunion informelle que de hauts fonctionnaires responsables des questions commerciales du Canada, de la CEE, du Japon et des Etats-Unis ont tenue en

janvier 1986 pour discuter de la nouvelle série de négociations, laisse pressentir les divergences de vues qui pourraient opposer la CEE et les Etats-Unis lors de ces négociations. Si les représentants de la CEE et des Etats-Unis sont convenus que les procédures de règlement des différends du GATT devraient être renforcées, ils n'étaient pas d'accord sur les objectifs fondamentaux des modifications. Les représentants des Etats-Unis ont suggéré que l'on cherche à renforcer le rôle des tierces parties, alors que ceux de la CEE se sont montrés très sceptiques quant à la possibilité de transformer le GATT, qui était un organe agissant par consensus, en un tribunal.⁷

Les divergences de vues entre la CEE et les Etats-Unis sur le processus de règlement des différends du GATT a été expliqué de plusieurs façons. Robert E. Hudec a souligné que l'administration américaine saisissait le GATT de plaintes pour donner aux législateurs nationaux la preuve tangible que les Etats-Unis avaient obtenu des compensations pour les concessions qu'ils accordaient dans le cadre du GATT.⁸ Dans la CEE, les résultats des négociations sur la politique commerciale sont ratifiés par un assemblée d'organes exécutifs de gouvernements, le Conseil; aussi, le besoin de preuves tangibles de réciprocité y est-il peut-être moins grand qu'aux Etats-Unis. Edmond McGovern explique en partie les différences d'attitude des parties contractantes à l'égard du processus de règlement des différends du GATT par les différences d'opinion quant à l'opportunité de faire aux différends la publicité qui est associée aux procédures judiciaires.⁹ Il ne fait aucun doute que les procès ne sont pas considérés de la même façon aux Etats-Unis et en Europe. Keynes exagérait, bien sûr, quand il décrivait les Etats-Unis comme une terre dirigée par les hommes de loi et se disait convaincu que le Mayflower, lorsqu'il avait quitté Plymouth, devait être rempli d'hommes de loi¹⁰, mais il demeure qu'il est plus naturel pour un Américain que pour la plupart des Européens de régler un différend par voie de justice.

C'est peut-être parce que les besoins politiques et la façon d'appréhender les choses varient selon les pays que les Etats-Unis ont eu beaucoup

plus recours aux procédures de règlement des différends que la CEE (16 recours introduits par les Etats-Unis entre 1975 et 1985, contre sept pour la CEE).¹¹ Néanmoins, ces différences n'expliquent pas la divergence de vues sur la façon dont les procédures de règlement des différends du GATT, une fois qu'une partie y a fait appel, devraient fonctionner. John H. Jackson établit une distinction entre la diplomatie reposant sur la force et la diplomatie reposant sur la règle, et souligne que les grands pays préfèrent généralement régler une affaire par la négociation alors que les petits pays penchent pour une structure institutionnalisée de l'activité internationale.¹² C'est pour ces raisons que la plupart des nations commerçantes de petite et moyenne importance membres du GATT souhaitent que les procédures de règlement des différends comportent un élément juridique important mais cela n'explique pas pourquoi seuls les Etats-Unis les suivent dans cette voie, et non la CEE, alors que tous deux sont mieux placés que toutes les autres parties contractantes pour faire prévaloir la diplomatie commerciale reposant sur la force.

Selon l'auteur, les vues des parties contractantes en ce qui concerne les règles de procédure du GATT sont fonction de leur attitude à l'égard des règles de fond du GATT. Dans les paragraphes qui suivent, on a donc cherché à répondre à la question posée dans le titre du présent document en analysant a) dans quelle mesure les règles du GATT ont pris en compte les contraintes auxquelles la CEE et les Etats-Unis se heurtaient lorsque leur association avec le GATT a commencé, b) quelle ligne de conduite la CEE et les Etats-Unis ont adoptée à l'égard des règles du GATT lorsque ces contraintes ont évolué et c) les procédures et processus de négociation internes qui déterminent la ligne de conduite adoptée par la CEE et les Etats-Unis à l'égard des règles du GATT.

Position juridique initiale de la CEE et des Etats-Unis au GATT

L'Accord général est le fruit de négociations qui visaient à l'élaboration de la charte d'une organisation internationale du commerce dont les Etats-Unis ont fourni le premier projet.¹³ Bon nombre des obligations proposées dans ce projet et ultérieurement reprises dans l'Accord général tenaient compte des contraintes de politique intérieure et étrangère des Etats-Unis. Par exemple, la clause de sauvegarde inscrite dans l'Accord général correspond à celle que les Etats-Unis, en réponse aux pressions du Congrès, avaient utilisée dans leurs accords commerciaux bilatéraux¹⁴ et l'exception relative aux restrictions à l'importation des produits agricoles était taillée sur mesure pour s'adapter à la législation agricole des Etats-Unis.¹⁵ Les négociateurs des autres pays sont également parvenus à faire en sorte que leurs obligations futures au titre de l'Accord général leur permettent de tenir compte des contraintes politiques auxquelles ils étaient soumis. C'est ainsi que les nations européennes ont négocié des exceptions leur permettant de répondre à la rareté du dollar pendant la période de l'après-guerre par l'imposition de restrictions à l'importation¹⁶ et de maintenir leurs arrangements commerciaux préférentiels avec leurs colonies en dépit du principe de la nation la plus favorisée inscrit dans l'Accord général.¹⁷ Les parties contractantes d'origine convinrent d'appliquer l'Accord général sur la base d'un Protocole leur permettant de n'appliquer la partie de l'Accord général qui régit les mesures non tarifaires, que dans toute la mesure compatible avec la législation obligatoire en vigueur à la date du Protocole.¹⁸ Grâce à ce Protocole, elles évitaient, au moins initialement, tous conflits entre leurs engagements au titre de l'Accord et leur législation nationale lorsqu'elle opposait des obstacles non tarifaires aux importations.

La CEE n'a pas négocié le texte de l'Accord général; elle a dû reprendre les obligations que ses Etats membres avaient contractées à une

époque où ils ne pouvaient pas prévoir les détails d'une politique commerciale européenne commune. La CEE n'a pas officiellement accédé à l'Accord général; l'exception relative à la législation en vigueur ne s'applique donc pas aux règles communautaires. De nombreuses dispositions de l'Accord général qui avaient permis à différents Etats européens de ne pas respecter certains principes fondamentaux du GATT ne couvraient pas, juridiquement, la non-observation de ces principes par la CEE. Par exemple, l'exception à l'Accord général concernant l'équilibre de la balance des paiements, au titre de laquelle les Etats membres de la CEE avaient individuellement justifié leurs restrictions à l'importation, ne pouvait pas être invoquée par la CEE car l'Europe n'a pas de monnaie commune et par conséquent, pas de réserves communes ou de problèmes communs de balance des paiements.¹⁹ Alors que les préférences accordées par les différents Etats membres de la Communauté étaient explicitement visées par l'Accord général, il n'y avait aucune exception spécifique permettant d'élargir ces arrangements pour en faire des systèmes européens de préférences.²⁰

C'est pour ces diverses raisons que les positions juridiques initiales des Etats-Unis et de la CEE au sein du système de droit du GATT étaient totalement différentes. Les Etats-Unis ont été en mesure de modeler leur position en fonction de leurs contraintes politiques tandis que la CEE a dû reprendre les positions juridiques négociées par ses Etats membres. Cela ne signifie pas que les intérêts globaux des Etats-Unis ont été mieux servis par l'Accord général que ceux de la CEE. L'Accord général n'empêche pas les parties contractantes d'atteindre un objectif politique quelconque; il limite simplement le droit qu'elles ont d'atteindre leurs objectifs par des méthodes économiquement inefficaces et politiquement subreptices.²¹ La négociation d'une dispense des obligations fondamentales contractées en vertu de l'Accord général sert donc habituellement des intérêts plutôt sectoriels que nationaux. Le fait est simplement qu'en raison de contraintes politiques, les gouvernements ne sont souvent pas en mesure de poursuivre leurs objectifs de la manière la plus efficace et la plus transparente et que les Etats-Unis ont pu adapter leurs obligations

initiales à leurs contraintes politiques spécifiques, ce qui n'a pas été le cas de la CEE.

La ligne de conduite de la CEE et celle des Etats-Unis à l'égard des règles du GATT

Au fil des ans, la situation économique et politique des parties contractantes change et, tôt ou tard, elles sont toutes confrontées à des situations où, pour ne pas déchoir en tant que parties contractantes, elles doivent soit adapter leur ligne de conduite aux obligations qu'elles ont contractées au titre de l'Accord général, soit adapter leurs obligations à leur ligne de conduite. A long terme, la position juridique initiale qu'une partie contractante a réussi à négocier est donc moins importante que sa capacité à continuellement adapter ses obligations juridiques à ses contraintes.

Les Etats-Unis ont cherché à modifier leurs obligations au titre de l'Accord général afin de tenir compte d'un certain nombre de mesures qui violaient l'Accord et ils y sont parvenus. Ils ont ainsi négocié des dérogations à leurs obligations au titre de l'Accord général afin de pouvoir appliquer la loi portant aménagement de l'agriculture, l'accord avec le Canada sur les importations de produits de l'industrie automobile et la loi relative au redressement du Bassin des Caraïbes.²² La CEE a rarement fait des efforts sérieux pour obtenir la reconnaissance juridique explicite des politiques qui ont fait l'objet de controverses au GATT. Elle n'a donc pas négocié avec succès une seule dérogation.²³ Elle a généralement limité ses efforts à faire tolérer de facto ses politiques, d'ordinaire en faisant clairement comprendre à quel point il serait inutile de tenter de poursuivre les actions introduites jusqu'à obtenir gain de cause et en offrant simultanément de discuter des conséquences pratiques de ses politiques.

Cette position a été adoptée en 1958 lorsqu'après avoir vainement délibéré de la compatibilité de la CEE avec l'Accord général, les

PARTIES CONTRACTANTES ont décidé sous la pression de celle-ci "qu'il serait plus profitable de rechercher des solutions pratiques et constructives en abandonnant provisoirement le terrain juridique et la confrontation des thèses sur la compatibilité du Traité de Rome avec les dispositions de l'Accord général".²⁴ Cette décision a défini le schéma selon lequel les accords commerciaux préférentiels conclus par la CEE avec les Etats membres de l'AELE, les pays méditerranéens et les signataires de la Convention de Lomé ont été examinés. Les PARTIES CONTRACTANTES ont, à chaque fois, laissé en suspens la question de la compatibilité des arrangements avec l'Accord général et ont défini des procédures de notification et de consultation afin de faciliter la résolution des problèmes pratiques que ces accords risquaient de susciter.²⁵ Le système communautaire de prélèvements variables à l'importation et de restitutions à l'exportation de certains produits agricoles a fait l'objet de nombreux débats au GATT. Cependant, dans la plupart des cas, les PARTIES CONTRACTANTES n'ont pas tranché les questions juridiques qu'il soulève.²⁶

S'agissant des accords avec les pays méditerranéens, la CEE a conclu en 1973 un accord informel avec les Etats-Unis en vertu duquel ce pays acceptait de ne pas contester dans le cadre du GATT les arrangements conclus par la CEE en échange de l'assurance que tout problème d'ordre commercial auquel ils donneraient lieu serait résolu. Cet accord a fonctionné jusqu'en 1982, année où les Etats-Unis ont saisi le GATT d'une plainte concernant les préférences tarifaires accordées par la CEE aux pays méditerranéens pour des produits du secteur des agrumes.²⁷ Le Groupe spécial qui a examiné cette plainte a suivi la tradition de pragmatisme inspirée au GATT par la CEE en ce qui concerne les arrangements régionaux: il ne s'est pas prononcé sur la question de la compatibilité des préférences avec les dispositions de l'Accord général mais a suggéré que soit accordée une compensation pour le détournement de trafic de certains produits du secteur des agrumes qui résultait des préférences.²⁸ La CEE, appuyée par 15 autres parties contractantes, principalement de la région méditerranéenne, s'est opposée à l'adoption du rapport du Groupe spécial.²⁹ Les Etats-Unis ont riposté en relevant le droit de douane sur les pâtes

alimentaires importées de la CEE, ce à quoi la Communauté a répliqué en augmentant les droits d'importation sur les citrons et les noix.³⁰ Ces événements ont clairement montré que les accords informels avec les Etats-Unis ne durent pas plus longtemps que les administrations qui les ont conclus³¹ et que des relations commerciales stables passent par l'établissement de règles convenues et non par des solutions ponctuelles. Toutefois, l'issue malheureuse du différend relatif aux agrumes n'a, semble-t-il, servi de leçon ni aux Etats-Unis ni à la CEE. D'après les informations parues dans la presse, la Communauté a une nouvelle fois négocié un modus vivendi informel avec les Etats-Unis en ce qui concerne le différend relatif aux agrumes qui dure maintenant depuis 15 ans: certains avantages commerciaux seraient accordés aux Etats-Unis en échange de quoi ce pays s'engagerait à ne pas contester la légalité des accords méditerranéens au GATT.³²

Ces exemples montrent qu'au GATT la ligne de conduite de la CEE et celle des Etats-Unis sont fondamentalement différentes. D'une manière générale, l'attitude des Etats-Unis est active et vise à obtenir l'acceptation formelle de leurs positions. Dans l'ensemble, la CEE a une attitude passive et défensive, destinée à garantir qu'aucune décision ne sera prise à son encontre plutôt qu'à favoriser l'adoption de décisions positives en sa faveur. Lors d'une récente réunion du Conseil, le représentant de la CEE a dit qu'il ne fallait pas attendre de la procédure de règlement des différends du GATT qu'elle aide à résoudre des conflits dans lesquels des "intérêts nationaux d'une importance vitale" étaient en jeu.³³ Cela est naturellement vrai, mais cette assertion ne signifie-t-elle pas que la CEE, en dépit d'une association de 30 ans avec le GATT, n'est pas sûre que ses intérêts nationaux vitaux sont reconnus dans les règles de fond du GATT interprétées dans les procédures de règlement des différends?

Les origines des différences entre la ligne de conduite de la CEE et celle des Etats-Unis à l'égard du GATT

L'attitude de la CEE, plus passive que celle des Etats-Unis, ne peut être expliquée par des différences de force dans les relations commerciales extérieures. La CEE est le plus grand marché et le plus gros fournisseur du monde. Sa part dans le commerce mondial s'élève à 19 pour cent, contre 14 pour cent seulement pour les Etats-Unis. Avec leurs partenaires associés en Europe, dans la région méditerranéenne et en Afrique, les Etats membres de la CEE disposent d'une majorité confortable dans les réunions du GATT et leurs voix pourraient obtenir une décision en faveur d'une dérogation. Dans le domaine du commerce international, les Etats-Unis n'entretiennent pas au GATT des relations bilatérales institutionnalisées avec un aussi grand nombre de parties contractantes. Ensemble, les Etats membres de la CEE contribuent pour 40 pour cent au budget du GATT et les Etats-Unis pour 15 pour cent seulement.³⁴ Tous ces facteurs externes donnent à penser qu'il est plus facile pour la CEE que pour les Etats-Unis de suivre une ligne de conduite active au GATT.

Il faut donc chercher l'explication de la ligne de conduite moins active de la CEE dans les processus internes de prise de décisions et de négociation qui déterminent l'attitude de la CEE et celle des Etats-Unis à l'égard du GATT. Bien qu'étant un Etat fédéral, les Etats-Unis sont à toutes fins pratiques un Etat unitaire dans le domaine de la politique commerciale. En vertu de la Constitution, la politique commerciale relève du Congrès, mais celui-ci a délégué à l'administration de larges pouvoirs pour appliquer les mesures commerciales courantes. L'administration américaine peut prendre des initiatives dans le domaine des relations commerciales internationales sans autorisation préalable du Congrès et le fait fréquemment. La CEE a quant à elle une compétence exclusive sur les questions de politique commerciale, mais pas sur nombre des domaines qui sont indirectement touchés par les grandes orientations

commerciales, par exemple les relations politiques avec l'étranger et les politiques macro-économiques ou structurelles. Les Etats membres, en partie pour empêcher la CEE de s'ingérer dans les domaines qui leur sont réservés, veulent avoir une part active dans toutes les grandes décisions de politique commerciale. La Commission de la CEE ne peut prendre aucune initiative importante sans un mandat spécifique du Conseil. Les décisions prises au conseil sont généralement le fruit de négociations au cours desquelles chaque Etat membre donne son assentiment aux initiatives présentant un intérêt pour d'autres Etats membres à la condition que ceux-ci fassent de même pour les initiatives qui l'intéressent. Cela explique en partie pourquoi les procédures de prise de décisions et les processus de négociation aboutissant à des décisions de politique commerciale sont bien plus complexes et prennent bien plus de temps dans la CEE qu'aux Etats-Unis et pourquoi la Communauté a beaucoup plus de mal que les Etats-Unis à suivre une ligne de conduite active au GATT.

Conclusions

La réponse à la question posée dans le titre du présent document est donc la suivante: les vues de la CEE et des Etats-Unis sur les procédures de règlement des différends du GATT divergent parce qu'ils ont à l'égard des règles de fond du GATT une politique différente. Cette situation peut, à son tour, être attribuée en grande partie au fait que la CEE est une fédération d'Etats et les Etats-Unis un Etat fédéral et que, par voie de conséquence, les procédures et les négociations internes aboutissant à des décisions de politique commerciale sont beaucoup plus complexes et plus longues dans la CEE qu'aux Etats-Unis. C'est pourquoi on aurait tort de croire qu'il serait possible d'éliminer les divergences de vues concernant les procédures de règlement des différends du GATT par des appels à la volonté politique ou à des changements d'attitude. Les partenaires commerciaux de la CEE feraient bien de tenir compte du conseil d'Ulrich Everling, juge à la Cour de justice des Communautés européennes, d'après lequel il ne faut pas réagir "sans bienveillance ni même en étant convaincu d'avoir raison ... à la complexité et à la lourdeur du processus d'unification de l'Europe".³⁵

NOTES

1. Voir GATT, Instruments de base et documents divers (ci-après dénommés IBDD), Supplément n° 26, pages 231-240.
2. Ne sont pas compris dans ces chiffres les trois rapports de groupes spéciaux présentés au Comité des subventions, institué en vertu du Code des subventions du GATT. A ce jour, aucun de ces rapports n'a été adopté (L/6025, p. 96). On trouvera une liste, établie par Ernst-Ulrich Petersmann, énumérant les plaintes formulées au titre de l'article XXIII de l'Accord général et indiquant la suite qui leur a été donnée, dans Hilf-Jacobs-Petersmann, eds., "The European Community and GATT", Studies in Transnational Economic Law, Vol. 4 (Deventer: 1986), pages 353-392.
3. Pour la position des Etats-Unis, voir l'article 121 de la Loi sur le commerce de 1974 (Public Law 93-618, 93ème Congrès, H.R. 10710, 3 janvier 1975).
4. IBDD, S26/233.
5. La Communauté a émis des doutes concernant l'utilité de l'institution d'un Groupe spécial dans le cas de la plainte des Etats-Unis qui visait la CEE et portait sur les produits du secteur des agrumes (C/M/162, p. 14) et dans le cas de la plainte du Nicaragua qui visait les Etats-Unis et portait sur l'embargo imposé par les Etats-Unis le 7 mai 1985 (C/M/188, pages 13-14).
6. IBDD, S29/16.
7. Pour la position des Etats-Unis, voir le "Daily Bulletin" publié le 14 mars 1986 par la mission des Etats-Unis à Genève, pages 5-8. La Tribune de l'Economie du 21 janvier 1986 a cité M. de Clercq, qui a déclaré "Nous ne croyons pas à une transformation du GATT en tribunal, cela ne marcherait absolument pas".

8. Robert E. Hudec, "Legal Issues in United States/European Trade Policy: GATT Litigation 1961-1985", projet pour une conférence (1986) sur les relations commerciales entre l'Europe et les Etats-Unis, sous l'égide du National Bureau of Economic Research, de Cambridge, et du Centre d'études européennes, de Bruxelles.
9. Edmond McGovern, "Dispute Settlement in the GATT - Adjudication or Negotiation?" dans: Hilf-Jacobs-Petersmann, "The European Community and GATT" (Deventer: 1986), p. 83.
10. Comptes rendus et documents de la Conférence des Nations Unies sur les questions monétaires et financières, Bretton Woods, New Hampshire (Washington: 1948), p. 1109.
11. Voir Commission du commerce international des Etats-Unis (USITC), "Review of the Effectiveness of Trade Dispute Settlement under the GATT and the Tokyo Round Agreements" (1985: publication de la USITC n° 1793), p. 51.
12. John H. Jackson "Governmental Disputes in International Trade Relations: A Proposal in the Context of GATT", dans: Journal of World Trade Law, janvier/février 1979, pages 1-21.
13. Département d'Etat, "Suggested Charter for an International Trade Organization of the United Nations" (1946: publication du Département d'Etat n° 2598).
14. John H. Jackson, "World Trade and the Law of GATT" (Indianapolis: 1969), p. 553.
15. Idem, p. 733.
16. Idem, pages 677-679.

17. Idem, pages 264-265.
18. Voir Frieder Roessler "The Provisional Application of GATT", dans: Journal of World Trade Law, mai/juin 1985, pages 289-295.
19. Un Groupe de travail qui a été institué au GATT et a examiné cette question en 1957 a signalé que la plupart de ses membres "ont estimé que l'institution par les Six de contingents communs non seulement serait contraire aux dispositions de l'article XII de l'Accord général, mais encore irait au rebours du raisonnement économique de base à moins que les Six ne mettent leurs réserves en commun" (IBDD S6/85).
20. Voir le paragraphe 2 de l'article premier de l'Accord général.
21. Ce point est expliqué en détail dans: Frieder Roessler, "The Scope, Limits and Function of the GATT Legal System", dans: The World Economy, septembre 1985, pages 287-298.
22. IBDD S3/33, S14/39 et S31/22.
23. La seule tentative de la CEE d'obtenir une dérogation a échoué (IBDD S17/65).
24. IBDD S7/74.
25. Voir Edmond McGovern, "International Trade Regulation", 2ème éd. (Exeter: 1986), pages 266-268.
26. Idem, page 458.
27. A la connaissance de l'auteur, il n'est fait nulle part état publiquement, par écrit de cet arrangement.
28. Voir C/M/187, pages 23-30.

29. Idem

30. Voir C/139, page 1.

31. Sir Roy Denman, Chef de la délégation de la Commission des CE à Washington, a écrit: "Le personnel de l'administration américaine change, non seulement au sommet, mais aussi beaucoup plus bas dans la structure bureaucratique, à chaque changement de présidence. Il y a de nombreux avantages à cela, comme le rajeunissement du personnel et l'entrée de spécialistes du domaine des affaires; cela évite la sclérose dont peut souffrir une bureaucratie installée à vie. Mais cela signifie aussi que des accords, conclus non pas seulement, par exemple, dans les années 50, mais aussi dans les années 70, risquent d'être perdus dans la brume des temps." ("Go see Senator Y and Congressman Z" dans: Herald Tribune du 20 mars 1986, page 8).

32. Voir Wall Street Journal du 11 août 1986.

33. C/M/198, page 15.

34. IBDD S32/52-54.

35. Ulrich Everling, "The Law in the External Economic Relations of the European Community", dans: Hilf-Jacobs-Petersmann, "The European Community and GATT" (Deventer: 1986), page 106.

(79)

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Les malentendus douaniers entre la Communauté Européenne et les Etats-Unis"

Communication de

Gisèle VIGNAL, C.U.R.E.I., Université des
Sciences sociales de Grenoble

Les opérateurs économiques des pays du Marché commun n'ignorent plus les antagonismes CEE/USA, qu'ils portent sur les questions agricoles, sur l'acier ou affectent... le commerce des pâtes alimentaires ; en revanche ils semblent encore peu avertis des oppositions d'intérêts qui existent dans le domaine des produits de haute technologie. Or ce secteur économique a tendance à croître suffisamment pour que les problèmes qu'il soulève ne soient plus réservés à un cercle d'initiés. Les jeunes entreprises, en particulier les PME qui débudent dans la commercialisation de ce type de matériel, doivent être informées sur le rôle de plus en plus important que joue la douane qui contrôle l'importation et l'exportation de ces produits dont on ne peut parfois nier la résonance stratégique.

Malgré les informations peu à peu divulguées, les échanges de produits de haute technologie restent encore plongés dans la pénombre, ce qui entretient de nombreux malentendus : malentendu politique car ces marchandises alimentent aujourd'hui un courant d'échanges Est-Ouest, malentendu administratif car on ignore encore quelle est la liberté d'action des autorités étatiques qui assurent le contrôle de ces produits, malentendu de terminologie car ces matériaux sont parfois difficiles à définir, malentendu enfin car les autorités communautaires ont, pour ce secteur, disparu de la scène.

Dans l'espace réduit de cette communication, nous tenterons de les dissiper en exposant tout d'abord les données contradictoires du dialogue euro-américain avant de découvrir que les Etats de la Communauté n'ont pour le moment aucune action concertée. L'exemple le plus significatif nous en est donné par la France qui vient de se doter d'une nouvelle législation. Or cette attitude, qui se veut préservatrice des intérêts stratégiques de notre pays, ne semble guère faciliter la tâche des exportateurs.

I - Les données du dialogue euro-américain

Contrairement aux apparences, le contrôle des échanges de produits de haute technologie relève de préoccupations fondamentalement différentes de celles qui animent le contrôle du commerce extérieur. Dans ce domaine, il s'agit essentiellement de sauvegarder non pas l'économie mais les intérêts stratégiques des pays alliés. A cette fin, ceux-ci

sont, depuis 1949, membres du COCOM (Coordinating Committee) "sorte d'arrangement international informel" dont le but est d'empêcher les pays communistes de s'approvisionner en matières stratégiques ou de haute technologie⁽¹⁾. Le COCOM recommande donc à ses membres de respecter l'embargo (2) à destination des pays socialistes sur les produits qui pourraient renforcer le potentiel militaire du bloc soviétique. En simplifiant à l'extrême, nous retiendrons que le système repose en fait sur l'établissement et la mise à jour par le COCOM de listes de biens pour lesquels les Etats sont pratiquement contraints de refuser l'exportation vers l'Est car leur sécurité pourrait être à long terme menacée. Ce contrôle exige donc un formalisme rigoureux et très surveillé (essentiellement délivrance de licences spéciales). Bien que les membres du COCOM soient tous partenaires - à l'exception du Japon - de l'OTAN, il n'en reste pas moins qu'Américains et pays de la Communauté n'ont pas les mêmes vues en matière de produits stratégiques. Si les Américains restent toujours très méfiants à l'égard des fuites vers le bloc soviétique, la position géopolitique de l'Europe de l'Ouest la prédispose aux échanges avec l'Est et la conduirait à opter pour une politique d'ouverture (3). Or depuis l'administration Reagan, on assiste au contraire à un renforcement des contrôles sur les exportations de biens stratégiques. En particulier, depuis 1981, sous la pression des Américains très inquiets de la remontée par les soviétiques de leur retard scientifique, les listes COCOM des produits sensibles soumis en principe à embargo ont été considérablement allongées (4)

(1) Sur l'ensemble de la question, cf. JOLY, Le régime français du contrôle du commerce extérieur, p. 454 et s.

(2) Cf. L. DUBOIS, L'embargo dans la pratique contemporaine, Annuaire français de droit international, 1967, p. 99.
Y. PEREZ, La dissuasion par les embargos, CIRPES, 1985.

(3) Le Commerce Est-Ouest est beaucoup plus important en Europe qu'aux Etats-Unis. En 1984, l'Europe occidentale a exporté pour 28,2 milliards de dollars à destination de l'Europe de l'Est, essentiellement des biens industriels ; les exportations américaines ne se sont chiffrées qu'à 5 milliards de dollars constituées essentiellement par des fournitures de céréales, Rapport Metten P.E. doc. A2, 99/85.

(4) Il semble qu'une partie non négligeable des principaux équipements et matériaux de la "Military Critical Technologies List" du Ministère américain de la Défense figure dans les listes COCOM. Rapport Metten précité.

et l'échange de tous ces produits exige dans certains Etats la mise en place d'une procédure douanière très stricte. C'est également à l'initiative des USA que le COCOM s'est montré de plus en plus soucieux de mieux définir les produits technologiques en établissant avec beaucoup de minutie cette liste des matériaux dits stratégiques. On distingue ainsi trois niveaux dans les produits à caractère stratégique : ceux relevant du secteur militaire, ceux relevant du secteur nucléaire et ceux relevant du secteur industriel et civil. Ce sont évidemment les matériaux de ce groupe qui sont source de conflits car ils regroupent un grand nombre d'équipements et de technologies dits à double usage. Sans pouvoir détailler la question, on remarque qu'en amont de la liste industrielle et civile se trouvent les techniques émergentes encore peu accessibles au grand public, en aval apparaissent des articles de vulgarisation et faciles à commercialiser. La controverse est la suivante : à quel niveau de technologie doit-on considérer les produits comme ayant un caractère stratégique ? Un exemple simple éclairera le lecteur ; faut-il soumettre à embargo un jouet composé d'un circuit électronique très moderne qui le cas échéant pourrait être transposé dans le domaine militaire (5) ?

Si les autorités américaines souhaitent une liste COCOM très longue, certains pays du Marché commun aspirent au contraire à une libéralisation des produits devenus biens de consommation courante (calculateurs électroniques, fours à micro onde...) afin de faciliter aux opérateurs économiques la conquête de nouveaux marchés.

Face aux américains, certains pays de la CEE n'apparaissent donc guère favorables à ce resserrement des contrôles sur les importations et exportations de produits de haute technologie. Ils le sont d'autant moins que les américains, se prévalant de l'Export Administration Act,

(5) La définition du produit de haute technologie pose parfois problème aux autorités étatiques des Pays de la Communauté : ainsi un secrétaire d'Etat néerlandais a-t-il déclaré que les autorités néerlandaises ne disposaient pas des connaissances techniques nécessaires pour savoir ce que signifiaient exactement les propositions d'embargo technologique du COCOM, Rapport Metten précité.

révisé en 1985, souhaitent de plus en plus étendre leurs contrôles en les prolongeant chez les alliés. L'industrie européenne se heurte donc au caractère extraterritorial de la législation américaine, ce qui oblige nos entreprises à connaître, avant de conclure un marché, les dispositions législatives américaines applicables (6). Il faut savoir par exemple qu'un industriel de la CEE qui souhaite exporter un produit qui contient des composants américains doit demander auprès du département du commerce des USA une licence validée. S'il "oublie" cette formalité, les douaniers américains en poste dans les Etats membres seront vite renseignés (...) et l'exportateur inscrit sur une liste noire aura la désagréable surprise de se voir refuser l'importation de ces composants américains... "pour avoir violé les intérêts américains de sécurité".

Les Etats alliés souhaitent donc se détacher de cette emprise américaine et pourtant, devant ce problème, les Etats du Marché commun offrent une totale désunion.

II - L'absence de concertation entre les pays du Marché commun

Face à l'omniprésence des américains au COCOM, on devait s'interroger sur la réaction des pays de la Communauté Economique Européenne. Or, il faut constater que, sur ce terrain, brandissant une souveraineté pourtant bien limitée, chaque Etat agit selon ses propres intérêts et les recommandations du COCOM ne prennent pas toutes la même portée. Concrètement, il est utile de s'informer sur l'application de cette liste COCOM dans les Etats membres, tâche difficile car ce secteur économique reste largement soumis aux secrets militaires. Très schématiquement, on remarque néanmoins deux attitudes : la première est adoptée par l'Allemagne, la Belgique et les Pays Bas : ces pays n'ont pas jugé nécessaire d'introduire dans leur législation douanière la publication d'une liste de biens dits stratégiques et soumis à embargo. La seconde est plus facile à connaître : c'est celle de la France qui s'est dotée depuis

(6) Cf. sur ce point la communication de M. BERMAN, Commission n° 3 du présent colloque.

de nombreuses années d'une législation spécifique connue sous le nom de "contrôle de la destination finale" (7). La Douane y est investie d'une mission importante et les moyens de contrôle dont elle dispose peuvent entraver les opérateurs français.

D'une côté donc, une absence de textes spécifiques qui peut laisser penser que la réglementation relative aux échanges de produits de haute technologie est plus souple que la législation française. M. le Professeur YaRemtchouk de l'Université de Louvain dévoile que les autorisations d'exportation relèvent en Belgique plus de négociations avec les autorités compétentes que de règles strictes (8).

Le formalisme des échanges de produits stratégiques apparaît donc moins sévère que celui que doivent vaincre les industriels français. En effet la tâche de ces derniers vient encore d'être alourdie par la publication toute récente de plusieurs textes douaniers. Contrairement à ses partenaires, la France a très vite suivi les Etats Unis et c'est par le biais d'une annexe à l'avis aux exportateurs du 5 décembre 1985 (JO RF du 5.12.1985) qu'elle a publié la liste des produits stratégiques soumis à réglementation spéciale. Elle a largement entendu resserrer ces contrôles puisque la liste qu'elle publie est plus longue que la liste COCOM et concorde à quelques exceptions près avec la "Commodity Control List" publiée par le Ministère du commerce américain (9). Le texte de l'avis énonce quant à lui toutes les formalités complexes que devront

(7) Cf. B. WARUSFEL, Le contrôle des exportations stratégiques, Revue Défense Nationale, février 1985 ; CRE BASSA, Le rôle de la douane dans l'exportation des matériels de guerre et assimilés, la vie de la douane, Février 1985.

(8) Ces propos sont extraits d'une communication présentée au Colloque organisé par le Centre Droit et Défense sur le thème : Le contrôle des exportations de haute technologie vers les pays de l'Est (Paris, 24 et 25 avril 1986).

(9) Cf. Fr. HAEGEL, Le COCOM et les restrictions aux exportations de haute technologie vers les pays de l'Est, Le courrier des Pays de l'Est, Déc. 1985.

respecter les entreprises françaises : licence, certificat international d'importation, certificat de vérification de livraison (10). Sans doute cette procédure est-elle apparue quelque peu contraignante, car un arrêté du Directeur Général des douanes du 13 janvier 1986 (JO RF du 30.1.1986) crée un système de licence de distribution délivrée aux exportateurs ayant un courant continu d'échanges qui devrait alléger la tâche de nos exportateurs. Mais, en contrepartie, ces entreprises devront mettre en place des procédures internes de contrôle dont la douane vérifiera la fiabilité. N'omettons pas de souligner ce caractère tout à fait novateur. "La douane vient par ce texte d'être dotée d'un pouvoir de vérification du fonctionnement interne des entreprises important ou exportant des produits stratégiques" (11).

C'est donc devant ce déséquilibre entre procédures douanières des Etats membres que nous nous émouvons, car faute de décisions à l'échelle de la CEE, les ressortissants de l'Union douanière risquent fort de souffrir des vieilles habitudes des douaniers. Au laxisme des uns, qui laisseront sans contrôle strict leurs industriels conquérir les marchés alléchants, s'opposera la traditionnelle rigueur des autres qui, disposant d'une législation acerbe, pourront poursuivre les opérateurs économiques dérouterés et retenir à leur rencontre les délits les plus graves.

-000-

(10) Les chefs d'entreprises françaises parlent souvent d'une course de "sauts d'obstacles" car il leur faut successivement affronter plusieurs organismes pour obtenir leurs formalités : SAFICO, DNED, CERDOC...

(11) Cf. Le contrôle de la destination finale, dossier technique, La vie de la douane, n° 203 mai 1986.

Face à ces problèmes très brièvement rapportés, le juriste de droit douanier communautaire s'interroge : La France, souvent précurseur dans l'aménagement de procédures douanières, est-elle dans la bonne voie et doit-elle montrer l'exemple à ses partenaires de la CEE en les incitant à reprendre une législation rigoureuse, certes, mais dont le fondement juridique peut paraître bien incertain ? (Le système du contrôle de la destination finale ne repose-t-il pas tout entier sur le décret du 30 novembre 1944 qui édicte le principe de la prohibition générale de la nation en temps de guerre ? (12))

Devant l'offensive américaine, ne serait-il pas opportun que les autorités communautaires envisagent d'harmoniser ce domaine dont la portée économique est sans doute capitale pour le XXI^e siècle. Le problème dépasse d'ailleurs largement le droit douanier car peut-on vraiment croire qu'une législation douanière sur le renforcement des règles de contrôle en matière de produits stratégiques maintiendra encore longtemps l'industrie soviétique en retard sur les pionniers américains ? On devinera la réponse en rapportant ^u Considérant d'une proposition de résolution du Parlement Européen relative à ce sujet :

" Les Etats Unis sont certes principalement préoccupés par les conséquences d'une acquisition non désirée de technologie occidentale par le bloc de l'Est, mais c'est principalement l'Europe Occidentale qui doit supporter le poids de la politique restrictive qu'inspirent ces préoccupations" (13).

Il reste à la Commission de trouver une solution qui satisfasse les milieux économiques communautaires tout en redonnant confiance à nos partenaires d'Outre-Atlantique.

(12) Les avis aux importateurs et exportateurs entrent dans le cadre de la réglementation française du Commerce Extérieur. Ils se rattachent ainsi à la loi 66.1008 du 28 décembre 1966 sur le contrôle des changes et à plusieurs textes réglementaires d'application dont l'arrêté ministériel du 30 janvier 1967, publié en annexe du Code des douanes, éd. 1986, p. 363 et l'arrêté du Directeur Général des douanes du 30 janvier 1967, même réf. p. 366.

(13) Rapport Metten, précité.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Le point de vue américain sur les contentieux sidérurgiques"

Communication de

Robert S. WALTERS et Alberta M. SBRAGIA,
Professeurs, University of Pittsburgh

I have been asked to provide this conference with an American perspective on steel trade as it affects universal relations between the United States and the European Community. The plight of American and European steelmakers in a rapidly changing international steel market has been well documented by analysts on both sides of the Atlantic. (Meny et al, Ingo Walter, Barnet & Schorsch, Crandall) No purpose will be served by reciting still again these familiar events. Instead, I will offer a somewhat personalized set of observations about developments in steel and other controversies destabilizing trans-Atlantic trade relations. These observations are based on close scrutiny of steel trade and industry adjustment over the past decade and recent discussions with U.S. labor, industry, and trade officials.

American-Community trade in carbon steel is presently conducted within the comprehensive steel trade program initiated by the Reagan administration in September 1984. This program consists of arrangements with the EEC and 17 other states for voluntary restraints on steel exports through September 1989 in return for withdrawal of unfair trade complaints by U. S. steel firms during this period. It was modeled after the 1982-1985 bilateral trade agreement(s) governing U. S. steel imports from the EEC. The 1984 steel trade program was designed to facilitate the slumping American industry's modernization and adjustment by limiting finished steel imports to approximately 18 percent of the domestic U. S. steel market and imports of semifinished steel to approximately 1.7 million tons.

Some type of import relief for the beleaguered U. S. steel industry was a political imperative in 1984. Protection for the steel industry was forced as an issue in the presidential campaign by the Bethlehem Steel Company-United Steel Workers initiation of a Section 201 (escape clause) injury complaint in early 1984. This started a formal process under U. S. trade law which mandated a presidential decision on steel trade by September 1984, forcing both Reagan and Mondale into

campaign commitments to aid the steel industry. The states of the Midwest whose economies are tied importantly to the steel industry account for 1/3 of the 270 electoral college votes needed to win the presidency.

The 201 complaint yielded an International Trade Commission (ITC) recommendation of quotas and tariffs on a variety of steel products (but by no means all) determined to have caused injury to domestic steelmakers. President Reagan presented his program of Voluntary Restraint Agreements (VRAs) as an economically and politically preferable alternative to the ITC recommendation on several grounds. The ITC recommendation would not have generated import relief in a number of product lines crucial to the health of the domestic steel industry (pipes and tubular steels, for example); no findings of injury from imports were generated under the Section 201 proceedings in these products. The VRAs permitted import relief that was comprehensive in product coverage and more likely to provide effective economic assistance to U. S. steel producers. The ITC recommendation of quotas and tariffs relief would undoubtedly result in retaliation by the EEC and others under GATT provisions, whereas VRAs would not.

The VRA program was focused on unfair trade, unlike the 201 complaint. This was far more compatible ideologically to the President. By couching steel import relief in terms of fair trade, the administration could argue that it still champions free (but fair) trade. This packaging for the program bridged the deep division on the issue within the administration between the advocates of relief for the steel industry (Brock, Balderidge, and White House Political Advisors) and dedicated free traders (Stockman, Regan, Schultz, and the Council of Economic Advisors). Another benefit from the administration's steel trade initiative was to undercut the pressure building in Congress during 1984 for an all-inclusive steel quota bill limiting imports to 15 percent of the domestic market.

After announcing the export restraint program in September 1984 the United States initiated bilateral negotiations with virtually all of the major foreign suppliers of steel products to the American market including the EEC, with which it had already concluded a similar agreement governing steel trade through 1985. This agreement has been incorporated into the comprehensive VRA program and extended through September 1989. By its terms EEC steel exports are to be held to 5.5 percent of the U. S. market in return for the withdrawal of unfair trade claims by U. S. steel firms. Particularly contentious negotiations on US-EEC steel trade occurred regarding semifinished steel and pipes and tubular steel over the past 2 years.

Pipes and tubular steel were not among the licensed products in the 1982 US-EEC steel agreement; but, the United States understood the EEC to have expressed a firm intention to limit exports of pipes and tubes to 5.9 percent of the U. S. market--consistent with targets for the ten products explicitly controlled by the agreement. During 1984 Community exports of pipes and tubes surged to more than 14 percent of the U. S. market, even higher for oil country pipes and tubes in great demand at the time. Despite attempts to control these imports through negotiation, it was only after the U. S. unilaterally imposed a temporary ban on any further imports of pipes and tubes from the EEC that an agreement was reached in early 1985 limiting their penetration to 7.6 percent of the U. S. market. Pipes and tubes then became licensed products as part of the steel trade pact extended through September 1989.

The steel trade controversy settled only this month involves EEC exports of semifinished steel to the United States. These are treated as consultation rather than licensed products under the terms of the extended US-EEC steel agreement. In 1982 when trade officials attempted to stabilize steel import levels for the EEC, the Community exported 188,000 tons of semifinished steels to the United States (Data

supplied by the United Steelworkers of America). American officials expected the 1982 agreement to inhibit diversification and surges of EEC steel exports in steel products other than those formally licensed. Yet EEC exports of semifinished steel quadrupled to over 800,000 tons by 1984. The president's VRA program of 1984 anticipated a ceiling of approximately 1.7 million tons of semifinished steel imports from all sources. During 1985 and 1986 United States and Community trade negotiations over the level of semifinished steel imports have been a major irritant in trans-Atlantic steel trade. The United States wanted to limit EEC semifinished steel to 400,000 tons/year (twice the 1982 level at which American officials were trying to hold EEC imports in the 1982-85 agreement) with an additional 200,000 tons earmarked for British Steel's exports to its Tuscaloosa Steel Corporation affiliate in Alabama. The Community pressed for export levels commensurate with present shipments of semifinished steel to the U. S.

Lack of progress in reconciling this dispute led the United States to restrict, unilaterally, imports of semifinished steel from the Community in December 1985. The EEC retaliated in February 1986 by curtailing imports of fertilizer, coated paper and animal fats from the United States. In recent months the EEC and the U. S. positions have converged towards a settlement that would allow 800,000 tons of semifinished steel to enter the U. S., including 200,000 tons for British Steel's Alabama operation.

The semifinished steel controversy is of special significance to American steelmakers and labor. A widespread practice of reliance upon imports of semifinished steel would diminish the American steel industry's efforts to modernize the hot end of its steelmaking operations. Labor officials in the United States, especially, see high levels of semifinished steel imports as signalling a gradual termination of basic steelmaking in the U. S. industry that would transform the American steel companies into steel finishers. Their fear of witnessing such a

structural transformation in the steel industry make them especially vocal in opposing to semifinished steel imports - witness the aggressive USW campaign to thwart the proposed integration of the Ravenscraig (British Steel) and Fairless works (USS) in 1983 which would have shut down the hot end of USS's Fairless plant by bringing in slabs from the UK. Settlement of the semifinished steel question between the EEC and the U. S. is of great importance for containing conflict in trans-Atlantic steel relations.

The extension of the ECC-U. S. steel trade agreement through September 1989 and the settlement of the semifinished steel and pipe and tube issues seems to provide a stable regime in steel trade for the years immediately ahead. American steel firms, like their European counterparts still confront staggering financial and adjustment challenges - as the recent Chapter 11 action by LTV exemplifies. Yet, representatives of labor, the industry and government are reasonably satisfied, in fact, with the VRA program now in place. American steelmakers' problems today stem far less from imports than from softness in demand in the domestic market. The VRAs have removed unfair trade in steel, at least temporarily, as a live issue in U. S.-EEC commercial relations.

While the prospects for tranquil steel trade relations between the U. S. and the Community look relatively bright for the immediate future, what will happen when the trade agreement covering steel expires in September 1989? The steel industry's problems are chronic. Despite rhetoric calling for free trade, there have been very few years since the U. S. imposed UERs in 1968 when steel trade between the EEC and the U. S. has not been managed under some type of sectoral trade mechanism. The steel industries in Europe and the United States have become dependent upon trade officials to cartelize markets now that the firms themselves have lost the economic capacity to do so (See Crandall, pp. 29-31). If the future is revealed in the past, we should expect to see American steel firms initiating, or

threatening to initiate, another avalanche of unfair trade complaints in 1989 directed at Europe and newly-industrialized countries. The purpose will be to force U. S. trade officials to negotiate still another regime managing steel imports in return for the industry's agreement not to swamp the Commerce Department's administrative capacity to process unfair trade petitions. Steel trade, like textiles, is likely to be conducted as a case apart from "orthodox" GATT-like commerce for the foreseeable future. It is a welcome relief not to see steel at the center of U. S.-EEC commercial conflict today, but it should be no surprise if steel were to reoccupy this position in the years ahead.

The greatest challenges to U. S.-Community trade relations lie outside steel. From the American perspective our problems center on agricultural subsidies and trade promotion programs that have grown beyond both the Community or Washington's capacity to sustain prudently. As David Curry suggests, the United States and the EEC

"tend to resemble two incurable alcoholics propping each other up while discoursing learnedly on the virtues of temperance. The fact of the matter is that when it comes to supporting farmers, the United States and the European Community are the two oldest recidivists in the business" (Curry, p. 12).

U. S. agricultural exports have declined markedly during the 1980's, with an agricultural trade surplus in 1986 projected at under \$7.5 billion -- only 28% of the surplus for 1981 (Congressional Quarterly, July 19, 1986, p. 1632). American agricultural subsidies are expected to cost over \$30 billion in 1986 -- compared to \$4 billion per year in the 1970's (ibid, p. 1636). The Community's budget is staggering under the burden of maintaining its Common Agricultural Policy and the overproduction it stimulates. In addition, accession of Portugal and Spain to the

EEC with losses for U. S. agricultural exports has precipitated a major conflict with the United States over the Community's compliance with Article 24-6 in the GATT.

Americans typically focus much of the blame for their problems in agricultural trade on the CAP, while paying less attention than appropriate to other factors such as the dollar's exchange rate, the emergence of new agricultural exporters in the third world (Brazil and Argentina), the increasing self-sufficiency of traditional agricultural importers (India and China), and the loss of markets due to its political embargoes (Curry, p. 15). Nevertheless, financial strains and trade conflicts associated with agricultural surpluses make it imperative for both the United States and the EEC to re-examine their agricultural policies. Controlling agricultural production and trade subsidies will be a critical dimension of upcoming multilateral negotiations if the GATT is to contribute significantly to improving trans-Atlantic trade relations.

Another problem high on the trade agenda of U. S. trade officials in relations with the Community involves improvement of dispute settlement mechanisms within the GATT. In several cases, such as the U. S. complaint about EEC preferential treatment for citrus imports from some Mediterranean countries, a GATT panel sustained the American position. But the EEC blocked the adoption of the panel result and dragged out a negotiated settlement to the dispute -- until August 1986 (Yeutter, p. 10). To American trade officials the issue is less what has unfolded in the citrus/pasta lemon and walnut retaliations per se, than improving GATT mechanisms for resolving this and other U. S.-EEC trade conflicts that drag on for years.

One cannot provide an overview of U. S.-EEC trade relations without taking note of a greater stridency in recent U. S. trade diplomacy. It is important to recognize that the more aggressive trade stance by the administration is not focused upon Europe -- even if during 1985 and 1986 the EEC has encountered U. S.

retaliation, self initiated Section 301 unfair trade cases, and unilaterally declared import embargoes to accelerate specific trade negotiations. But, the administration also initiated Section 301 unfair trade cases against Brazil, Korea, and Japan during 1985. It has openly challenged Brazil on its information policies closing domestic computer markets to American products. It has launched a 301 investigation into Korean laws governing the protection of intellectual property. The threat of retaliating for unfair trade practices produced recent agreements with Japan on leather goods as well as on dumping and greater access to the Japanese market for U. S. producers of semiconductors. The United States and Canada were locked in a trade controversy this summer over U. S. tariff increases of up to 35 percent on Canadian shakes and shingles and Canadian retaliation.

Do these trade problems with Europe and other states mark a significant departure for U. S. trade policy -- a shift in its approach to leadership of the international trade order? No. The aggressiveness of the administration in trade negotiations since 1985 is aimed less at countries abroad than at an increasingly protectionist Congress and the Democratic party as elections approach in 1986. Record trade deficits, continued competitiveness problems in numerous manufacturing industries in spite of the dollar's devaluation, slowing economic growth, and a free trade ideology of the Reagan administration which appears insensitive to regional and sectoral economic difficulties have given Democrats the sense that the administration is politically vulnerable on trade. The 1986 House Trade Bill pushed by the Democrats and supported by 59 Republicans would remove much of the President's discretion in retaliating against countries found to be conducting unfair trade under U. S. law. It would also mandate annual cuts in the bilateral trade surpluses of countries like Japan, West Germany and Taiwan with the United States (Congressional Quarterly, May 24, 1986, pp. 1154-58). There is increasing concern that some type of trade protection legislation will pass even in

the Republican controlled Senate this fall as trade policy becomes a campaign issue.

The administration has vigorously opposed such legislation. The stridency of its trade diplomacy with the EEC and other states since the fall of 1985 is a self-conscious effort on the part of the administration to demonstrate to Congress that U. S. trade law as it stands provides instruments adequate to protect and advance American commercial interests. Moreover, high profile attempts to resolve long standing trade disputes (such as citrus preferences as well as subsidies for canned fruit and wheat flour in the EEC) are meant to demonstrate that the administration is not as insensitive to domestic political concerns about American trade policy as the image conveyed by the Democratic party.

In the same vein, the administration attaches great importance to launching a new GATT round of unilateral trade negotiations. Whatever its agenda and the international economic consequences of another GATT round, it will be as invaluable to Reagan as an instrument to help contain domestic political pressures for trade protections as it has been to Presidents past.

I. M. Destler recently presented the structure of U. S. trade policy and law since World War II as designed to insulate Congress from the protectionist demands of its constituents (Foreign Policy, 1986). Until 1985 the Reagan administration demonstrated little inclination to insulate Congress from the rising protectionist pressures by its unwillingness to manage the exchange rate of the dollar, its rhetorical adulation of free trade and uninhibited market forces for guiding adjustment, and the low priority it attached to trade policy as evidenced by moving Brock to the Labor Department and waiting over three months to name his successor (Yeutter) as U. S. Trade Representative (Destler, p. 102-105). Caught between the economic pressures facing their constituents and Reagan's seeming lack of concern about trade and monetary developments, Congressional demands for protectionism,

("Japan bashing", for example) was as much a message to the White House as it was to America's trading partners (Destler, p. 104).

All this is to suggest that recent trade tensions between the United State and the Community, especially increased agresiveness by U. S. negotiators since the fall of 1985, are best understood as a function of developments in domestic American politics, not as a change in the design of American international economic strategy. In the context of Destler's analysis, over the past year (the G-5 intervention in money markets, self-initiated unfair trade cases, retaliations) the administration's responses to domestic protectionist pressures are attempts to restore a measure of the insulation on trade policy which Congress expects. Should these efforts succeed we can expect to see trade recede somewhat as a domestic political issue in 1987. This would do a great deal to place commercial relations between the United States and the EEC on a more stable and constructive course.

Our discussion of U. S.-EEC trade has moved from steel to broader issues of commerical relations generating trans-Atlantic conflict in recent years. In looking ahead, I think it useful to cast the net still wider to consider some likely requirements for managing U. S.-EEC trade, as well as global trade, more effectively. Here, I am not attempting to outline the requirements for conducting a successful new GATT round - others at the conference will undoubtedly address this subject in some detail. Rather, I want to place trans-Atlantic trade in a wider policy and structural context -- however, unsystematically space permits us to develop these points here.

All analysts of international economic relations are well aware of the connection between a stable monetary system and a viable liberal trade order. The dramatic swings in the value of the dollar in the 1980s have generated great trade imbalances and conflict between the United States and its major trading partners. Development of effective means of multilateral collaboration to stabilize exchange

rates among the major international currencies would do more to enhance the prospects for orderly trade relations than any conceivable agreement in a new round of GATT negotiations. Successful management of exchange rates, in turn, will require far more intensive coordination of domestic fiscal and monetary policies among the European states, Japan, and the United States. Thus, monetary relations and the interaction of macroeconomic policies among the advanced states are likely to be more decisive than multilateral trade negotiations in determining the future international trade order and the evolution of U. S.-EEC commercial relations. Greater attention must be accorded to the linkage among these elements of domestic and foreign economic policy by public officials than we have witnessed until now.

Managing adjustment to structural economic shifts in the international division of labor is another major challenge to the liberal trade order. This is at the heart of heightened American insistence on fair trade. It is a very difficult challenge because it takes trade negotiations into the thicket of a diverse array of microeconomic policies (subsidies of all sorts, research and development, competition policy, for example). Moreover, it exposes profound differences in the political-economic philosophies of countries (even with market oriented economies) over the proper role of the state in the economy. Trade officials will constantly be frustrated in their attempts to manage the trade system effectively if they continue to negotiate a myriad of trade conflicts (steel, telecommunications, textiles, for example) as discrete issues rather than linking them as manifestations of more basic differences in prescriptions for stimulating and accommodating structural economic adjustment.

The EEC and the United States together share a common concern regarding their growing bilateral deficits with Japan and the size of Japan's annual global trade surpluses. While an obvious source of disequilibrium is the global trade

system, this is really the tip of a longer term iceberg in the future trade order. The Pacific basin now accounts for a larger share of U. S. trade than the Atlantic. If China continues to integrate itself more completely with the international economy and the Asian NICs continue their growth, the Pacific will clearly become the center of global commerce. This will pose tremendous challenges to GATT and the existing trade order conceived and created in accordance with Western political economic institutions and philosophies. The United States and Europe are likely to face a series of particularly difficult procedural and structural changes in managing trade as Asian states assume a more salient position in the global economy. As different as they are from one another, Japan, the Asian NICs, and China all approach the international economic system as late industrializers with established traditions of an active entrepreneurial role for the state in domestic and foreign economic affairs. All are also resentful of Western hegemony in the international system.

These developments will immensely complicate U. S.-EEC trade relations. On the one hand they will be de facto allies in attempting to preserve and extend their traditional position of leadership in guiding the international trade order. On the other hand they will be positioned very differently in a trade order centered around the Pacific. The United States is part of the Pacific basin and has much closer economic bonds with Asia than does the EEC. Indeed, this points to an extraordinary opportunity and responsibility for the United States in helping shape a global trade order in rapid transition - it is the only advanced industrial state lying both in the Atlantic and the Pacific basins.

This survey of trade relations between the United States and the European Community has gone considerably beyond the steel question. Perhaps the structure of the survey reflects a significant change in U. S.-EEC commercial relations over the past decade. Rather than dictating the tone of overall U. S.-EEC trade relations as they did for most of the past decade, the management of steel issues in the late 1980s is more a reflection of other currents dominating world trade.

References

- Donald Barnett and Louis Schorsch, Steel: Upheaval in a Basic Industry (Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1983).
- Robert Crandall, "The EEC-U. S. Steel Trade Crisis," in L. Tsoukalis (ed), Europe, America and the World Economy (Oxford: Basil Blackwell, 1986), pp. 17-49.
- David Curry, "Farm Trade: A European View," Europe, April 1966, pp. 12-15, 45.
- I. M. Destler, "Protecting Congress, or Protecting Trade?," Foreign Policy, No. 62 (Spring 1986), pp. 96-107.
- Yves Meny et. al., The Management of an Industrial Crisis: The Case of Steel in the 1970s (Florence: European University Institute, 1985).
- "Over Reagan's Protest, House Votes Trade Bill," Congressional Quarterly May 24, 1986, pp. 1154-1158.
- Ingo Walter, "Structural Adjustment and Trade Policy in the International Steel Industry" in William Cline (ed), Trade Policy in the 1980s (Cambridge: MIT Press, 1983), pp. 483-525.
- Robert Walters, "Industrial Crisis and American Public Policy: Patterns Evident in the Steel, Automobile, and Semiconductor Experiences," in L. Hollist (ed), International Political Economy Yearbook, Vol. 1, (Boulder: Westview Press, 1985), pp. 153-74.
- Clayton Yeutter, Speech delivered before the World Economic Forum, Geneva, Switzerland, December 6, 1985, (Washington, D.C.: U. S. Trade Representative, 1985), p. 10.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-A : RELATIONS COMMERCIALES GENERALES

"Prospective des relations économiques Communauté Européenne - Etats-Unis"

Communication de

Albert BRESSAND, Directeur du Programme
"Prométhée" - Paris

Albert Bressand

octobre 1986

PROSPECTIVE DES RELATIONS
ECONOMIQUES EURO-AMERICAINES

I - La fin des poupées russes

Le cadre de régulation des relations économiques internationales mis en place à la fin de la seconde guerre mondiale obéissait à une logique que l'on pourrait comparer à l'emboîtement des poupées russes.

Au centre de l'édifice se trouvaient les *économies nationales*. Des regroupements régionaux - tout particulièrement celui des communautés européennes - dessinaient ensuite un *premier cercle* de solidarités et d'interdépendance. Le *second cercle* correspondait alors à celui des économies occidentales adhérant à la même philosophie économique - celle du marché - dont elles s'efforçaient de traduire progressivement les principes en pratiques. D'abord symbolisé par le plan Marshall, ce second cercle est toujours placé sous la responsabilité morale de l'OCDE, organisation créée à l'origine pour favoriser la coopération entre les pays du plan Marshall. A un niveau moindre d'exigence, les règles du GATT et du FMI dessinaient un *troisième cercle* conçu, lui aussi, autour des mêmes principes mais à l'intention d'un ensemble beaucoup plus hétérogène de pays. Au-delà s'étendaient les espaces ténébreux du troc, du clearing et des échanges avec les pays impenétrables aux disciplines du marché.

Dans cette logique, les conflits entre européens et américains portaient

- d'une part sur les problèmes bilatéraux tels que conduisant à les poser le cadre économique national (déficits ou surplus, investissements directs soumis à autorisation etc.)

- d'autre part sur l'articulation à établir entre le premier et le second cercle de solidarités. Les Etats-Unis étaient fréquemment tiraillés entre le soutien qu'ils apportaient, pour des raisons d'architecture générale du système international, à la Communauté européenne, et l'intérêt plus direct qu'ils avaient à privilégier soit le niveau bilatéral soit celui des seconds et troisièmes cercles (OCDE ; GATT et FMI). Dans le même temps, tout un courant de pensée européen dénonçait le piège que constituait à ces yeux l'instauration d'une vaste zone de libre échange occidentale au sein de laquelle risquait de s'estomper la spécificité de la construction européenne. Le développement des multinationales était alors analysé comme la nouvelle expression d'un "défi américain" de nature à priver l'Europe d'une partie de sa capacité propre d'initiative et de décision économique.

Bien entendu, ce schéma devrait être considérablement nuancé et complété pour rendre compte de la réalité des relations économiques euro-américaines au cours des trois premières décennies de l'après-guerre. L'objet essentiel de ce rapport est toutefois différent puisqu'il s'agit, avant tout, de souligner l'éclatement des principes fondamentaux de cette logique des "poupées russes", logique que nous pourrions qualifier aussi de territoriale.¹

L'analyse des relations économiques euro-américaines est désormais, inséparable d'une analyse d'ensemble de l'évolution de l'économie mondiale. Nous assistons en effet à l'émergence d'une **économie globale d'information** dont la description échappe au mode de raisonnement précédent. En particulier, le rôle des économies nationales comme lieux de cohérence principaux est remis en cause par le développement de marchés, de stratégies et de réseaux globaux dont l'espace de déploiement est directement mondial.

Le pouvoir de contrôle des gouvernements s'affaiblit pour des raisons qui tiennent non seulement à ce phénomène de "globalisation" géographique de l'activité mais aussi à la remise en cause du cadre sectoriel dans lequel s'effectuait la régulation nationale. La *déréglementation* à l'œuvre en matière de finance, de télécommunication, d'audiovisuel ou de transport renvoie en effet à bien davantage qu'à un mouvement idéologique puisqu'elle traduit la restructuration de l'économie autour des flux et des réseaux d'information.

Les entreprises sont alors les acteurs principaux de cette restructuration mais les stratégies qu'elles mettent en œuvre sont déjà très différentes de celles qui avaient présidé à l'essor des multinationales. Des processus de spécialisation très fine, en termes de fonctions et non pas seulement de produits, sont à l'œuvre au sein de réseaux complexes d'alliance et de compétition.

Réfléchir à l'évolution future des relations économiques entre l'Europe et les États-Unis c'est donc, avant tout, s'interroger sur la manière dont chacune de ces deux zones abordera cette mutation. C'est aussi se pencher

sur le processus architectural qui est appelé à prendre la relève, fut-ce selon un mode très différent de celui qui avait canalisé les échanges de l'après-guerre. De ce point de vue, le lancement d'un nouveau round de négociations au GATT apparaît tant comme un élément potentiel de ce processus architectural que comme une occasion très importante de s'interroger sur la stratégie des acteurs européens. Avant de présenter quelques idées préliminaires² sur ces thèmes, il importe toutefois de préciser quelque peu le panorama d'ensemble dans lequel viendront s'inscrire conflits et alliances économiques transatlantiques.

2 - Du marché global comme nouvel espace d'interaction transatlantique

Pour les entreprises les plus performantes, voici bien longtemps que le marché est mondial. Mais la mutation technologique et l'entrée dans l'ère des réseaux donnent à cette réalité une nouvelle dimension.

Jusqu'à présent, l'activité internationale des entreprises revêtait deux formes principales : l'exportation (et son corollaire l'importation) et l'investissement à l'étranger. De fait, l'essor du commerce international qui s'était développé une fois et demie à deux fois plus vite que la production mondiale avait été l'une des sources essentielles de la prospérité de l'après-guerre. Investir à l'étranger permettait par ailleurs de contourner les éventuels obstacles au commerce et de tirer parti des atouts (matières premières, main d'œuvre...) propres à certains pays. Phénomène majeur des années 60, le développement des multinationales reposait sur l'utilisation intensive et conjuguée de ces deux techniques de base.

Or, en dépit de tout ce que l'on a pu entendre à l'époque, ces deux types d'activité s'inscrivaient dans un cadre qui restait cohérent avec le découpage politique du monde et avec le rôle des États. Ces derniers, d'ailleurs, jouaient souvent un rôle de premier plan dans la promotion des exportations tandis que le contrôle des investissements étrangers était leur arme naturelle face au pouvoir, juge concurrent des multinationales.

Les entreprises échappent progressivement à cette alternative, relativement simple, entre exportation et investissements à l'étranger. La dimension internationale de leur activité est de plus en plus difficile à isoler, car même lorsqu'une société ne s'adresse qu'à son marché national, l'orientation de sa production (les équipements qu'elle achète, le type de produit qu'elle cherche à réaliser, les méthodes de gestion ou de financement qu'elle applique, les sources d'information auxquelles elle fait appel) se conçoit dans un cadre d'emblée international. Le développement de nouveaux modes d'interaction, notamment de la télématique, joue un rôle clef dans ce passage d'une juxtaposition de marchés nationaux à une réalité globale et intégrée.

C'est probablement dans le domaine financier que cette immersion des entreprises dans des réseaux globaux est la plus avancée. Au cours des années 70, le développement des euromarchés avait jeté les bases d'une intégration très poussée des banques de toutes nationalités autour du marché interbancaire. Le développement des prêts syndiqués avait ouvert aux grandes entreprises aussi bien qu'aux gouvernements un canal de financement authentiquement international. Désormais, c'est la notion même de "marché national des capitaux" qui paraît se vider progressivement de son sens en raison de l'interconnexion des places et des

marchés. En supprimant, en 1984, la retenue à la source (*withholding tax*) sur les intérêts versés aux résidents, les autorités américaines (rapidement imitées en Europe) ont mis fin en pratique à la distinction entre marchés intérieurs et extérieurs des capitaux. Elles ne faisaient en cela que prendre acte de la possibilité concrète qu'ont les grandes entreprises d'aller chercher leur financement en tout point du monde.

Après les prêts et les obligations, ce sont désormais les actions qui commencent à se négocier dans un espace sans frontières. Annonce depuis plusieurs années, le développement d'un euro-marché des actions (*Euro-equity market*) est bel et bien entré dans une phase active. Un nombre croissant d'entreprises juge naturel de s'adresser simultanément aux principales bourses du monde. L'un des derniers exemples (parmi bien d'autres) étant celui de *Telefonica* (l'entreprise nationale espagnole de télécommunications) qui a décidé d'introduire ses actions sur les bourses de Paris, Londres, Tokyo, Francfort et New-York.

A elle seule, la banque d'affaires Goldman Sachs a organisé en 1985 une quinzaine de "placements privés" au profit de sociétés européennes désireuses de s'appuyer, lors de leur introduction en bourse, sur des investisseurs américains et japonais. De même, selon la revue *Euromoney*, le nombre d'entreprises cotées quotidiennement en dehors de leur pays d'origine (notamment à New York selon la procédure des American Depositary Receipts) est passé de 236 au début de 1984 à 410 moins de deux ans plus tard.

Les technologies d'information jouent un rôle essentiel pour rendre possible le fonctionnement de réseaux financiers à l'échelle de la planète. Mais, ce faisant, elles transforment la nature même du système en le poussant vers une délocalisation qui l'affranchit progressivement de ses amarres géographiques. Sait-on ainsi quelle est désormais la troisième place financière du monde par le volume d'actions traitées après New York (60 %) et Tokyo (21 %) ? Il ne s'agit ni de Londres ni d'une autre ville d'Europe ou d'Asie mais d'un réseau sans enracinement géographique où se sont négociés 11 % des titres échangés en 1984 : le réseau NASDAQ³.

Les États-Unis, dont les réglementations nationales avaient été à l'origine de l'essor des euromarchés à la fin des années 60, avaient longtemps fait le jeu des européens et notamment de la place de Londres. Ils ont désormais clairement pris la tête de cet ensemble d'évolutions que Charles Goldfinger baptise *néotendance*⁴ et c'est aux européens d'effectuer la révolution culturelle qui en est le corollaire. Le *Big Bang* de la *City* représente d'ailleurs, à bien des égards, une mise au diapason culturelle et institutionnelle. La place de l'Europe dans ce nouveau système financier dépendra de la manière dont elle saura faire jouer à son profit la logique des réseaux. Ainsi le réseau que met en place la bourse de Londres dans le cadre de sa modernisation accélérée (*Stock Exchange Automatic Quotation - SEAQ*) transformera-t-il la nature même de cette vénérable institution, alors qu'une bourse était depuis toujours un lieu physique de rencontre, elle se définira désormais comme gestionnaire de réseau. Lorsque les délicates négociations en cours pour relier SEAQ au réseau Reuters ou à des réseaux équivalents auront abouti, ce sont 200 000 courtiers ou investisseurs autorisés qui pourront intervenir en direct sur cette bourse/réseau depuis Kuala Lumpur, Melbourne, Chicago ou Edinbourg.

La logique des réseaux globaux qui caractérise le marché des capitaux s'affirme aussi avec vigueur pour les deux autres types de ressources stratégiques que sont le savoir-faire technologique et la formation des hommes.

Ainsi, dans une logique traditionnelle, on évoque volontiers l'avantage comparatif que confèrent aux États-Unis leur capacité de recherche et leur avance technologique. Or, malgré les problèmes particuliers que posent les exigences du Pentagone dans les domaines sensibles, ce savoir-faire américain est accessible, à un stade très précoce, à travers les réseaux tissés par les entreprises de tous pays et de toutes tailles.

D'avantage que les européens, ce sont les japonais qui semblent tirer profit de ces possibilités le plus systématiquement. Ainsi les entreprises japonaises développent-elles un ensemble de liens nouveaux avec des universités ou centres de recherches américains. Une trentaine d'entre elles figurent parmi la centaine de sociétés associées au Massachusetts Institute of Technology (MIT) au sein d'un programme destiné à favoriser le financement de la recherche et son exploitation industrielle. Bien sûr, ceci contribue à eroder l'une des sources de la compétitivité des États-Unis. Il serait opportun de dépasser le sempiternel débat sur les déséquilibres commerciaux et d'analyser quelle contrepartie pourrait être demandée aux japonais pour cette transparence à leur égard des recherches américaines. Tel est d'ailleurs l'objectif poursuivi par IBM qui vient d'obtenir l'accès aux quelques 430 brevets détenus par le MIT à la suite des recherches soutenues par lui dans le domaine informatique. Mais il ne faut pas perdre

de vue, à l'univers, que le dynamisme des universités américaines se nourrit de cette immersion internationale : on relève fréquemment que les étudiants asiatiques sont à l'heure actuelle parmi les plus brillants contributeurs à cette source particulière de l'excellence américaine.

Ce qui est vrai au niveau des laboratoires l'est aussi au niveau des entreprises de haute technologie, et ce dès le stade de leur création (start up). Le quart des sommes investies dans le capital-risque américain est d'origine européenne ou japonaise. Ainsi Olivetti a-t-elle, par son bien d'autres, créé un fonds de capital-risque aux Etats-Unis, participe à deux autres fonds et investit directement dans plus d'une trentaine de petites entreprises de haute technologie. Avec une participation au capital de l'ordre de 10 %, *Olivetti* dispose alors d'un accès privilégié aux recherches et produits développés : les efforts de ses 3 000 chercheurs se trouvent dès lors renforcés par le soutien d'environ un millier de chercheurs américains opérant dans les entreprises de ce réseau, sans parler de l'accès désormais assuré, grâce à son accord avec *AT&T*, aux 50 000 employés des très prestigieux *Bell Laboratories*.

On en arrive ainsi à une situation, du moins au sein de l'ensemble occidental, dans laquelle la nationalité du capital d'une entreprise de haute technologie n'est plus l'élément déterminant de son insertion nationale ou internationale.

Ainsi ne pouvant éviter qu'une entreprise ayant bénéficié d'une aide de l'Etat ne soit revendue par son propriétaire à une société étrangère, les responsables du Ministère de l'Industrie espagnol mettent désormais l'accent non sur la propriété du capital mais plutôt sur la diffusion concrète

du savoir faire. Dans cet esprit, l'Espagne finance désormais les stages de un à deux ans effectués par des cadres et techniciens espagnols dans des entreprises étrangères à commencer par *AT&T* - signataires d'accords industriels ou d'investissements en Espagne - la formation des hommes est un enjeu plus déterminant que le contrôle physique des usines.

3 - La coopération européenne à l'ère des réseaux globaux d'alliances

Cette nouvelle logique des réseaux appelle une vision renouvelée de la coopération économique européenne et de son articulation avec les relations euro-américaines.

Dans la vision traditionnelle en effet, l'Europe se construisait, selon la logique de "poupees russes", par passage du niveau national au niveau régional. En particulier, la coopération industrielle était fréquemment conçue comme la transposition au niveau européen des pratiques et des objectifs des politiques industrielles nationales. Conscients que le cadre national était devenu trop étroit pour permettre à ces dernières de se poursuivre, les fonctionnaires nationaux des pays les plus interventionnistes se convertissaient progressivement à l'idée que la recherche de "champions européens" constituait le prolongement naturel de la politique des "champions nationaux".

Or l'avènement du marché global vide à l'avance ce type de recherche d'une bonne partie de sa substance. Qu'on s'en rejouisse ou qu'on le déplore, la cohérence perdue au niveau national ne peut être retrouvée au

niveau européen. Constatant que les entreprises sont en train de modifier fondamentalement leurs critères stratégiques, les autorités de tutelle sont d'ailleurs en train de prendre acte de la nécessité d'effectuer leur propre mutation conceptuelle.

Cette revision s'organise à notre avis autour de deux axes principaux :

le rôle stratégique accordé désormais, dans le cadre national, aux politiques de "déréglementation" :

- l'expérimentation, que ce soit dans le cadre bruxellois (programmes *ENERII* et *RACE*) ou dans le cadre inter-gouvernemental (*EREX 4*), d'un nouveau mode d'intervention destiné à favoriser la coopération entre entreprises selon les modalités, plus indirectes, qu'appelle la logique des réseaux.

À eux seuls, chacun de ces deux thèmes mériterait des développements approfondis qui sortiraient du cadre de ce rapport mais qui sont par ailleurs au centre du programme de travail de PROMETHEE. S'agissant des relations euro-américaines, c'est l'interaction entre les réseaux de coopération centrés sur l'Europe et ceux impulsés des États-Unis (y compris bien-sûr le programme SDD qui constituera l'un des enjeux essentiels).

Il n'est pas souhaitable toutefois d'accorder, comme l'aurait suggéré la logique précédente, une place excessive au rôle de ces réseaux de coopération à forte composante étatique. Il nous paraît en effet essentiel de mettre l'accent sur le rôle des stratégies d'entreprises dans la gestion conflictuelle et coopérative de ces réseaux d'alliances.

Un premier phénomène à souligner, qui concerne principalement le vaste secteur des technologies d'information, est alors celui de l'explosion du nombre d'accords conclus à travers les frontières. Selon le groupe italien Réseau, ce ne sont pas moins de 453 accords qui ont été conclus entre 1979 et 1984, dont 184 entre entreprises américaines et européennes et 80 entre ces dernières.

En outre, on constate que ces alliances présentent souvent des caractéristiques originales par rapport au "modèle" qui a pu représenter, dans les années 60, l'expansion des multinationales. En particulier la recherche du contrôle majoritaire ou total d'un partenaire étranger cède du terrain par rapport à des accords beaucoup plus souples : 40 % de ceux recensés par les analystes italiens n'implique aucune prise de participation en capital tandis que des prises de participation de 10 % ou 20 % sont très fréquentes. De même les entreprises évoluent de la vision relativement exclusive des relations qui préside habituellement au partage des territoires à des approches beaucoup plus ouvertes et impliquant plusieurs partenaires. Il arrive même que des accords concurrents coexistent au sein du même portefeuille d'alliances noué par une entreprise (ainsi de l'utilisation par Olivetti de trois accords différents - avec AIF Xerox et sa propre filiale - pour écouler les mêmes micro-ordinateurs aux États-Unis).

Cette nouvelle "évolution" stratégique des entreprises reflète le caractère extrêmement évolutif de leur environnement technologique ainsi que le caractère à la fois très risqué et très coûteux des paris qu'elles doivent faire. Le débat suscite en France par les négociations entre *AIF* et la *CGE* celui auquel a donné lieu au Royaume-Uni le projet d'accord sur les réseaux.

a valeur ajoutée entre IBM et un *British Telecom* pourtant privatisé, les efforts pour susciter en Europe des coopérations "à la carte" autour des programmes *ESPRIT* ou *EUREKA*, autant d'illustrations du rôle éminent que jouent désormais les réseaux d'entreprises dans la structuration de l'espace économique mondial.

La multiplication de ce que l'on pourrait appeler, paraphrasant Herve Sévret, les "alliances de troisième type", souligne le rôle décisif qui revient aux entreprises dans la réponse aux nouveaux défis de l'économie internationale.

Les manœuvres les plus spectaculaires se produisent actuellement autour des réseaux nouveaux qui se développent à l'interface de l'informatique et des télécommunications. Deux décisions du Département américain de la Justice ont en effet consacré, en janvier 1982, le caractère inévitable d'un choc frontal entre les géants qui dominaient chacun un de ces secteurs, à savoir bien sûr *IBM* et *AT&T*. Tandis qu'*IBM* joue habilement de sa position de leader sur le marché informatique mondial pour tenter d'imposer ses normes, *AT&T* cherche, grâce au logiciel d'exploitation *UNIX*, à se placer au centre d'une coalition de producteurs et d'utilisateurs de matériels non-*IBM*. Un aspect clé de la stratégie d'*AT&T* est le réseau d'alliances qu'elle tisse avec un ensemble de producteurs européens (*Philips*, *Olivetti*, *Telefonica*, *GTE*...) pour acquérir le plus vite et le plus efficacement possible une capacité d'action et une "culture" internationales.

Dans le même temps, un autre géant, *General Motors*, utilise son poids de consommateur pour pousser à une normalisation des équipements d'automatisation. Quant aux européens, ils s'unissent sous la houlette de la

GTE pour promouvoir des normes et architectures "ouvertes", c'est-à-dire essayer de préserver leurs possibilités d'accès à des marchés qu'ils ne peuvent espérer dominer.

4 - Au delà de l'opposition biens/services : les enjeux de l'Uruguay Round

Mais ce n'est pas seulement autour de la mise en place des nouveaux réseaux que s'opposent aujourd'hui les nations aussi bien que les grands groupes. Le développement des services qui donneront leur véritable sens à ces réseaux fait lui aussi l'objet d'appétits, de stratégies, de conflits et de propositions. Il est en effet aujourd'hui possible d'offrir une très large gamme de nouveaux services tant aux entreprises qu'aux particuliers : messagerie électronique, radiotéléphone, vidéotex, télévidéothèque, télévision à péage ou par satellite... Ce sont autant d'opportunités pour les entreprises de développer leur activité ou de valoriser leur savoir-faire. Autant de domaines aussi où européens et américains sont appelés à intensifier tant leur coopération que leur compétition.

Les produits, en effet, échappent aux descriptions qu'en font manuels et statistiques économiques et sur la base desquels les négociateurs croient encore pouvoir définir les intérêts commerciaux⁵. Opposer "biens" et "services", c'est ignorer que les deux sont fréquemment commercialisés au sein d'un seul et même produit. La tendance, en elle-même, n'est pas nouvelle. *IBM* a bâti sa stratégie, avant la guerre, sur une combinaison intelligente de produits et de services de soutien mais elle attend aujourd'hui un développement sans précédent.

C'est en combinant de manière originale un ensemble de marchandises et de services - allant de la maintenance au logiciel en passant par la formation, l'assurance et le financement - que les entreprises cherchent à se mettre au diapason du marché, voire à le redéfinir à leur profit. Au sein d'une économie avancée, les produits ne se définissent plus par rapport à une liste préconçue (du type de celle qu'ont en tête statisticiens et négociateurs) mais dans ce va et vient créatif entre l'offre et la demande. Un contrat d'Europe Assistance, un séjour au Club Méditerranée, un Macintosh, une voiture Hertz, une Goldcard American Express... autant de produits dont la valeur ajoutée repose en large part sur une combinatoire irrespectueuse des frontières et définitions sectorielles. Les produits "purs" (la tonne d'acier des manuels ou le service de transport aérien réduit à sa composante essentielle sur le mode du charter) ne sont plus alors que des cas particuliers de ce que nous avons suggéré d'appeler des "compactes" (paquets complexes) ou "complex packages".

En réalité, le nouveau cycle de négociations GATT dont le lancement vient d'être décidé à Punta del Este (Uruguay) et, tout particulièrement, le groupe sur les échanges de services offrent l'occasion d'engager une réflexion de fond sur la nature des échanges à l'ère de l'information et des réseaux bien davantage qu'une extension du GATT, tel que nous le connaissons, à de nouveaux secteurs. Ces négociations multilatérales doivent être perçues comme une invitation de la plus haute importance à mettre en place les nouvelles règles du jeu qui appellera l'économie du début du vingt et unième siècle.

Le paradoxe est que bien peu de pays se rendent au GATT avec l'ambition et les moyens de faire progresser cette recherche collective. Les États-Unis ont certes pris les initiatives les plus importantes, ce qui paradoxalement les place en position de demandeur alors même qu'une large fraction de leur corps politique s'accommoderait fort bien d'un échec de nature à justifier la fuite en avant dans le protectionnisme. Le Japon est, quant à lui, trop occupé à construire la puissance financière qui prendra le relais de sa puissance industrielle (témoin l'entrée fracassante de ses maisons de titres dans le Saint des Saints de Wall Street) pour consacrer son énergie à faire l'éducation de pays moins clairvoyants. Quant à l'Europe, elle semble parfois avoir l'imagination de son lobby agricole. Elle pourra certes toujours donner à son manque d'initiative l'allure d'un soutien courageux aux positions d'un Tiers Monde dont la situation économique actuelle laisse, en effet, supposer une parlante maîtrise de la nouvelle économie mondiale.

Il est vrai que le commerce international ne fait pas partie, en France en tout cas, des grands thèmes de politique extérieure. À droite comme à gauche, la réflexion et les propositions font la part la plus belle à des thèmes jugés plus conformes au rang et au message de la France, et tout particulièrement à celui de la réforme du système monétaire.

Or cette vision des choses, compréhensible à l'époque de Jacques Rueff, et la conception des relations euro-américaines qui en découle ne correspondent plus à la nature des nouveaux défis. Structurée désormais par les flux et les réseaux d'informations davantage que par les étapes

traditionnelles de transformation de la matière, la nouvelle économie mondiale est par essence *volatile, globale et intégrée*: la recherche de la stabilité, les oppositions trop tranchées entre niveaux nationaux, régionaux et globaux et les approches sectorielles se révèlent donc de plus en plus contreproductive.

Par delà les rivalités traditionnelles, il importe donc de saisir l'importance stratégique des prochaines négociations du GATT, et notamment de la prise en compte, à travers le thème des services, de certains aspects essentiels de la mutation économique mondiale. Compte tenu des hésitations et ambiguïtés du leadership américain, il y aurait la matière pour l'Europe à un rôle éminent. Après tout, la mise en place d'un cadre adapté à la révolution des communications, la recherche de règles du jeu pour la géofinance, ou l'encouragement à la mobilité des hommes et des idées (mobilité au cœur des activités dites de services) est un objectif qui ne le cède en rien en importance à celui de la stabilisation des monnaies. Et il se trouve, en outre, qu'il est cohérent avec la nature et avec les immenses possibilités de cette nouvelle et déroutante économie mondiale d'information aussi bien qu'avec la recherche d'une nouvelle articulation entre construction européenne et réseaux globaux de coopération et de compétition.

NOTES

1. Voir Albert Bressand et Catherine Distler, *Le Prochain Monde*, Éditions du Seuil, 1985.
2. Ces thèmes sont développés dans le cadre du programme international sur l'économie mondiale d'information lancé par l'association PROMETHEE (12, rue du Havre, 75009 Paris, 42 85 24 01).
3. Source : National Securities Dealers Association.
4. Charles Goldfinger, *La Géofinance*, Éditions du Seuil, collection Odyssee, Septembre 1986.
5. Sur ce point, voir *The emerging global information economy: the need for a new paradigm*, rapport à la Commission des Communautés européennes (programme FAST), PROMETHEE, juin 1986.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Les échanges C.E.E. - Etats-Unis de produits agricoles
et leur encadrement juridique"

Communication de

Claude BLUMANN, Professeur de Droit Public,
Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences
Economiques de TOURS

"Les Etats-Unis et la Communauté sont les deux principaux ensembles économiques sur le marché mondial des produits agricoles : ensemble, ils assurent environ un tiers du commerce mondial, et près de 30 % des exportations agricoles mondiales" (1). La Communauté occupe le rang de premier importateur mondial de produits agricoles et les Etats-Unis, celui de premier exportateur (2).

Or, ce n'est pas un mince paradoxe que de constater l'insuffisance de l'encadrement juridique de ces flux commerciaux. Force est en effet de relever le caractère lacunaire des règles du GATT en matière agricole. Une insuffisance qui s'explique principalement par le souci contradictoire des auteurs du GATT de soumettre les produits agricoles au régime général des échanges commerciaux tout en concédant une certaine spécificité au secteur agricole. Ce secteur, très encadré, très protégé par les gouvernements nationaux, se prête moins bien aux règles du libre - échange international. La rigidité des flux commerciaux internationaux, la concentration des échanges sur quelques places internationales, le rôle particulier joué par les Etats ou les grandes sociétés transnationales, tout contribue à donner un visage propre et parfois déroutant à la règle juridique.

A ces raisons d'ordre général s'ajoutent certains éléments propres aux échanges agricoles entre la C E E et les Etats-Unis. Les Etats-Unis ont toujours considéré l'Europe comme un débouché traditionnel de leur agriculture. Souvent déficitaires sur le plan des produits manufacturés, les américains entendent conserver la prééminence sur le plan agricole, et limiter par là une partie de leur déficit global. Mais la mise en place du Marché Commun Agricole a généré pour eux un rival, d'autant que la C E E ne cherche pas seulement l'auto-provisionnement, mais entend aussi, malgré les réticences de certains Etats membres, développer sa vocation exportatrice.

(1) Rapport 1983 sur la situation de l'agriculture dans la Communauté, ci-après dénommé Rapport Agriculture, p. 27

(2) Chiffres plus complets dans les "Rapports Agriculture" 1983 p. 26 et s., tableaux statistiques p. 239 et s. 1984 p. 155 et s., tableaux statistiques p. 251 et s. 1985 p. 143 et s., tableaux statistiques p. 249 et s.

Ainsi les relations agricoles C E E - E U A sont-elles doublement conflictuelles. Inter se, et pour ce qui a trait à la conquête des marchés extérieurs, notamment dans le tiers-monde (1). Seul le premier volet fera l'objet de la présente communication, mais il reste que le second pèse lourdement, y compris sur les échanges directs entre la C E E et les Etats-Unis, puisque la perte ou la non-obtention d'un marché sur le territoire du partenaire entraîne la nécessité de trouver un débouché extérieur.

L'encadrement juridique des échanges agricoles entre la C E E et les Etats-Unis est constitué par un volumineux corps de règles que l'on peut - quant à leur nature juridique - classer en trois catégories : d'abord, les règles multilatérales résultant de l'accord général (GATT), ainsi que des différents amendements qui lui ont été apportés, notamment à la suite des grands cycles de N.C.M. (Négociations Commerciales Mondiales). En second lieu, et en application ou en marge du dispositif mondial du GATT, un certain nombre d'accords bilatéraux entre les deux partenaires. En fait, ces accords, souvent nombreux dans les relations entre pays développés et pays en développement (2), le sont moins entre pays industrialisés. Ils ont le plus souvent un caractère conjoncturel et/ou provisoire et sanctionnent le terme d'un conflit agricole, tel l'accord récent relatif aux exportations américaines de céréales en direction de l'Espagne et du Portugal, conclu en dérogation des règles propres de la PAC (3).

Enfin, une place importante doit être réservée aux législations ou réglementations unilatérales des deux partenaires. Celles-ci n'ont en principe qu'un caractère subsidiaire et devraient constituer l'application - au plan interne - des accords multilatéraux ou bilatéraux précités. Mais elles ont parfois un aspect novateur, tel le mécanisme du prélèvement agricole, instauré par les règlements communautaires. Ces mesures unilatérales - dont la licéité fait souvent l'objet de contestations - conditionnent la réalité et l'effectivité des échanges agricoles.

(1) V. en ce sens : Les protestations européennes consécutives aux ventes américaines subventionnées de céréales à l'Egypte ou à l'Algérie, marchés traditionnels de la C E E .

(2) En raison du système dérogatoire qui régit les relations commerciales Nord-Sud, V. sur le principe de la dualité des normes : Carreau, Juillard et Flory "Droit international économique" - L.G.D.J. 2ème éd. 1980, p. 341 et s.

(3) Cf. "Le Monde" du 4 Juillet 1986.

L'ensemble de ce dispositif normatif, dont les diverses composantes se complètent, s'interpénètrent et parfois s'opposent, vise en premier lieu à poser la règle du jeu des échanges agricoles euro-américaines (I). Mais dans ce domaine comme ailleurs, la règle de droit n'est pas purement neutre et inoffensive. Elle oriente, canalise ces échanges, les accélère, les freine, d'où l'interrogation sur les incidences et l'efficacité du dispositif (II).

I.- Le régime juridique des échanges agricoles
entre la C E E et les Etats-Unis

Il n'y a pas à strictement parler, sous réserve des accords bilatéraux, de règle spécifique gouvernant ces échanges. Le régime général du GATT s'applique. Mais ces règles prennent dans les rapports euro-américains un relief tout particulier, en raison du poids des deux ensembles dans le commerce agricole mondial, en raison aussi de l'intensité d'application des règles qui en résulte. Par ailleurs, les nombreux contentieux agricoles entre les deux parties permettent de dégager une pratique, une jurisprudence qui acquiert une valeur d'exemplarité pour l'ensemble des Parties Contractantes du GATT.

En qualité de Parties Contractantes, la norme fondamentale qui préside aux échanges agricoles entre les Etats-Unis et la C E E est celle de la liberté. Sous réserve des limitations et dérogations qu'apportent à cette liberté les dispositions de l'accord général et toutes autres réglementations internationales ou internes.

Dès lors, l'attention comme toujours se porte beaucoup plus sur ces limitations et réglementations que sur le principe. Celles-ci s'attaquent aux deux volets de l'opération d'échange commercial : l'importation (A) et l'exportation (B)

A) Le régime des importations

La protection du marché national contre les produits étrangers constitue l'arme la plus ancienne de toute politique commerciale et une des manifestations les plus éclatantes de la souveraineté économique des Etats.

L'imagination ne manque pas en ce domaine. Et aux traditionnels prohibitions, droits de douane, restrictions quantitatives, sont venues s'ajouter des armées plus sophistiquées, comme les entraves techniques ou les normes sanitaires ou réglementaires. Les classifications du GATT, en ce domaine, ne sont pas toujours d'une extrême fiabilité (1), mais s'agissant des seuls échanges euro-américains, la pratique met en évidence des entraves principales et des entraves secondaires.

1) Les entraves principales

A la différence du secteur industriel, où à la suite des nombreux accords de désarmement douanier, les obstacles classiques aux échanges - droits de douane et restrictions quantitatives - ont été considérablement diminués, le secteur agricole demeure leur terrain d'élection, notamment pour les Etats-Unis. La C E E, pour sa part, a fait preuve de plus d'originalité, en instituant le mécanisme du prélèvement agricole.

Plus précisément, les droits de douane restent l'obstacle le moins contesté. La licéité en est reconnue par le GATT, même si celui-ci s'efforce, à l'occasion des grandes N.C.M. (Négociations commerciales mondiales) d'en obtenir la diminution sinon l'élimination. Ces droits demeurent pour les Etats-Unis le principal instrument de protection contre les produits agricoles étrangers, alors que pour la C E E, ils ne revêtent plus qu'un caractère résiduel. En effet, en vertu des règlements instituant les organisations communes de marchés, la technique spécifique du prélèvement agricole se substitue à tous autres mécanismes de protection (2). Encore faut-il souligner que les droits de douane subsistent pour nombre de produits agricoles - notamment ceux qui font l'objet d'une structuration légère et de mécanismes de garanties limités, ou encore ceux pour lesquels le recours, en raison du faible taux d'auto-provisionnement de la Communauté aux productions étrangères, s'avère nécessaire (3).

- (1) Carreau, Juillard et Flory, op. cit., p. 288 et s.
- (2) Cf., par exemple, l'article 18 du Règlement 2 727/75 du Conseil concernant les céréales, qui interdit :
 - . "la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent,
 - . l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent".
- (3) C. Constandinides-Megret "La politique agricole commune en question" - Pedone 1982, p. 143.

Les restrictions quantitatives font, au contraire, l'objet d'une prohibition du GATT, sous l'importante réserve des contingents appliqués aux produits agricoles. L'accord général (article XI, §2) tolère, en effet, les restrictions quantitatives, tant à l'exportation - mais dans le seul but de "prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires"(1) - qu'à l'importation. Mais dans ce dernier cas, sous la triple réserve qu'elles ne dépassent pas certaines limites, qu'elles s'insèrent dans un programme gouvernemental de stabilisation du produit en cause, et enfin qu'elles fassent l'objet d'une publication suffisante. La C E E ne recourt plus, en principe, aux restrictions quantitatives. En revanche, elles sont d'usage courant aux Etats-Unis. Ces derniers ont obtenu en 1955 une importante dérogation pour la protection de leurs produits agricoles (2). Ce "waiver", reconduit d'année en année, permet au gouvernement américain d'introduire des contingents sur pratiquement n'importe quel produit agricole importé. Et même "s'il n'a pas jusqu'ici été utilisé sur une grande échelle" (3), il a provoqué de nombreuses critiques, et le GATT lui-même a dû autoriser certaines autres Parties Contractantes à adopter des mesures de représailles (4).

Le prélèvement agricole - création propre de la C E E - ne bénéficie d'aucune base juridique dans l'accord général. D'où - entre autres raisons - les innombrables critiques qui lui ont été adressées, en particulier du fait des Etats-Unis. Mécanisme inflationniste, protectionniste et illicite, puisque non prévu par le GATT, il forme avec les restitutions à l'exportation la cible principale des attaques américaines contre la PAC. Au contraire, simple mécanisme correcteur, stabilisateur et licite, puisque non expressément interdit par le GATT selon la Communauté, il s'avérerait même moins rigoureux

(1) Cf. en 1975 l'embargo américain sur les exportations de soja, en raison des difficultés d'approvisionnement de leur propre marché.

(2) Notamment pour les produits laitiers, le coton, le sucre, l'arachide. Pour la viande bovine, des quotas peuvent être imposés sous certaines conditions - Rapport "Agriculture" 1983, p. 23.

(3) Jouanneau "Le GATT" - Que Sais-je, P.U.F., 1980, p. 80.

(4) Sur l'ensemble de la question, Carreau, Juillard et Flory, op. cit., p. 284.

que les contingents, puisqu'il n'impose aucune limite quantitative aux importations étrangères (1). Le débat reste ouvert, même si l'on affirme, côté européen, qu'au terme du Tokyo Round, les Etats-Unis ont reconnu la légitimité des principaux mécanismes de la PAC (2). Encore qu'on puisse émettre les plus grands doutes sur cette reconnaissance, lorsque l'on constate, à l'occasion de la récente guerre des céréales entre la C E E et les Etats-Unis, que ces derniers ont menacé l'Europe de représailles, du seul fait de l'extension - normale et légitime selon la C E E - du régime des prélèvements à l'Espagne et au Portugal. Ces incidents illustrent la profondeur du contentieux agricole euro-américain. Toute crise permet à chacune des parties de rappeler ses remontrances à l'égard des obstacles que dresse son partenaire, et de relever que, derrière les barrières principales, s'en profilent bien d'autres dont l'efficacité est tout aussi redoutable.

2) Les entraves secondaires

On pénètre ici dans la vaste nébuleuse des obstacles autres que tarifaires ou contingentaires. Chacun sait que ces défenses de seconde ligne deviennent de plus en plus visibles et aiguës dès lors que le gros des instruments douaniers classiques a été éliminé. Il n'est donc pas étonnant qu'après plusieurs décennies de désarmement douanier, le GATT se soit saisi du problème. Pour sa part, le Kennedy Round a recensé rien moins que 855 de ces ONT (Obstacles non tarifaires), et le Tokyo Round a enregistré quelques résultats significatifs (3).

Or, l'agriculture se prête à une véritable prolifération de ces obstacles résiduels. Deux sortes de considérations expliquent ce phénomène : le protectionnisme agricole et l'incidence des produits agricoles et alimentaires sur la santé humaine. Les entraves secondaires découlent de cette

(1) A côté du prélèvement; et pour des productions plus marginales, la Communauté utilise d'autres méthodes de protection :
- simples droits de douane (fleurs)
- prix minimal à l'importation (fruits et légumes, vin, produits de la pêche)
- droits de douane cumulé à une taxe compensatoire, proche d'un prélèvement (viande bovine)

(2) V., par exemple, Rapport "Agriculture" 1983, p. 26

(3) Chroniques Th. Flory à l'Annuaire français de Droit international 1979, p. 584 et s., et 1980, p. 547 et s.

double préoccupation. Certaines pourraient être qualifiées d'entraves secondaires directes, en ce sens qu'elles ont pour objet principal, sinon exclusif, de frapper en tant que tel le produit étranger. Les autres résultent de réglementations plus générales, de caractère sanitaire, technique, commercial, et visent aussi bien les produits nationaux qu'étrangers; mais leur manement judicieux peut influencer sur les importations agricoles en provenance de l'étranger. Il s'agit alors d'entraves secondaires indirectes.

Le domaine des entraves secondaires directes est immense, et l'on se bornera à citer quelques exemples tirés des récents contentieux agricoles entre la C E E et les Etats-Unis. Ainsi en va-t-il des taxes ou surtaxes à l'importation s'ajoutant aux droits de douane ordinaires. L'affaire des importations d'agrumes méditerranéens dans la C E E en fournit une bonne illustration, qui avait vu les Américains élever leurs droits sur les pâtes alimentaires européennes de 1 % à environ 25-40 %, et la C E E porter le montant des droits sur les citrons et les noix américaines de 8 à 20-30 % (1).

Il en va de même pour les nombreuses formalités et procédures douanières. Ainsi, les Etats-Unis ont toujours critiqué un ensemble de mécanismes de la PAC, qui, à leurs yeux, constituent autant d'obstacles aux produits étrangers. Lors de la préparation du Tokyo round, ils dénonçaient "le régime des licences et le système des cautions à l'importation de certains fruits et légumes, les dépôts à l'importation des protéines destinées à l'alimentation des animaux ..." Il est vrai que des mécanismes aussi anodins que les certificats d'importation, qui n'ont en principe qu'une valeur documentaire, administrative ou statistique, peuvent se transformer en redoutables instruments de protectionnisme si l'administration décide d'en suspendre, différer ou interrompre la délivrance.

Mais il n'est, dans ce domaine, aucune limite à la créativité protectionniste, comme en témoigne le récent contentieux viti-vinicole entre la C E E et les Etats-Unis. Le "trade and tariff act", voté par le Congrès le 7 Octobre 1984, permet aux producteurs de raisins, et non plus aux seuls producteurs de vin, d'intenter la procédure antidumping contre les vins étrangers soupçonnés de bénéficier de subventions. L'accroissement des

(1) Bulletin des Communautés Européennes (Bull. C.E. 10/1985, n° 2-3-11).

requérants potentiels permettra de lever un nouveau barrage contre les vins européens (1).

Le secteur viti-vinicole constitue d'ailleurs un bon exemple des entraves secondaires indirectes. Il ne s'agit plus de préjudicier aux importations étrangères, mais d'assurer la sécurité, la santé, l'hygiène, publiques. Les Etats se montrent d'autant plus stricts en ce domaine, que le souci légitime de la protection du consommateur autorise toutes les bonnes consciences. Dès lors, tout peut être matière à contrôle, et donc à protectionnisme: la nature des produits, leur propriété à la consommation humaine ou animale, la présentation à la distribution et à la vente (règles de marquage, étiquetage, emballage, conditionnement des produits), le respect des normes de qualité, la protection des marques ou labels d'origine (2). Dans les rapports intracommunautaires, ces obstacles, qualifiés par la cour de Luxembourg de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (3), demeurent très vivaces, nonobstant le principe de libre circulation des marchandises, malgré aussi les diverses tentatives de démantèlement et les projets d'harmonisation des législations.

Les échanges agricoles C E E - Etats-Unis échappent encore moins à ce phénomène. On connaît, par exemple, les nombreuses difficultés rencontrées par les fromages français pour s'implanter aux Etats-Unis, question qui a donné lieu à divers contentieux au sein du GATT. Parmi les exemples récents de ces querelles, on peut citer le cas des échanges viti-vinicoles. Les Etats-Unis se plaignaient des difficultés d'accès de leurs vins sur le marché européen, en raison de pratiques œnologiques non autorisées par la Communauté. Réciproquement, la C E E s'irritait du laxisme américain, eu égard aux appellations et noms géographiques. Un accord sur ces deux points a pu être atteint, grâce à la bonne volonté réciproque, accord scellé par un échange de lettres du 26 Juillet 1983 (4).

(1) Bull. C.E. 1/1985, n° 2.2.16

(2) Aux Etats-Unis, le marché des fruits et légumes est protégé par les "marketing orders". Il s'agit de normes sévères de commercialisation, dont la fréquence de changement suffit à décourager les importations. Rapport "Agriculture" 1983, p. 23.

(3) Boulouis, Chevallier : "Grands arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes", tome II, Dalloz 1983, p. 16 et s.

(4) Bull. C.E. 7/8/1983, n° 2.2.44 à 2.2.46

Cet accord aurait dû amorcer un processus de détente dans les relations agricoles euro-américaines; mais une fois de plus, il n'a constitué qu'une armistice. Au même moment, la querelle sur les subventions et les droits compensateurs prenait un tour de plus en plus aigu.

R) Le régime des exportations

L'encouragement à l'exportation forme le second volet de toute politique commerciale. Cette remarque banale se vérifie encore plus pour l'agriculture, car, outre le souci de gagner des marchés extérieurs, les gouvernements de nombreux pays - en particulier des grandes puissances agricoles - se doivent d'écouler d'importants excédents agricoles, parfois conjonctuels, mais souvent structurels.

A cette fin, les techniques ne manquent pas et les classifications déjà mentionnées à propos des importations auraient ici leur place. Ainsi, pourrait-on distinguer des mesures directes d'encouragement et des mesures indirectes. Dans la première catégorie, rentreraient les subventions à l'exportation. Dans la seconde, toutes les subtilités de la fiscalité, les mécanismes de garantie et d'assurance contre les risques résultant de l'opération d'exportation, tel le régime de la COFACE en France ... Mais, en l'espèce, ces classifications sont moins d'intérêt que pour les importations, et, ce, parce que le GATT donne de la notion de subvention à l'exportation une définition si large qu'elle peut englober la presque totalité des aides directes ou indirectes.

Dès lors, et conformément à l'accord général, la matière étudiée se ramène aux deux mécanismes du dumping et de la subvention à l'exportation. Deux pratiques qui se distinguent assez mal au plan théorique, d'autant que l'effet commercial - la vente au moindre coût sur les marchés étrangers - est identique, même si, en général, le dumping émane plutôt d'opérateurs privés, alors que la subvention à l'exportation relève plutôt de l'intervention de la puissance publique. Mais peu importe en l'occurrence, car l'échange agricole se différencie de l'échange industriel en ce que la place du dumping y paraît très modeste, alors qu'au contraire, les subventions aux exportations sont légion et occupent maintenant le devant de la scène dans

les litiges agricoles euro-américains. En effet, la plupart des contentieux survenus entre les deux parties - depuis le Tokyo round notamment - concernaient des subventions ou réciproquement l'imposition, jugée tout aussi illégale, de droits compensateurs (1). Cette importante question a déjà fait l'objet de nombreuses études (2), et sera approfondie dans plusieurs communications au présent colloque. On se limitera donc ici à quelques indications générales.

Là encore, les équivoques proviennent des dispositions mêmes du GATT. Celui-ci, dans sa version originale, opérait une distinction sans grande portée pratique entre les subventions en général et les subventions à l'exportation. Mais la *summa divisio* se situait à l'intérieur des subventions à l'exportation entre les subventions à l'exportation de produits de base - licites à la condition que la Partie Contractante qui les octroie n'acquière pas plus qu'une "part équitable du commerce mondial d'exportation du produit considéré" - et les subventions à d'autres produits, c'est à dire manufacturés, pour lesquels les subventions étaient interdites, avec en contre-partie la possibilité pour les tiers victimes d'imposer des droits compensateurs proportionnels au montant de la subvention.

La mise en place de la PAC devait souligner avec une particulière acuité le problème des subventions agricoles, en raison du mécanisme propre des restitutions à l'exportation. Celui-ci, souvent présenté comme exactement symétrique du prélèvement agricole, n'en présente pas moins de traits distinctifs. Même s'il ne se rencontre pas dans toutes les organisations communes de marchés, il couvre un domaine très large, voire même plus large que celui du prélèvement agricole. Cependant, la principale différence découle de ce que si le prélèvement est automatique, l'application des restitutions résulte d'un choix de l'autorité communautaire, qui peut d'ailleurs en faire varier le montant, et en fonction de la destination et en fonction du prix réel, puisque son calcul s'opère par déduction entre le prix mondial (comme dans le cas des prélèvements agricoles) et le prix effectivement pratiqué sur le marché européen (et non le prix de seuil - comme pour le prélèvement -

(1) V. notamment Th. Flory "L'évolution des régimes juridiques du GATT depuis les accords du Tokyo round de 1979" - Journal de Droit International 1986, n° 2, p. 333

(2) Outre les chroniques et études de Th. Flory, on pourra consulter Marie-Claude de BUS "La C E E et le code sur les subventions et droits compensateurs" - R.T.D.E. 1981, p. 33 et s.

qui, lui, est fixé à l'avance pour la totalité d'une campagne agricole). Au total, la restitution s'analyse bien en instrument d'une politique volontariste d'exportation, et non en mécanisme aveugle de protection du marché européen (1).

Cette efficacité potentielle explique que, très tôt, la licéité des restitutions à l'égard du GATT ait été mise en doute, notamment par les Etats-Unis. La Communauté a cherché à se défendre en rejetant toute assimilation entre restitutions et subventions. Alors que les secondes constitueraient des mesures d'encouragement, voire de dumping, les premières n'auraient d'autre objet que de replacer les produits européens en position de concurrence normale, par une égalisation des prix sur ceux du marché mondial, prix d'ailleurs artificiellement bas. Mais même si l'argument relève plutôt de l'acte de foi, le débat a pu sembler sans intérêt, car l'article 16 du GATT admet la licéité des subventions à l'exportation des produits de base. Encore que ce second argument n'ait que l'apparence du péremptoire, car si l'article 16 ne condamne pas les subventions à l'exportation des produits de base, il stipule néanmoins que les Parties Contractantes devraient s'efforcer d'éviter de les accorder. De surcroît, le même article 16 tolère plutôt des subventions occasionnelles, ponctuelles ou sectorielles, une Partie Contractante ne pouvant détenir "plus d'une part équitable du commerce mondial DU produit" concerné - alors que le système des restitutions à l'exportation revêt un champ d'application quasi-général.

Mais, passant à la contre-attaque, la Communauté n'a pas manqué de faire valoir que les Etats-Unis n'étaient pas à l'abri de tout soupçon en ce qui concerne les aides à l'exportation : ainsi certains produits, tels les céréales, le riz, le coton, donnent lieu à un système de paiements compensatoires (deficiency payments) calculés à partir d'un prix d'objectif, ce qui permet aux producteurs de vendre à meilleur prix tant sur le marché intérieur qu'international. En outre, les producteurs américains de viande bovine et de volailles peuvent exporter sans aide directe, parce qu'ils bénéficient de prix bas pour les aliments du bétail, et notamment le maïs, alors que leurs homologues européens achètent ces mêmes aliments à un prix beaucoup

(1) Sur le mécanisme des restitutions, N. Constantinides-Megret, op. cit., p. 154 et s.; C. Blumann "C E E Agriculture" - Juris-Classeur de Droit International, Fasc. 164-1 n° 153-159.

plus élevé. Enfin, les dispositions du célèbre D.I.S.C. (Domestic International Sales Corporation), qui autorise le report de certains impôts fédéraux pour une partie des bénéfices dégagés des ventes à l'extérieur, s'applique autant aux produits agricoles qu'aux industriels (1).

Il reste que ces pratiques, comme bien d'autres, s'avèrent plus discrètes et occultes, et que la diplomatie américaine sait focaliser l'attention sur les questions où elle se sent plus à l'aise, en l'occurrence les restitutions communautaires.

Sur ce point, les accords de Tokyo round ont semblé mettre un terme à la controverse. Ces derniers font éclater la notion de subventions à l'exportation des produits de base. Les produits minéraux rejoignent les produits manufacturés et les subventions y deviennent interdites. En revanche, les subventions aux produits agricoles voient leur légalité définitivement reconnue. De plus, le critère de "la part équitable du commerce mondial" se trouve confirmé, et même précisé, tant par les dispositions de l'article 16 § 3 nouveau de l'accord général, que par une note interprétative contenue dans l'annexe I dudit accord, et surtout par les dispositions du code sur les subventions aux exportations (2). Ce critère s'applique dorénavant tant aux exportations actuelles qu'aux marchés nouveaux. De plus, le code instaure des procédures spécifiques d'examen des litiges relatifs aux subventions, avec la mise en place d'un "comité des subventions et mesures compensatoires" composé de représentants des seules Parties Contractantes signataires du code.

Ainsi espérait-on close la querelle euro-américaine sur les subventions. Mais la réalité a rapidement démenti des heureuses prédictions, et nombre de conflits ont surgi quant à l'interprétation tant de l'article 16 § 3 nouveau, que des dispositions du code sur les subventions, le critère de la part équitable du commerce mondial d'exportation se trouvant à nouveau au centre des controverses (3). Pour leur part, les Etats-Unis ont contesté les subventions européennes à l'exportation de farine de froment, de pâtes alimentaires, de sucre, ou encore de viande de volaille. La C E E a répliqué en mettant en cause les subventions américaines à la farine de blé. La plupart

(1) Sur l'ensemble du dossier, V. Rapport "Agriculture" 1983, p. 24.

(2) Marie-Claude de Bus, op. cit. - R.T.D.E. 1981, p. 43

(3) V. Th. Flory, article précité au "Journal de Droit International" 1986, n° 2, p. 312.

de ces litiges restent sans solution. Néanmoins, les deux parties sont parvenues à un accord dans l'affaire des aides communautaires à certaines conserves de fruits (1).

La question des subventions à l'exportation demeure donc d'autant plus cruciale que les Etats-Unis entendent bien faire de l'agriculture, et des entraves au commerce des produits agricoles, un des thèmes principaux du prochain "Round" du GATT. On ne peut donc occulter une réflexion sur l'efficacité des mécanismes régissant les échanges agricoles.

II. - L'efficacité du dispositif juridique d'encadrement des échanges agricoles C E E - Etats-Unis

La règle de droit, en matière d'échanges commerciaux internationaux, poursuit un double objectif contradictoire. Il s'agit d'abord de favoriser l'épanouissement du commerce mondial, et de réaliser un libre-échange assorti du minimum d'entraves (A). Mais il s'agit aussi d'assurer la protection des économies nationales, et de développer des politiques plus ou moins agressives d'exportation. La norme juridique devient ainsi un instrument dans la guerre commerciale que se livrent les Etats (B).

A) L'effet libérateur

C'est principalement à l'occasion des grandes négociations commerciales mondiales que les Parties Contractantes du GATT s'efforcent d'éliminer les barrières au commerce international. En matière agricole, la spécificité de l'agriculture a entraîné un grand retard dans le désarmement douanier. Le Kennedy Round n'a donné aucun résultat significatif, sinon que pour s'en tenir aux relations C E E - Etats-Unis, la Communauté s'est vue durement prise à partie du fait des mécanismes de la PAC. En revanche, les accords du Tokyo Round ont enregistré des acquis plus satisfaisants.

(1) Bull. C.E. 11/85, n° 2.3.11

Outre la reconnaissance - au moins provisoire - des règles de la PAC, des évolutions positives se sont dessinées dans le triple domaine des obstacles non tarifaires, des concessions tarifaires, et enfin des produits de base. S'agissant des obstacles non tarifaires, on rappellera que plusieurs codes, adoptés au terme du Tokyo Round, concernent autant les produits agricoles qu'industriels : notamment, le code sur les obstacles techniques au commerce, le code sur les procédures en matière de licence d'importation, et surtout le code sur les subventions et droits compensateurs.

Deux accords de produits de base ont été conclus. L'un sur les produits laitiers, l'autre sur la viande bovine. On peut voir là un succès non négligeable de la C E E sur les Etats-Unis, qui se montrent peu favorables à cette forme d'action interventionniste sur les marchés mondiaux. L'hostilité américaine a d'ailleurs provoqué l'échec d'une tentative similaire sur les céréales (1). Au demeurant, le double succès sur les produits laitiers et la viande bovine s'avère assez modeste, quant aux mécanismes de régulation des marchés instaurés par ces accords. Seul, le premier comporte des mesures de stabilisation des cours - un mécanisme de prix minima à l'importation - alors que le second se limite à un dispositif de surveillance du marché. Néanmoins, ces accords traduisent une bonne volonté réciproque et profitent à la Communauté qui exporte à destination des Etats-Unis des quantités importantes de viande et de produits laitiers.

Mais dans ce domaine également, les acquis restent précaires et soumis aux turbulences des relations commerciales euro-américaines. Ainsi le Congrès américain, plus sensible aux appels protectionnistes des agriculteurs que la Présidence, a-t-il pris diverses initiatives visant à introduire une surtaxe à l'importation sur les produits laitiers, ainsi qu'au retrait unilatéral des Etats-Unis de l'accord du GATT sur les dits produits (2). Dès Janvier 1985, le Parlement Européen a d'ailleurs vivement réagi sur cette question, invitant la Commission, comme le Conseil, à adopter des mesures de rétorsion (3).

(1) Bull. C.E. 4/1979, n° 1.2.4, p. 12

(2) Rapport Général sur l'activité des Communautés 1985, p. 308

(3) Bull. C.E. 2/85, p. 2.4.11

La même impression de contingence et d'inconstance prévaut à l'examen des concessions tarifaires, réciproquement octroyées lors du Tokyo Round. Au plan juridique, elles ont pris la forme de diminution des droits de douane ou d'élargissement des contingents pour les Etats-Unis, de réduction des prélèvements agricoles, des taxes compensatoires ou des droits de douane pour la C E E . Concrètement, la Communauté a obtenu des facilités d'exportation dans les secteurs où elle est traditionnellement forte : produits laitiers (fromage), viande de bœuf et de veau, spiritueux. Elle a également obtenu des avantages dans le domaine des produits transformés à base de céréales (amidon et dextrine). Inversement, elle a ouvert son marché aux Etats-Unis dans le secteur des volailles, du riz, des fruits et légumes, des agrumes, de certains tabacs (1). Ces concessions mutuelles sont loin d'être négligeables. Néanmoins, elles restent à la merci de tout incident. Ainsi, les Etats-Unis ont-ils dénoncé récemment leur violation par la C E E , en raison des importations préférentielles d'agrumes en provenance des pays méditerranéens. D'où leur décision d'adopter des contre-mesures, frappant en particulier les pâtes alimentaires européennes (2). A son tour, la C E E a répliqué par un durcissement du régime appliqué aux noix et citrons américains. Si l'on peut espérer une prochaine conclusion heureuse de ce conflit (3), il n'en démontre pas moins le caractère provisoire, et même circonstanciel, des accords agricoles conclus entre la C E E et les Etats-Unis.

Dans cet ordre d'idées, la récente mise en place en 1982 après de longues tractations, au sein du GATT, du Comité sur le commerce des produits agricoles devrait permettre un assainissement de la situation. Celui-ci, au terme de la déclaration ministérielle du 29 Novembre 1982, doit, en effet, examiner "toutes les mesures affectant le commerce, l'accès aux marchés et la concurrence, ainsi que l'approvisionnement en produits agricoles, y compris les subventions et les autres formes d'aide" (4). Il y a là un important instrument de contrôle des politiques extérieures agricoles

(1) Rapport général 1985, p. 308

(2) Bull. C.E. 1/85, n° 2.4.11

(3) "Le Monde" des 12 Août 1986 et 21 Août 1986

(4) Th. Flory, Chronique A.F.D.I. 1983, p. 578

des Parties Contractantes, avec l'espoir d'une réduction des tendances protectionnistes.

B) L'effet protecteur

Le langage militaire, voire guerrier, est à l'honneur lorsqu'on évoque les relations agricoles euro-américaines. Ne parle-t-on pas volontiers de guerre du poulet, du soja ... de mesures de rétorsion, de représailles, de contre-représailles, de boycott, d'embargo. Chacune des deux parties s'efforce d'utiliser au mieux les armes offensives et défensives offertes par les règles du GATT, ainsi que celles dont il se dote unilatéralement. A cet égard, les nombreux litiges, qui émaillent les relations entre les Etats-Unis et la C E E , permettent de mesurer l'efficacité respective des deux dispositifs.

Dans cette optique, le dispositif communautaire, et notamment le tandem restitution-prélèvement, paraît le plus moderne, le plus solide et d'une redoutable efficacité. La restitution annule l'effet négatif des prix plus élevés de la Communauté. Elle rend possible la conservation et même le gain des marchés extérieurs. Le prélèvement joue comme un mécanisme d'écluse. Les risques de perturbation des productions intérieures sont donc réduites au minimum, et si, malgré tout, des menaces venaient à surgir, les nombreuses clauses de sauvegarde (1), stipulées par les règlements des produits, suffiraient à les juguler. En outre, pour les produits non soumis au régime du prélèvement, des mécanismes de deuxième ligne, comme les taxes compensatoires ou les prix minima à l'importation, doivent éviter les surprises désagréables.

Par contre, le système américain semble plus vétuste, puisque formé à l'importation du traditionnel couple droits de douane et restrictions quantitatives, ces dernières n'ayant pas - qui plus est - un caractère général, et lacunaire à l'exportation du fait de l'absence de subventions systématiques.

(1) "Le Monde" du 16 Août 1986.

Mais l'apparence est trompeuse. D'abord, en raison du débat toujours latent sur la licéité des mécanismes communautaires. Cette querelle met la Communauté en position défensive, sinon d'accusée. Les restitutions sont licites certes, mais il est facile d'en dénoncer le caractère systématique ou financièrement démesuré. Les Etats-Unis manient avec habileté cet argument et parviennent régulièrement à obtenir le soutien des autres partenaires du GATT, tels l'Australie ou le Canada. Se trouvent également justifiées d'avance toutes les mesures de représailles, comme le prouvent les exportations américaines - subventionnées - à l'Egypte, à l'Algérie ou bientôt à l'U.R.S.S. (1) Quant aux importations, la légalité du prélèvement reste douteuse, alors qu'inversement les Etats-Unis, avec leurs restrictions quantitatives, sont en meilleure posture. Ce système, à tort ou à raison, a obtenu la consécration du GATT en 1955. De plus, les Etats-Unis, par acte du Congrès ou décision présidentielle, savent en faire un usage tactique et conjoncturel, supprimant les contingents lorsqu'ils ne sont plus nécessaires ou par souci de bonne entente avec leurs partenaires, ou les introduisent soit pour protéger effectivement leurs marchés, soit par mesures de représailles.

Toutefois, la souplesse n'est pas totalement absente des mécanismes communautaires. On a déjà relevé les possibilités de modulation qu'offre le régime des restitutions à l'exportation. La Commission, gestionnaire du système dispose - en respectant cependant la procédure des comités de gestion - d'une marge de manoeuvre substantielle. Elle décide de l'ouverture d'une campagne de restitutions, peut en faire varier le montant selon les destinations (2). De surcroît, les mécanismes complémentaires, comme les certificats d'exportation, les préfixations de restitutions, le recours à l'adjudication, permettent d'ajuster au plus près la technique aux objectifs économiques et commerciaux de la C E E .

A l'inverse, le prélèvement à l'importation s'avère d'un maniement plus lourd. La perception en est obligatoire, et il faut une circonstance exceptionnelle, ou une situation de crise justifiant l'application de mesures de sauvegarde, pour déroger au régime de droit commun. Or, celles-ci varient

selon les produits. Si la clause de sauvegarde dite "classique" se rencontre dans la presque totalité des règlements de base, en revanche, les clauses "hausse des prix sur le marché intérieur" ou "pénurie" ont un champ d'application plus étroit (1). La plupart du temps, les mesures appropriées relèvent de la compétence de la Commission, mais souvent une procédure "d'appel" est organisée devant le Conseil. Celui-ci se prononce à la majorité qualifiée, mais il n'y a aucune raison pour que - sous réserve de la ratification de l'acte unique européen - le compromis de Luxembourg ne s'applique pas.

On débouche ici - et la remarque peut sans grand risque d'erreur être généralisée à l'ensemble des relations agricoles euro-américaines - sur un grave handicap de la C E E , à savoir son hétérogénéité, les clivages entre Etats-membres, la nécessité du consensus et la paralysie qui en résulte. Aux douze de la C E E , on oppose volontiers l'unité du partenaire-adversaire, encore que, dans toutes ces questions, on peut s'interroger sur la cohérence de la politique américaine. Les divergences entre un Congrès, très protectionniste, et une Présidence, plus ouverte sur le commerce mondial, constituent un thème classique de discussion. A plusieurs reprises, le Président a posé son veto à des lois restrictives du Congrès. Mais, à l'inverse, la diplomatie américaine sait retourner à son profit ces "nuances", n'hésitant pas à réclamer des sacrifices à la C E E , pour calmer l'ardeur protectionniste du Congrès.

Dans un sens plus offensif, l'administration américaine joue à merveille des divergences ou des nuances entre les membres de la C E E . Un débat traditionnel oppose les partenaires d'une agriculture européenne intravertie, toujours prêts à faire des concessions aux Etats-Unis et à leur octroyer la domination des marchés agricoles, ne serait-ce que pour obtenir des avantages industriels, et les tenants d'une agriculture européenne dynamique, enclins à une plus grande fermeté. Ainsi, les seconds sont-ils plus volontiers frappés lorsque, à l'occasion d'une crise, les Etats-Unis adoptent des mesures de représailles ou en brandissent la menace. Les deux plus récents contentieux agricoles entre les deux parties en portent témoignage. Dans l'affaire des ventes américaines de céréales à l'Espagne et au Portugal, les mesures de rétorsion envisagées par les Etats-Unis concernaient le vin et les fromages.

(1) "Le Monde" du 16 Août 1986

(2) En Septembre 1985, les restitutions à l'exportation de blé vers l'Algérie sont passées en quelques jours de 41 à 78 Ecus la tonne, afin de contrer l'offre concurrente des Etats-Unis.

(1) V. Constantinides-Megret, op. cit. p. 261 et s.

Or, la France en est le principal exportateur aux Etats-Unis. Il y avait là un moyen très fort de pression sur ce pays, souvent considéré comme à la tête du clan des durs anti-américains. Une riposte d'autant plus fine, que les céréales françaises faisaient figure de principales bénéficiaires de l'ouverture des marchés espagnol et portugais.

Dans l'affaire des agrumes méditerranéens, les Etats-Unis ont frappé d'une importante surtaxe les pâtes alimentaires européennes. Or, celles-ci proviennent en majeure partie d'Italie. Il y avait là un moyen subtil de briser le front européen sur le problème du renouvellement des accords agricoles avec les pays méditerranéens, en rappelant au gouvernement italien que l'entrée préférentielle d'agrumes ou d'huile d'olive dans la Communauté ne pouvait que nuire à ses propres intérêts. Il est vrai qu'en l'espèce, et malgré quelques manœuvres de retardement de ce pays (1), le principe de la reconduction des accords méditerranéens l'a emporté. Mieux même, les experts reconnaissent que, malgré la surtaxe américaine, les exportations européennes de pâtes alimentaires n'ont pas trop souffert (baisse de 24 %), alors que les contre-mesures européennes se sont révélées beaucoup plus efficaces (diminution d'environ 85 % des ventes américaines de citrons et de noix (2)).

Est-ce à dire qu'in concreto, le dispositif protecteur européen donne de meilleurs résultats que son homologue américain ? Cette conclusion paraît bien hasardeuse, surtout à la lumière de deux observations finales. En premier lieu, la Communauté ne possède pas la même puissance de négociation que les Etats-Unis. Ainsi, lors de la récente affaire liée à l'élargissement de la C E E , les douze ont dû reculer et se résigner au maintien des ventes américaines de céréales sans perception de prélèvements, alors qu'au départ l'application du prélèvement agricole était posée comme une pièce essentielle de la position européenne. En second lieu, on note une certaine propension de la Communauté à accorder des concessions en contre-partie de satisfactions "morales", dont la concrétisation n'est pas toujours évidente. Ainsi, au terme du Kennedy Round, s'est-on félicité, côté européen, de la reconnaissance des mécanismes fondamentaux de la PAC par les Etats-Unis. Or, les développements

(1) "Le Monde" du 27.11.85

(2) "Le Monde" du 12.08.86

qui précèdent laissent planer des doutes sur ce point. De même, dans la récente affaire des agrumes méditerranéens, la Communauté a-t-elle obtenu la reconnaissance des accords préférentiels avec le pays du Maghreb et du Mackret. Or, ces accords ne bénéficiaient-ils pas déjà, depuis 1973, d'une reconnaissance implicite résultant du gentleman's agreement entre MM. Casey et Soames (1), reconnaissance qui n'a pas empêché la réouverture de la querelle sur les agrumes ?

En conclusion, cette brève étude semblerait établir que, si les mécanismes juridiques régissant les échanges agricoles C E E - Etats-Unis sont assez dissemblables de part et d'autre de l'Atlantique, la Communauté a su se doter d'un dispositif dont la technicité paraît supérieure à celle de son concurrent. En revanche, les Etats-Unis disposent d'une puissance et d'un poids de négociation tels qu'ils lui permettent de rétablir l'équilibre en leur faveur. De plus, la Communauté souffre du handicap de devoir s'en tenir aux questions purement économiques, alors que les Etats-Unis peuvent passer sans difficulté de l'économique au politique, et savent rappeler aux Européens qu'ils assurent l'essentiel de leur sécurité ...

(1) Rapport général Communauté 1985, p. 305

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

23

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Le contentieux agricole C.E.E. - Etats-Unis : le cas des céréales"

Communication de

Hélène DELORME, Fondation Nationale des
Sciences Politiques, Paris

L'EUROPE FACE AUX ETATS-UNIS SUR LE MARCHÉ

CEREALIER : TREIZE A TABLE

L'un des problèmes sur lequel se polarisent depuis 30 ans les débats du mouvement pour l'Europe concerne les relations à établir avec la zone atlantique (1).

Les "atlantistes" inscrivent l'Europe dans le cadre plus général de l'organisation de cette zone et la conçoivent comme un moyen d'y intégrer plus étroitement les Etats qui la composent sous la direction des Etats-Unis dont l'hégémonie n'est pas mise en question.

Les "européens" accordent la priorité à la pacification des relations internes à l'Europe occidentale autour de la réconciliation franco-allemande. Pour eux, l'Europe est le vecteur de la constitution d'un nouvel ensemble géo-politique capable de discuter d'égal à égal avec les Etats-Unis.

Sur le plan commercial, les premiers se disent libre-échangistes, c'est-à-dire estiment que l'organisation des échanges intra-européens doit aller de pair avec celle des échanges extra-européens. Les seconds sont dits protectionnistes, c'est-à-dire considèrent que la création d'un marché commun européen "semblable à un marché intérieur" doit être le fondement sur lequel appuyer la participation de l'Europe au commerce international.

La politique céréalière de la CEE (2), pivot de la PAC, n'échappe pas à ce débat global. Nous voulons montrer comment cette politique traduit la victoire des "atlantistes" sur les "européens" en assurant une progression interreliée des échanges intra et extra-communautaires.

LA POLITIQUE CEREALIERE DE LA CEE OU L'IMPOSSIBLE AUTO-SUFFISANCE

Elaborée entre 1960 et 1967 à Bruxelles, siège de la CEE, et à Genève, siège du GATT, puis complétée au fil des négociations commerciales multilatérales →, la politique céréalière européenne combine deux

politiques commerciales opposées : un protectionnisme musclé pour les céréales (prélèvements à l'importation et restitutions à l'exportation, ← variables afin de compenser les mouvements des prix internationaux) et un libre-échange quasi-total pour les produits de substitution (PSC) comme le manioc, les sous-produits des industries alimentaires etc, qui ne supportent que des droits faibles ou nuls.

L'enjeu : le marché de l'alimentation animale

Cette réglementation douanière est le principal mécanisme qui permet un partage du marché communautaire de l'alimentation animale entre fournisseurs européens et non-européens. L'élevage est depuis 1950 le marché porteur pour les céréales. L'accroissement de la production de viande (et du même coup la satisfaction du rêve pluri-séculaire d'avoir de la viande à tous les repas) observable dans tous les pays industriels, s'est en effet réalisée par des techniques d'alimentation supposant l'absorption de doses croissantes de céréales (ou d'autres produits protéiques et énergétiques) par le bétail. Selon les projections de la commission, ce poste restera en 1990-91 le principal débouché des céréales communautaires avec 58 % des utilisations (contre 61 % en 1985-86, soit 71 millions de tonnes sur un total de 116,6 millions) (3).

Importations de PSC contre exportations de blé

Or, comme le souligne le Livre vert publié en juillet 1985 par la commission, la politique céréalière européenne favorise les importations de PSC qui, échappant aux prélèvements, peuvent être acquis à des prix inférieurs

à ceux des céréales européennes. Ces importations passent de 6,2 millions de tonnes en 1976 à une moyenne annuelle de 14 millions de tonnes entre 1980-82, puis baissent, en liaison avec la hausse du dollar, autour de 10,5 millions de tonnes/an depuis 1983 (4). L'avantage de prix est en effet très marqué pour les pays dont les monnaies "fortes" se réévaluent par rapport au dollar : c'est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne fédérale qui sont les principaux acheteurs de PSC, ayant reçu en 1984-85 respectivement 47 % et 34 % des PSC importés par la CEE. Ces achats, en freinant l'utilisation de céréales dans l'alimentation animale (stabilisée depuis 1976 à une moyenne annuelle de 70 millions de tonnes) déterminent un gonflement du surplus à exporter hors de la CEE. On peut ainsi comprendre que celle-ci soit désormais le second marchand de céréales du monde derrière les Etats-Unis. Le mouvement est très net pour le blé tendre (43 % de la production européenne de céréale, 42 % des utilisations communautaires et 60 % des exportations extra-CEE). En 1985-86, les échanges intra-CEE n'ont représenté que 10,9 millions de tonnes alors que les échanges extra-CEE ont dépassé les 15 millions de tonnes, soit 16 % du total mondial. La performance s'apprécie mieux quand on rappelle que le marché mondial a fortement fléchi en 1985-86 de même que la part des Etats-Unis qui, avec moins de 25 millions de tonnes, chute de 35 à 26 %.

L'hétérogénéité de l'Europe céréalière

Pourquoi ce choix dont le coût budgétaire (les importations de PSC réduisent les recettes, les exportations de céréales augmentent les dépenses

du fonds agricole européen) et les inconvénients économiques (notamment difficulté de réduire la croissance de la production animale favorisée par l'accès à des aliments à prix relativement bas) s'élèvent avec le volume de la production agricole de la CEE ? Ne serait-il ^{pas} (le) seul compatible avec l'hétérogénéité des céréalicultures européennes dont il garantit la reproduction ← d'une part, avec les intérêts exportateurs des Etats-Unis d'autre part, qui se comportent et sont traités de plus en plus ouvertement comme un Etat membre de la CEE ?

Les restitutions à l'exportation permettent à la "grande fabrique de blé" qu'est la France (56 millions de tonnes produites en 1985-86, 31 millions exportés dont 50 % vers la CEE) de développer son potentiel céréalier, en lui garantissant la préférence européenne sous la forme d'une participation au financement des exportations vers les marchés tiers. Les prélèvements à l'importation assurent aux exportateurs spécialisés que

deviennent l'Allemagne fédérale, le Danemark et surtout l'Angleterre (5,4 millions de tonnes exportées en 1985-86 sur une production de 22 millions) la protection nécessaire pour maintenir (cas de la RFA) ou augmenter (cas du Danemark et de l'Angleterre) leur production de céréales. Le libre-accès au marché international des PSC enfin est pour les anciens transformateurs de céréales que sont les pays du Benelux un moyen de conserver leur avantage comparatif face aux éleveurs des autres pays de la CEE, tandis que, pour le nouveau transformateur qu'est l'Italie, il réduit le coût de la modernisation agricole sinon la croissance du déficit agro-alimentaire.

L'ami américain

La politique céréalière européenne ménage aussi les intérêts des exportateurs américains. Ils ont, dans une première phase, comblé le déficit européen en maïs dans des conditions fort avantageuses puisqu'ils bénéficiaient des prix stables et élevés que garantissait la PAC. Le déficit se réduisant grâce à la hausse de la production, ou l'industrie du cracking du maïs est développée, les Etats-Unis tendent depuis le début des années 70 à évincer, les Pvd fournisseurs de PSC en augmentant leurs exportations de sous-produits des industries alimentaires et d'abord des maïsseries.)

L'ampleur de la substitution apparaît à l'examen des importations communautaires de gluten de maïs. Provenant dans leur quasi-totalité des Etats-Unis, celles-ci passent de 697 000 tonnes en 1974 à 3 millions de tonnes en 1984-85, soit presque le tiers des achats européens de PSC.

Le comportement des Etats-Unis, qui utilisent les rounds du GATT pour consolider l'importation à droit nul de divers sous-produits des industries alimentaires (notamment déchets de brasserie et pulpes d'agrumes qui forment en 1984-85 15 % des importations de PSC), comme celui de la CEE, qui a convaincu en octobre 1982 ses partenaires sous-développés d'accepter un contingentement de leurs ventes de manioc, permettent de penser que cette substitution se poursuivra. Conduira-t-elle à une révision fondamentale de la politique céréalière de la CEE ? L'étude de la gestion de cette politique pendant la campagne 1985-86 donne des éléments de réponse à cette question.

LA CAMPAGNE 1985-86 : L'EUROPE MODE D'EMPLOI

La campagne 1985-86 devait être celle de la réforme de la politique céréalière. Le Livre vert propose d'ailleurs une solution qui pourrait transformer l'assemblage qu'est cette politique en un véritable arbitrage : le rééquilibrage du régime douanier par la suppression du hiatus existant entre les céréales et leurs substituts. C'est ouvrir trop vite et trop tôt les négociations du GATT ! En pratique, la CEE, dans une confrontation-discussion permanente avec les Etats-Unis, se borne à reconduire le dispositif antérieur en l'adaptant à son passage à 12.

L'Europe défend son blé

Les Etats-Unis ouvrent la campagne ^{céréalière} en s'en prenant au système de prélèvements-restitutions. Pour prouver que ces mécanismes sont des pratiques de dumping responsables de la baisse des prix, ils décident de soutenir la concurrence sur les marchés de 5 puis 8 pays méditerranéens, clients "traditionnels" de la CEE. Annoncé le 4 mai et appliqué en octobre 1985, le programme BICEP dégage 2 milliards de dollars sur 3 ans. Cette initiative, visant à isoler la France, se révèle une politique de Cribouille.

Certes la CEE, comme le déplorent en février 1986 les céréaliers et le ministre français de l'agriculture, le socialiste H. Nallet, ne définit pas une réponse globale permettant d'aborder en bonne position les négociations du GATT. Mais elle ne cède pas sur le système des restitutions qu'au contraire elle perfectionne.

La CEE ne se contente pas en effet d'augmenter ses restitutions qui, entre août 1985 et mai 1986, passent de 35 à 100 ECUS/tonne pour le blé tendre et de 52 à 131 ECUS/tonne pour l'orge (pour un prix d'achat de 179,4 ECUS/tonne) (5). Elle apprend aussi à réduire la transparence de sa politique d'exportation en diversifiant les modalités d'attribution des restitutions. La procédure de la "restitution de droit commun opérationnelle" notamment permet, par une sorte de gré à gré entre la commission et l'exportateur médiatisé par l'Office national, de fixer la restitution avec le minimum de publicité et le maximum de rapidité. Comme en outre la CEE avait conclu dès avril-mai 1965 les contrats pour 1985-86 avec les pays visés par l'offensive américaine, le coût de la réponse au BICEP est, en définitive, relativement faible : il concerne seulement 350 000 tonnes d'orge et un peu plus de 425 000 tonnes de blé.

Pour les Etats-Unis en revanche, les inconvénients de ce programme se révèlent au fil de la campagne. Outre le regain de protectionnisme interne qu'il suscite, producteurs et négociants demandant son extension aux marchés qu'il ne couvre pas mais où il contribue à faire baisser les prix, il isole les Etats-Unis des autres exportateurs qui redoutent précisément cette évolution. Apparu en juin 1986, malgré la réduction du BICEP en mars à 1 milliard de dollars, le clivage est confirmé par la "conférence des exportateurs loyaux" qui, du 25 au 27 août, réunit en Australie 14 pays : les Etats-Unis et la CEE sont mis dans le même panier des pays subventionnés et considérés comme également responsables de la chute des prix et du désordre des marchés internationaux.

Les Etats-Unis défendent leur maïs

Cette évolution a-t-elle conduit les Etats-Unis à adopter une stratégie plus conséquente de 13e membre de la CEE ? On peut le penser en étudiant la négociation de l'accord sur le partage du marché espagnol qui témoigne que la CEE poursuit sa politique ^{de} libre-accès au marchés internationaux des substituts céréaliers.

Les Etats-UNis d'abord ne mettent plus en cause le principe du système des prélèvements-restitutions, c'est-à-dire en fait l'existence même de la PAC. ^{Ils admettent sans doute que} Les Etats de la CEE ont des histoires, des structures et des politiques agricoles trop différentes pour supporter un autre type de gestion que celui qui repose sur des contrôles aux frontières. Comme le prouvent la légèreté de la politique structurelle ou la gestion nationale des quotas laitiers, la CEE ne pourrait appliquer une politique de paiements directs aux ^{ses membres} agriculteurs semblable à celle du Farm Bill américain. Toutefois ^{entendant par} ailleurs préserver la PAC, ne serait-ce que parce qu'elle les oblige à coordonner leurs politiques économiques, on peut comprendre leur résistance aux attaques américaines.

Au terme des tractations qui se déroulent de mars à juillet, les Etats-Unis ^{entrent dans les habitudes européennes et} se contentent ~~d'un~~ d'un accord dérogatoire - pratique typique de la CEE - d'une durée de 6 mois qui leur donne le droit d'écouler hors prélèvements 234 000 tonnes par mois de maïs, sorgho et 3 PSC, soit l'équivalent sur un an de 2,8 millions de tonnes pour un déficit céréalier ibérique de 6 millions de tonnes.

Les Etats-Unis ensuite exploitent habilement la discorde qui règne entre les agriculteurs français. Les représailles prévues témoignent que ceux-ci sont les premiers visés : sur 620 millions de dollars d'exportation européennes menacées de contingentement, 242 (40 %) proviennent de France.

La crise que suscite en France l'accord du 2 juillet confirme cette interprétation. Eclate au grand jour la tension entre maiziculteurs et producteurs de blé. Les premiers voient s'évaporer les avantages qu'ils escomptaient tirer de leur proximité du marché espagnol pour compenser le handicap que leur fait subir la PAC. A la concurrence directe sur le marché espagnol, s'ajoute le risque d'une pression accrue sur les prix. En effet si les Etats-Unis n'écoulent pas sur le marché espagnol leur contingent, ils pourront vendre dans la CEE une partie de leur maïs sans prélèvement. Par contre, les producteurs de blé peuvent espérer progresser vers un contingentement des importations de sous-produits céréaliers américains par leurs voisins d'Europe du Nord. Cette évolution redoutée aux Etats-Unis, compenserait partiellement l'effet de l'accord d'avril 1986 qui renouvelle, en augmentant les quantités couvertes (de 18 à 21 millions de tonnes à répartir sur 4 ans), l'accord de 1982 sur les achats de manioc.

Cette crise montre aussi que le fossé se creuse entre la stratégie des céréaliers, pour qui la priorité est de conserver la CEE ———> car elle évite la confrontation ~~solitaire~~ avec les Etats-Unis, et celle des autres producteurs qui, des éleveurs aux viticulteurs, se heurtent soit à la saturation du marché communautaire, soit à des concurrents plus compétitifs et se tournent

(et d'abord les Etats-Unis.)

vers des ———> partenaires extérieurs, (Le président du CNJA, M. Ieyssedou, est le plus explicite sur ce point : "Mieux vaut trouver un accord avec les Etats-Unis, car on y exporte aussi des cognacs, des fromages, des vins. On ne peut vouloir se protéger des importations si l'on veut aussi continuer à exporter hors de la Communauté" (6). Point de vue que reprend à sa façon l'ancien Président de la FNSEA, ministre de l'agriculture depuis les élections du 16 mars, quand il soutient que l'élargissement de la CEE a été mal négocié car il eut fallu s'entendre d'abord avec les Etats-Unis.

x

Il apparaît au terme de cette analyse que l'histoire a donné raison aux atlantistes. En permettant à la France, aux Etats-Unis et à leurs partenaires européens de négocier leurs places respectives sur le marché céréalier mondial, la CEE se révèle comme une instance d'intégration au monde atlantique des pays qui la composent. La réforme d'inspiration très reaganienne du volet interne de la politique céréalière européenne confirme cette interprétation. La baisse des prix, par le biais du prélèvement de co-responsabilité et l'allègement du soutien des marchés, en accentuant la perméabilité des marchés de la CEE aux mouvements des marchés internationaux, ne peut que confronter plus fortement les céréaliers européens aux "disciplines du marché". Les producteurs français, qui sont les premiers intéressés, sauront-ils affronter ce défi qui n'est pas seulement économique mais aussi politique ? Sauront-ils mobiliser en France, dans la CEE, auprès des exportateurs et importateurs de céréales les appuis nécessaires pour riposter à l'offensive américaine ? Telle est sans doute la question déterminante pour l'issue des prochaines négociations des GATT.

NOTES

- (1) Nous définissons la zone atlantique comme l'ensemble formé par les pays capitalistes développés (regroupés dans l'OCDE) et les pays en développement qui constituent leur aire d'expansion extérieure.
- (2) Sera considérée ici la CEE à 10. L'élargissement à l'Espagne et au Portugal est encore trop récent pour que ceux-ci prennent une part active aux débats que suscite la politique céréalière. Les deux pays disposent par ailleurs de régimes dérogatoires à la PAC, dans le cadre de la transition prévue pour leur adhésion au Marché commun.
- (3) Toutes les données chiffrées utilisées sont provisoires. Elles sont tirées des bilans de la campagne 1985-86, établis par la CEE au 15 mai 1986. Ces données excluent le riz ; elles incluent les céréales en grains, les produits de première transformation (farine, malt d'orge etc) et l'aide alimentaire).
- (4) Ce total comprend le manioc, les patates douces, les sons, le gluten de maïs, les déchets de brasserie, les pulpes d'agrumes. Agro-Monde Service, 31 janvier 1986.
- (5) 1 ECU = 7 francs environ.
- (6) Le Monde, 28 juin 1986.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Les Etats-Unis face à la politique de coopération pour le développement
de la Communauté Européenne : le contentieux des agrumes"

Communication de

Maurice FLORY, Professeur, C.E.R.I.C.,
Université d'Aix - Marseille III

C'est ainsi que les accords préférentiels signés entre la C.E.E. et certains pays méditerranéens ont été contestés par les Etats-Unis, notamment, comme n'étant pas conformes à l'article XXIV. Un contentieux remontant aux années soixante-dix a porté en particulier sur les agrumes. L'élargissement de la C.E.E. et les compensations proposées aux pays méditerranéens sous la forme de droits préférentiels ne pouvaient qu'aggraver le contentieux.

Pendant une première période, des accords préférentiels existaient avec des pays situés au nord de la Méditerranée qui sont aujourd'hui entrés dans la Communauté. Depuis lors, les accords litigieux ne sont plus que des accords signés avec des pays en voie de développement situés au sud de la Méditerranée. La façon d'aborder le problème aurait pu s'en trouver modifiée ; ce ne fut pas le cas devant le groupe spécial. L'accord commercial C.E.E. / E.U. qui vient d'être signé le 10 Août semble en avoir tenu compte (1).

I - LES ELEMENTS DU DEBAT

A - L'argumentation de la C.E.E.

La C.E.E. justifie les préférences accordées aux pays méditerranéens en invoquant sa politique commerciale visant à établir avec ces pays une union douanière ou une zone de libre échange. Il s'agirait donc "d'augmenter la liberté du commerce en développant par le moyen d'accords librement conclus une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords" (article XXIV § 4), en conséquence de quoi il est admis que "les dispositions de l'accord ne feront pas obstacle entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre échange" (article XXIV § 5).

Les accords signés avec les pays méditerranéens seraient précisément de tels accords provisoires. Ils sont autorisés par l'accord général lui-même et ne peuvent donc être incompatibles avec l'article 1er. Les principes contenus dans l'article 1er et les dispositions de l'article XXIV ont la même valeur et constituent tous deux des règles du GATT ; rien ne permet de penser que l'article XXIV établit une dérogation à l'article I et qu'à ce titre il doive être interprété restrictivement. On constate au contraire que l'interprétation de l'accord relative à la clause de la Nation la plus favorisée évolue

(1) Les seules informations disponibles, pour le moment, sont celles de la presse cf. Le Monde - 12 Août 1986

Le but du GATT fut à l'origine de réaliser un cadre mondial libre-échangiste. A quelques aménagements près, ce but demeure. Au lendemain d'une guerre qui avait appauvri l'Europe, les Etats-Unis avaient tout intérêt à l'application d'un tel programme. On sait que deux diversions vinrent en troubler la simplicité. La première admise dès l'origine repose sur l'article XXIV et autorise les intégrations régionales économiques ; ainsi survint en premier fractionnement du cadre mondial qui permit la naissance de la Communauté Européenne et à sa suite de multiples autres expériences de regroupement en union douanière ou en zone de libre échange. La seconde n'intervint que plus tard sous la pression des pays décolonisés nullement avantagés par le libéralisme commercial ; la partie IV ajoutée au GATT introduisit à leur bénéfice la possibilité d'un régime dérogatoire ouvrant notamment la non réciprocité.

Ces deux formes d'exception à la philosophie de départ du GATT furent complétées de facto par une troisième qui découle de la combinaison des deux premières. Il s'agit des accords inspirés par la partie IV, et signés entre, d'une part un regroupement d'Etats, la C.E.E. essentiellement, et, d'autre part, des pays en voie de développement isolés (pays méditerranéens) ou regroupés (A.C.P.). Si cette combinaison des deux systèmes ne figure pas dans la lettre du traité du GATT, elle n'est pas expressément interdite. Il revient donc aux instances du GATT de se prononcer chaque fois qu'une partie émet un doute ; ce contrôle est exercé rigoureusement et pragmatiquement, chaque cas faisant l'objet d'une appréciation équilibrée.

dans le sens de la souplesse comme en témoignent beaucoup d'arrangements réalisés au bénéfice des pays en voie de développement, pu la mise en place d'arrangements régionaux sur tous les continents.

Les préférences ainsi accordées n'ont d'ailleurs pas empêché la poursuite d'une politique d'abaissement des droits par le jeu de la clause de la Nation la plus favorisée, pas plus que la mise en place du système généralisé des préférences n'avait empêché les négociations de Tokyo Round.

Ces abaissements de droit ont seulement comme conséquence d'amoinrir les préférences.

La C.E.E. a été soutenue dans son argumentation par plusieurs pays qui avaient été invités à participer aux travaux du groupe spécial : l'Egypte, Israël, l'Espagne (non membre à l'époque de la C.E.) et le Maroc (bien que non partie à l'Accord Général). Le Chili, bien que pays en voie de développement, n'a pas soutenu la position de la C.E.E., estimant être victime d'une discrimination entre pays en voie de développement.

B - La réaction des Etats-Unis

Après avoir souligné que la clause de la Nation favorisée représentait "l'obligation la plus importante de l'Accord Général" et qu'à ce titre elle devait être strictement interprétée de même que les exceptions la concernant, les Etats-Unis ont affirmé que les préférences tarifaires accordées par la Communauté aux pays méditerranéens pour leurs importations d'agrumes sont incompatibles avec l'article 1 du GATT.

Ces mesures relèvent des dispositions du § 1 ou § 2 de l'article premier. Elles auraient donc dû être "immédiatement et sans condition étendues à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes".

Les exceptions possibles à cette règle de base relèvent soit du § 2 de l'article premier, soit de l'article XXIV. En l'occurrence, les Etats-Unis constatent que ni l'une ni l'autre ne s'appliquent. Les préférences ne peuvent être considérées comme ayant été en vigueur avec l'ensemble des pays de la Communauté ; elles ne relèvent donc pas de l'article 1 § 2, ce que ne conteste pas la C.E.E. La seconde exception va ouvrir, en revanche, une polémique et faire naître un différend entre les deux parties. C'est, en effet, sur l'article XXIV que la Communauté fait reposer son argumentation : les préférences litigieuses

s'inscrivent dans une série d'accords visant à l'établissement d'unions douanières ou de zones de libre échange qui ont été examinées conformément aux procédures de l'article XXIV.

Or, soulignent les Etats-Unis, les accords pour répondre aux prescriptions de l'article XXIV doivent :

- 1) comporter une obligation de constituer une union douanière ou une zone de libre échange,
- 2) comprendre un plan pour l'établissement, dans un délai raisonnable de l'union ou de la zone,
- 3) prévoir l'élimination des droits de douane et des autres restrictions au commerce pour l'essentiel des échanges entre les parties.

Un examen de ces accords montre qu'ils ne comprennent ni obligation, ni plan pour l'établissement dans un délai raisonnable, d'une union douanière ou d'une zone de libre échange et qu'ils ne prévoient pas davantage l'élimination des droits de douanes et des autres restrictions.

Parmi les pays participants aux travaux du groupe spécial, seul l'Australie a adopté entièrement le point de vue américain.

II - LA TENTATIVE DE CONCILIATION DU GROUPE SPECIAL

C'est le 15 Juin 1982 que les Etats-Unis ont soulevé le problème de l'incompatibilité des préférences accordées aux agrumes en provenance de certains pays méditerranéens avec l'article 1 de l'Accord Général. Les consultations qui ont suivi conformément à l'article XXII le 30 Octobre 1980 et à l'article XXIII le 20 Avril 1982 sont restées sans résultat. Les Etats-Unis ont alors demandé aux parties contractantes d'instituer le groupe spécial prévu à l'article XXIII, 2.

Le Comité Européen a maintenu sa position en faveur de la compatibilité et déclaré irrecevable la demande des Etats-Unis. Cette demande a été examinée par le conseil du GATT qui a suggéré de faire appel aux bons offices du Directeur Général. Après avoir rencontré les parties, le Directeur Général a estimé que la procédure de bons offices n'était pas adaptée. Les Etats-Unis ont alors à nouveau demandé au Conseil d'instituer un panel.

A - Les points de procédure

- La compatibilité entre les articles XXIII et XXIV

Cette demande soulevait le problème de la compatibilité entre les procédures de réclamation prévues aux articles XXIII et XXIV. Les Etats-Unis ont introduit leur requête au titre de l'article XXIII qui a leurs yeux est une procédure applicable dans les cas où surgit une contestation sur la mise en oeuvre de l'article 1. Leur analyse voit dans les accords de la Communauté avec les pays méditerranéens une exception à l'article 1 qui relève à ce titre de la procédure de l'article XXIII. Puisque la C.E.E. invoque l'article XXIV pour justifier le manquement à ses obligations au titre de l'article 1, les Etats-Unis n'ont d'autres recours que de contester la compatibilité des arrangements préférentiels de la C.E.E. avec les prescriptions de l'article XXIV.

La C.E.E. a défendu la thèse inverse en soulignant que les procédures de l'article XXIV, 7 relatives à la détermination de la compatibilité des accords provisoires avec l'Accord Général perdraient leur signification si cette compatibilité relevait également de l'article XXIII. Il en résulte que la question de la conformité des accords préférentiels conclus avec les pays méditerranéens relève des procédures de l'article XXIV. Il revenait aux parties contractantes conformément à l'article XXIV, 7,b,d'adresser des recommandations ; ne l'ayant pas fait, elles ont tacitement approuvé l'accord et ne peuvent plus le remettre en question avec la procédure de l'article XXIII.

- Le mandat du panel

Le Conseil resta insensible à la thèse de la C.E.E. et décida la création d'un groupe spécial conformément à l'article XXIII § 2. Il précisa son mandat en ces termes : "Examiner à la lumière des dispositions de l'Accord Général applicables en l'espèce, la question, soumise aux Parties contractantes par les Etats-Unis, du traitement tarifaire accordé par la C.E. aux importations de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne ; faire toute constatation de nature à aider les parties contractantes à formuler des recommandations et à statuer sur la question ainsi qu'il est prévu à l'article XXIII § 2".

La Communauté Européenne fit remarquer que le mandat ne comportait pas l'examen de la compatibilité des accords préférentiels ce qu'ont contesté aussitôt les Etats-Unis.

- La compatibilité des accords préférentiels avec l'article XXIV

La C.E.E. a fait valoir que le problème de la compatibilité des accords avec l'article XXIV, 5 était manifestement en dehors du mandat du groupe spécial et que d'ailleurs cette question de compatibilité avait été tranchée par les parties contractantes dans le cadre de l'article XXIV, 7 dans la mesure où elles n'avaient formulé d'un commun accord des constatations contraires. A défaut des recommandations qu'elles avaient la possibilité de formuler, il faut considérer que les accords ont été acceptés.

Elle a souligné également que les parties contractantes n'avaient formellement approuvé aucun accord d'union douanière ou de libre échange, ce qui revient à constater qu'en pratique l'approbation est toujours tacite dès lors qu'aucune objection n'est soulevée pour la mise en oeuvre de ces accords.

Les Etats-Unis ont fait ressortir de leur côté que la controverse sur la compatibilité de ces accords avec l'Accord Général n'avait jamais cessé et que l'on ne pouvait en déduire que la situation qui en découlait avait été avalisée par les parties contractantes. Ils ont fait valoir que le fait que les parties contractantes n'avaient pas rejeté les accords n'impliquait pas d'acceptation de leur part ou d'appréciation sur leur compatibilité avec l'article XXIV et que le fait que ces accords étaient en vigueur depuis plusieurs années ne leur conférerait pas la légitimité. De toutes façons, les décisions relatives aux unions douanières et zones de libre échange ne peuvent être adoptées qu'à la condition que les droits conférés aux parties contractantes par l'Accord Général n'en soient pas affectés.

- la date de la contestation

Alors que la C.E.E. faisait valoir que la contestation différée des Etats-Unis risquait de créer une incertitude permanente, ceux-ci ont répondu que l'adoption d'un tel point de vue constituait un empêchement permanent à toute contestation juridique ultérieure et une pénalisation de l'attitude pragmatique des parties qui attendaient qu'un problème commercial précis survienne pour faire valoir leurs droits.

B - La recommandation du groupe spécial

Dans ses conclusions, le groupe spécial reprend les points du débat au cours duquel se sont affrontés les thèses antagonistes. Et bien que le groupe s'efforce de rester très pragmatique, son argumentation revient à prendre partie sur quelques questions de fond.

La démonstration part du principe que les préférences sont incompatibles avec l'article 1 à moins qu'elles ne soient autorisées par d'autres dispositions dudit accord ou par une décision des parties contractantes.

Il admet que son mandat ne l'habilite pas à se prononcer sur la conformité de l'ensemble des accords de la C.E.E. avec l'article XXIV, ce qui donne satisfaction à la Communauté ; mais il considère que les parties contractantes auraient dû arriver à un consensus et qu'à défaut le statut juridique des accords reste à déterminer, ce qui rejoint l'argumentation des Etats-Unis.

Dans ces conditions, il ne paraît pas possible au groupe de dire que la C.E.E. a commis une infraction aux dispositions de l'Accord Général, pas plus qu'il n'est possible, *prima facie*, de dire si des avantages avaient été compromis au détriment des Etats-Unis.

Mais le droit à compensation étant reconnu par le GATT, il s'agit de savoir si l'équilibre des droits et obligations se trouve rompu au détriment des Etats-Unis. Un examen attentif des éléments disponibles permet au groupe d'affirmer que les préférences ont nui au commerce des Etats-Unis avec la C.E.E. pour les oranges fraîches et les citrons frais, mais non dans le cas des autres agrumes.

Le groupe n'a pas cru devoir évaluer avec précision l'ampleur du préjudice et a estimé qu'il était préférable de laisser aux deux parties concernées le soin de déterminer ces éléments. Il a cependant indiqué que la C.E.E. devrait envisager de limiter l'effet défavorable en abaissant les droits NPF aux citrons frais et, pour les oranges fraîches, d'étudier la période d'application des taux NPF les plus bas et / ou abaisser les droits NPF. Il a ajouté que vu le temps écoulé, la C.E.E. devrait prendre des mesures dans ce sens d'ici au 15 Octobre 1985 au plus tard.

Il faut remarquer qu'il n'est pas question dans cette recommandation de la Partie IV. Le groupe spécial avait, en effet, estimé préalablement que : "l'article XXIV et la partie IV constituaient deux ensembles distincts du droit et d'obligations et que les mesures prises sous le couvert de l'un ne pouvaient pas être justifiable de l'autre. Les accords en question ayant été présentés dans le cadre des dispositions spécifiques de l'article XXIV, il était nécessaire en toute hypothèse, qu'ils se conforment aux critères précis de l'article XXIV quelle que soit l'incidence générale de la partie IV et de la clause d'habilitation sur l'Accord Général dans son ensemble. En conséquence, la partie IV et la clause d'habilitation n'ont pas paru pertinentes au groupe qui ne les a pas prises davantage en considération".

CONCLUSION : L'enjeu, la politique de coopération pour le développement de
La Communauté Européenne

L'un des points vulnérables de la C.E.E. dans ce débat est la référence à une future union douanière ou zone de libre échange qui en l'occurrence n'a jamais été réalisée et n'a même jamais progressée sauf en ce qui concerne les pays bénéficiaires de l'élargissement.

Cette argumentation doit être cependant maniée avec précaution car la Communauté Européenne n'est pas la seule à avoir amorcé sans les avoir réalisées des zones préférentielles. Il en existe ailleurs qui présentent les mêmes lacunes notamment entre les Etats-Unis et Israël et dans les Caraïbes. Une application trop stricte et trop précipitée de la définition de l'Union douanière ou de zone de libre échange risque donc de remettre en cause dans plusieurs régions du monde des constructions préférentielles imaginées pour le développement des pays défavorisés.

La prise de position tranchée du groupe sur la non interférence de l'article XXIV et de la partie IV constitue une affirmation nouvelle mais peu convaincante ; elle explique, sans doute, largement la réaction négative de la Communauté devant la recommandation.

Le groupe, en effet, a affirmé une position sans argumenter. Seule la partie américaine avait sur ce point tenté une justification en indiquant que rien dans le texte de la partie IV ne suggère qu'elle peut se superposer à l'article XXIV.

Cette prise de position surprend d'autant plus qu'elle n'est pas sans conséquence. Elle remet en cause une pratique accréditée depuis les accords de Yaoundé. Ces accords et ceux de Lomé qui leur succèdent ont, en effet, aménagé la zone de libre échange de l'article XXIV conformément aux dispositions de la partie IV, notamment en y introduisant la non-réciprocité au bénéfice des A.C.P.

La conséquence la plus grave de cette coupure radicale entre l'article XXIV et la partie IV risque d'être l'impossibilité d'appliquer la non-réciprocité à un groupe de pays en voie de développement se réclamant de l'article XXIV et l'obligation d'offrir des avantages à l'ensemble des pays en voie de développement pour ne pas encourir le reproche de discrimination. C'en serait alors fini des expériences de coopération inter-régionales en matière de développement. La politique communautaire de coopération avec les A.C.P. et les pays méditerranéens se trouverait condamnée au profit du seul SCP. Les Etats-Unis y gagneraient sans doute. Il n'est pas sûr qu'il en irait de même pour les P.V.D.

On conçoit que les recommandations du panel n'aient pas été acceptées par la Communauté Européenne alors qu'elles recevaient l'approbation des Etats-Unis. Le refus de la Communauté reposait moins sur la nécessité qui lui était faite d'accorder des compensations aux Etats-Unis, que sur le fondement de l'analyse qui aboutissait à condamner ce qui représente l'essentiel de sa politique en faveur des P.V.D.

Compte tenu de l'enjeu, on peut même se demander si la Communauté n'aurait pas pu adopter une stratégie juridique à la fois plus claire et plus offensive. Les accords en question n'auraient-ils pas trouvé plus facilement leur justification en étant présentés comme une action de développement destinée à profiter d'abord aux pays défavorisés. Autrement dit, la C.E.E. n'aurait-elle pas eu avantage, en dehors du cas des pays récemment admis dans la Communauté, à situer d'emblée le problème dans le cadre de la partie IV, ce qui facilitait le débat sur l'existence d'une union douanière ou d'une zone de libre échange et justifiait les concessions non-réciproques ; cela n'aurait pas empêché par ailleurs de prendre en considération l'équilibre des relations commerciales des européens et des américains et d'ouvrir une négociation pouvant aboutir à des compensations.

Placer le débat sur ce terrain aurait permis d'aborder ce qui est peut-être le fond du problème, à savoir la question des droits acquis sur les parts de marché. Si le GATT, malgré la partie IV, reste l'instrument privilégié des seuls droits acquis on ne voit pas comment les pays du Sud de

la Méditerranée pourront développer les exportations qui représentent pour eux un intérêt vital. Dans ce débat, trois parties s'affrontent : l'Europe qui s'agrandit et constitue ce grand marché auquel elle aspire ; les Etats-Unis qui au nom du maintien de leurs parts de marché défendent leurs intérêts commerciaux ; les pays en voie de développement de la Méditerranée qui non seulement ont besoin de maintenir leurs parts, mais doivent les augmenter. Des trois protagonistes, c'est sûrement le troisième qui requiert le plus d'attention. C'est à lui que le GATT devrait penser en priorité.

C'est à ces considérations que semblent en définitive s'être ralliés les Etats-Unis et la C.E.E. dans le tout récent accord du 10 Août 1986 que vient de révéler la presse. D'après les brèves informations disponibles à cette date, les Etats-Unis ont fini par admettre la validité des accords préférentiels permettant aux agrumes des pays méditerranéens d'entrer en Europe avec des droits de douane réduits ; ils en reconnaissent la portée pour le "développement économique et la stabilité politique" de cette région. Le contentieux commercial résultant de ce débat a trouvé sa solution sur un plan plus large par des compensations réciproques faisant intervenir les noix et les citrons américains et les pâtes alimentaires européennes.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Subventions aux exportations agricoles et problèmes
"des parts équitables de marchés" dans les relations USA-CEE"

Communication de
Thiébaut FLORY, Professeur,
Université de Lille II

Les deux grandes entités industrialisées que constituent les Etats-Unis et la CEE doivent l'une et l'autre faire face depuis plusieurs années, à une crise d'excédents agricoles sans précédent. Aussi, en vue de tenter de résorber leurs surplus, de satisfaire leurs agriculteurs respectifs et d'améliorer leurs balances commerciales, elles se voient contraintes l'une et l'autre - malgré les théories libérales qu'elles prônent officiellement, (1)

qui sont également recommandées par certaines organisations mondiales (2) et par quatorze autres pays exportateurs agricoles (3), - de pratiquer, sous toutes les formes possibles et selon

(1) Pour ce qui est des Etats Unis, se reporter aux différentes conférences de presse du Président Reagan (notamment celle du 17 septembre 1985); En ce qui concerne la CEE, voir notamment les propositions de la Commission contenues dans le "Livre vert"(1985).

(2) Voir notamment le dernier rapport sur le développement dans le monde (Banque mondiale, Washington, 1986).

(3) Quatorze pays exportateurs agricoles - Australie, Argentine, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Iles Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle Zélande, Philippines, Thaïlande et Uruguay - ont adopté le 27 août 1986 en Australie la "Déclaration de Cairns"

..//..

toutes les modalités imaginables y des politiques de protection et de soutien (aides intérieures à la production et subventions à l'exportation) en faveur de leurs agricultures.

Dans la présente communication, seules seront abordées les problèmes liés aux subventions aux exportations. En ce qui concerne la CEE, on sait que le système des "restitutions à l'exportation" constitue l'un des piliers de la P.A.C. Pour ce qui est des Etats-Unis, il n'existe pas de mécanisme aussi institutionnalisé et unifié que celui des restitutions communautaires à l'exportation, mais il existe une pleiade de mesures publiques diverses et ponctuelles aboutissant à subventionner certaines exportations instituées soit par les différents "Farm Bills", et textes législatifs américains, soit résultant de certains accords bilatéraux signés entre les Etats-Unis et des pays tiers (4). Depuis plusieurs années, les Etats Unis et la Communauté se livrent à une véritable "guerre" des subventions aux exportations agricoles, s'accusant mutuellement de pratiquer des actes de concurrence "déloyale" dans les échanges agricoles.

La présente communication n'a pas pour ambition de traiter de façon exhaustive l'immense matière des subventions aux exportations agricoles dans les relations USA-CEE, mais seulement de soulever quelques problèmes juridiques autour de trois axes : l'inadéquation du système actuel du GATT fondé sur le

..//.. aux termes de laquelle s'étant qualifiés "d'exportateurs loyaux, ils dénoncent les politiques de subventions agricoles pratiquées par les Etats-Unis et la CEE.

(4) Tout récemment : l'accord bilatéral USA-URSS sur le blé (août 1986).

"
principe de "la part équitable du marché", le règlement bilatéral du 10 août 1986 et la formulation de propositions en vue de l'élaboration d'un nouveau cadre multilatéral relatif aux subventions aux exportations agricoles dans la perspective des futures Négociations commerciales du GATT.

I. L'inadéquation du système actuel du GATT fondé sur le principe de "la part équitable du marché" dans les relations USA-CEE.

On sait que la réglementation actuellement en vigueur du GATT- en matière de subventions aux exportations agricoles (5)- s'inscrit dans le cadre d'une tentative de libre-échange "rationalisé" et qu'elle repose sur trois principes fondamentaux. En premier lieu, les pays industrialisés ont la tolérance de subventionner leurs exportations agricoles à condition que, par l'effet desdites subventions, ils n'en arrivent pas à prendre plus que "leur part équitable" du marché mondial du produit subventionné. En deuxième lieu, s'il a pu être prouvé que la limite précédemment énoncée a été dépassée, le pays tiers lésé par la subvention - après le déroulement d'une procédure - peut être en droit de répliquer par l'institution de droits compensateurs contre la pays ayant subventionné et auteur du préjudice. Enfin, en troisième lieu, un certain traitement spécial et différencié est prévu dans les relations avec les pays en développement.

(5) La réglementation actuellement en vigueur du GATT en matière de subventions à l'exportation des produits agricoles est constituée par l'article XVI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce complété par le Code sur les subventions de 1979 (texte du Code dans les Instruments de base et documents divers - I.B.D.D.-du GATT, supplément n°26, p.63 s).

On voit donc que la clé de voûte de la réglementation actuelle du GATT relative aux subventions à l'exportation est le principe de "la part équitable du marché". Or, outre les risques qui sont inhérents à cette théorie, il s'est avéré que les critères du GATT en vue de sa mise en oeuvre se sont révélés inapplicables dans la pratique des contentieux USA-CEE.

A) Les risques inhérents à la théorie de "la part équitable du marché".

En elle-même, la théorie de "la part équitable du marché" peut comporter de graves risques pour les principaux pays concernés comme pour le commerce mondial. En effet, l'obligation, pour les pays exportateurs, de ne pas dépasser "leur part équitable du marché mondial" aboutit en quelque sorte à "cartelliser" de façon rigide les "parts" dans le marché mondial agricole, à "figer" les positions exportatrices. En vertu de quoi en effet interdirait-on à un pays - qui aurait développé des spécialisations agricoles compétitives - d'accroître des exportations sur le marché mondial ? Que ce soit dans les échanges agricoles Nord-Nord, ou Est-Ouest, ou Nord-Sud, les évolutions sont non seulement inévitables, mais certaines d'entre elles sont souhaitables, voire nécessaires, à condition qu'elles se fassent dans le cadre du respect des disciplines multilatérales.

B) Les critères du GATT se sont révélés inapplicables dans les contentieux USA-CEE.

En ce qui concerne les multiples contentieux USA-CEE

portant sur des problèmes de subventions aux exportations agricoles, que ce soit dans le cadre des procédures de règlement des différends prévu par l'Accord général (6) ou que ce soit dans celui des procédures spéciales prévues par le Code du Tokyo Round (7), les différents critères de la réglementation se sont révélés en pratique inapplicables. Ainsi en a-t-il été notamment en ce qui concerne la qualification de la subvention (8), la détermination de la "part équitable" (9), l'évaluation du préjudice subi (10) et la mise en jeu éventuelle d'un système de réparation efficace.

Aussi en est-il résulté une incapacité des panels du GATT à statuer sur les différends contentieux agricoles USA-CEE portant sur des problèmes de subventions aux exportations, cette

(6) Voir l'affaire des restitutions communautaires à l'exportation du sucre, IBDD, 28, p.83 s et IBDD, 29, p.87 s.

(7) Voir les affaires des subventions communautaires à l'exportation de farine de froment (rapport du panel rédigé en avril 1982 et non adopté) et des subventions communautaires à l'exportation des pâtes alimentaires (rapport du panel rédigé en juin 1983 et non adopté).

(8) Notamment de déterminer s'il s'agit d'une subvention à l'exportation d'un produit primaire ou d'une subvention à l'exportation d'un produit manufacturé (affaires de la farine et des pâtes alimentaires).

(9) Notamment à propos des affaires des restitutions communautaires à l'exportation de sucre et des subventions communautaires à l'exportation de volailles.

(10) Toutes les affaires précédemment citées.

incapacité se manifestant soit par une certaine déviation dans la ligne et la conclusion adoptées par l'organe du règlement du différend (11), soit par un enlisement de la procédure (12).

II. Le règlement global intervenu bilatéralement entre les USA et la CEE, le 10 août 1986.

Le règlement diplomatique intervenu bilatéralement entre les Etats-Unis et la Communauté le 10 août 1986, en consistant en un échange de concessions commerciales entre les deux partenaires ainsi qu'en l'établissement d'un calendrier pour l'avenir, peut être de nature à permettre un certain déblocage dans le processus du règlement de certains contentieux entre les deux parties dont notamment celui sur les subventions aux exportations agricoles.

Aux termes de l'Accord du 10 août 1986, les deux parties se sont en effet engagées à démanteler réciproquement diverses restrictions commerciales affectant certains de leurs échanges agricoles, se sont concédées des quotas réciproques dans leurs échanges d'autres produits agricoles et se sont fixées comme date limite le 1er juillet 1987 pour trouver une solution de fond sur le problème des subventions aux exportations pratiquées par la Communauté en faveur de ses fabricants

(11) Dans plusieurs affaires, les organes du GATT se sont placés dans le cadre des dispositions de l'article XVI § 1 ou § 2, et non dans celui des dispositions de l'article XVI § 3.

(12) Dans plusieurs affaires récentes, les rapports des panels n'ont pu être adoptés par l'organe compétent du GATT (Conseil ou Comité des représentants du Code sur les subventions).

de pâtes alimentaires.

Si l'Accord du 10 août 1986 aboutit en quelque sorte à une reconnaissance par les Etats-Unis de la validité des accords préférentiels conclus par la Communauté avec les pays méditerranéens, s'il permet une désescalade des représailles commerciales entre les deux partenaires propice au lancement des futures Négociations commerciales multilatérales du GATT, en revanche, il ne règle en rien les questions de fond relatifs aux subventions aux exportations ni ne préjuge en rien sur ce que pourrait être le contenu d'un futur règlement de ce problème.

III. Vers l'élaboration d'une nouvelle réglementation multilatérale relative aux subventions aux exportations agricoles et applicable aux relations USA-CEE.

Dans l'optique de la reconnaissance de la spécificité du secteur agricole et dans la perspective de nouvelles Négociations commerciales multilatérales du GATT (13), il nous apparaît que des réformes relatives à la réglementation actuelle devraient être entreprises dans trois directions. En premier lieu, appréhender de façon plus globale la politique de protection d'un pays ou d'une entité - avec les différentes mesures publiques qu'elle implique - lorsque cette politique de protection aboutit à promouvoir ses exportations agricoles.

(13) Voir notamment le rapport établi par le Comité du commerce des produits agricoles du GATT en juillet 1985 : "Recommandations : projet d'élaboration".

En deuxième lieu, élaborer un système de responsabilité fondé sur le critère du "préjudice sérieux" indépendamment de tout critère de part équitable du marché. En troisième lieu, moduler un traitement spécial et différencié lorsque sont en cause des relations avec des pays en développement.

A) La recherche d'une approche globale de la politique de protection des entités (USA et CEE) promouvant leurs exportations agricoles.

Il apparaît de plus en plus difficile d'isoler les différentes mesures gouvernementales entrant dans le cadre d'une politique générale de protection visant à promouvoir les exportations agricoles. En effet, toute politique générale de protection chez un Etat ou une entité englobe le plus souvent à la fois des aides intérieures à la production (14), des subventions à l'exportation et diverses mesures préférentielles. Aussi conviendrait-il - dans l'élaboration d'une nouvelle réglementation dans le cadre du GATT- de parvenir à une définition et à une liste plus complètes des différentes catégories de subventions susceptibles d'accroître directement ou indirectement les exportations agricoles sans qu'il soit nécessaire de faire une distinction entre la notion de subvention intérieure à la production et celle de subvention à l'exportation, distinction qui apparaît de plus

(14) Voir à titre d'exemple le contentieux sur les aides communautaires accordées à la production de pêches en boîte, poires en boîte, mélanges de fruits en boîte et raisins secs (rapport du panel du 20 février 1985; arrangement bilatéral à l'amiable intervenu en février 1986).

en plus artificielle. Dans une nouvelle réglementation, devrait donc désormais être prise en considération toute forme de subvention qui aurait directement ou indirectement pour effet d'accroître ou d'influer sur les exportations agricoles du pays (15).

B) L'élaboration d'un système multilatéral de responsabilité fondé sur le critère du "préjudice sérieux" et son application éventuelle aux relations USA-CEE.

Dans le cadre d'une réforme de la réglementation du GATT relative aux subventions dans le domaine agricole, il nous semble qu'il conviendrait d'élaborer un système quasi-automatique de responsabilité fondé sur le critère du "préjudice sérieux" indépendamment de tout régime d'autorisation ou d'exception et indépendamment de tout critère de "part équitable" du marché. L'idée générale d'une telle réglementation est que des mesures étatiques de subventions aux exportations causant un "préjudice sérieux" à un ou plusieurs autres Etats tiers devrait aboutir à la mise en jeu quasi-automatique d'un système de responsabilité (mesures correctrices) en faveur du ou des Etats lésés sans que l'on ait besoin de stigmatiser un pays ou une entité qui aurait soi-disant "dépassé" sa "part équitable" du marché mondial.

Dans un tel système de responsabilité (ou de réparation), à qui incomberait la charge de la preuve ? Il n'y

(15) Notamment toutes les formes de crédits à l'exportation devraient être prises en considération dans une nouvelle réglementation.

aurait pas présomption que l'Etat ou l'entité qui subventionne ses exportations agricoles cause a priori un préjudice à des pays tiers. Ce serait au requérant qui s'estime lésé qu'il incomberait de faire trois séries de preuves : l'existence de subventions instituées par le pays incriminé accroissant directement ou indirectement ses exportations agricoles; l'existence de la matérialité d'un préjudice "sérieux"; subi par lui (16); l'existence d'un lien de causalité entre les subventions instituées par l'Etat incriminé et le préjudice sérieux subi chez lui. Ces trois séries de preuves ayant été faites par l'Etat s'estimant lésé, ce dernier sera alors en droit d'appliquer à l'encontre de l'Etat auteur des subventions des mesures commerciales "correctrices", "compensatrices" (17).

Ainsi, transposé dans les relations USA-CEE, un tel système compensateur aboutirait à permettre à l'une des entités victime des subventions instituées par l'autre de mettre en oeuvre des mesures "correctrices" sans qu'il y ait à stigmatiser que l'entité qui subventionne telle de ses exportations agricoles a "dépassé" "sa part équitable" du marché mondial dudit produit agricole, sans qu'il soit nécessaire qu'un organe de règlement des différends la place en position "d'accusée".

C) La modulation d'un traitement spécial et différencié lorsque sont en cause, dans les relations USA-CEE, des pays en développement.

Il convient de faire une distinction entre deux si-

(16) pouvant notamment résulter d'une éviction d'un marché ou d'un détournement de ses courants d'exportations (dont les critères seraient à préciser dans une nouvelle réglementation)

(17) Avec application du principe de proportionnalité entre "l'étendue du préjudice subi et l'ampleur des mesures correctrices" instituées.

-tuations différentes : le problème des subventions aux exportations agricoles appliquées par des pays industrialisés vers des pays en développement et inversement, celui des subventions agricoles instituées par des pays en développement vers des pays industrialisés.

Dans le premier cas, on sait en effet que certains courants d'échanges agricoles vers certains pays en développement ont été et sont encore une source de contentieux entre les Etats-Unis et la Communauté, chacune de ces entités s'estimant détenir et en droit de conserver des courants d'exportation "traditionnels" vers telle ou telle région ou vers tel ou tel pays en développement (18). Ces courants d'échanges peuvent revêtir essentiellement deux formes : ceux qui sont ou s'apparentent à des aides alimentaires et ceux qui s'effectuent à des conditions intermédiaires entre celles des aides alimentaires et celle du marché. De telles formes de courants d'échanges - en présentant le double avantage de bénéficier à des pays en développement et de permettre l'écoulement d'excédents agricoles produits par des entités telles que les Etats-Unis et la Communauté - devraient de façon plus nette faire l'objet d'un traitement spécial et différencié sous la forme d'une exception à une nouvelle réglementation relative aux subventions pour les pays les moins avancés et sous la forme d'un régime modulé et transitoire pour les pays en développement avancés (19).

(18) notamment en ce qui concerne la région méditerranéenne (Egypte et pays du Maghreb principalement).

(19) Une nouvelle réglementation devrait préciser des critères permettant de mieux moduler des traitements spéciaux et différenciés en fonction des catégories de pays en développement.

La seconde situation - à savoir l'encouragement par certains pays en développement de leurs exportations agricoles vers les pays industrialisés - a été et est également source de contentieux entre les Etats Unis et la Communauté notamment lorsque à des mesures d'aide à la production ou à l'exportation instituées chez les pays en développement exportateurs se juxtaposent des mesures tarifaires préférentielles à l'importation chez les pays industrialisés importateurs (20). Si le problème des importations préférentielles ne rentre pas dans le cadre de la présente communication, les mesures de subventions à l'exportation devront plus nettement également - dans le cadre d'une nouvelle réglementation - faire l'objet d'une exception au profit des pays les moins avancés et d'un traitement modulé et transitoire au profit des pays en développement avancés (21).

.....

(20) Affaire du traitement tarifaire appliqué par la Communauté à l'importation de produits du secteur des agrumes en provenance de certains pays de la région méditerranéenne (Rapport du panel du 7 février 1985; le règlement bilatéral USA-CEE du 10 août 1986 a précisé les quotas et a abouti à une reconnaissance par les USA de la validité des accords préférentiels CEE-pays méditerranéens).

(21) même remarque que celle faite à la note 19.

Pour conclure, on voit que, à propos de la difficile question des subventions aux exportations agricoles et des problèmes particuliers qu'elle soulève dans les relations Etats-Unis-CEE, la conception de la "concurrence loyale" qui a été adoptée dans la présente communication s'inscrit dans le cadre d'un libre-échange rationalisé (22) devant aboutir à une nouvelle réglementation tenant compte à la fois de la spécificité du secteur agricole et des impératifs du développement pour les pays du tiers monde. Et c'est désormais dans le respect de nouvelles disciplines de libre-échange rationalisé que devraient s'établir de loyales relations agricoles entre les deux grandes entités industrialisées que sont les Etats-Unis et la Communauté.

.....

(22) Par opposition à la philosophie du libre-échange "intégral" prônée par les quatorze pays exportateurs "loyaux" (voir supra, note 3).

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

26

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Le contentieux agricole C.E.E. - Etats-Unis ; le cas des produits laitiers"

Communication de

Danielle CHARLES-LE BIHAN, Maître-Assistante, et,
Daniel GADBIN, Maître-Assistant, Université
de Rennes II

Un mouvement profond de diversification de l'appareil productif laitier affecte à la fois les systèmes de production et la localisation des élevages.

Aux Etats-Unis, l'économie laitière et son mode de régulation, ont été édifiés autour d'un appareil productif centré sur les régions traditionnellement excédentaires de l'Upper Middle West et sur les systèmes de production qui leur sont propres : "petites" et "moyennes" exploitations familiales spécialisées (entre 20 et 100 vaches). Des systèmes de production nouveaux se sont développés rapidement dans les zones traditionnellement déficitaires du Sud-Ouest et de la Côte Pacifique. La Californie est l'Etat le plus représentatif de ces nouvelles formes de productions fortement concentrées, à très haut rendements, qui utilisent des techniques de production spécifiques (3).

Dans la C.E.E., loin d'assurer, comme prévu, la substitution des productions et leur "allocation optimale" en fonction des dotations "naturelles" ou des potentialités historiques, le système communautaire a débouché sur un cumul de capacités exportatrices dont certaines se sont édifiées sur des avantages "artificiels", notamment monétaires (4).

De plus, la concurrence entre types de production n'est pas assez vive pour que le rythme d'élimination permette de compenser la hausse des rendements et d'ajuster l'offre aux débouchés. On constate même que le "club des exploitations laitières modernes et rentables" se ferme peu à peu à peu, tandis qu'à ses portes, plusieurs centaines de milliers d'élevages peu modernisés ou fragiles continuent de peser sur le marché. Les procédures de régulation doivent dès lors démontrer leurs capacités à assurer un rythme suffisant de concentration-élimination.

En outre, le compromis social qui a régi pendant longtemps le secteur laitier semble en voie d'effritement.

Aux Etats-Unis, le "lobby laitier" est désormais perçu par les appareils dominants du capitalisme américain comme un bloc monolithique redoutable, capable de défier les lois du marché tandis que les signes d'affaiblissement et les tendances à l'éclatement du bloc professionnel dominant, lui même, se multiplient.

Dans la C.E.E., à l'occasion de la mise en oeuvre des quotas, l'équilibre de la filière a commencé à se transformer : la représentation traditionnelle des producteurs, autrefois si soucieuse de "participation et de cogestion", a d'abord refusé de gérer un système impopulaire et incertain, et la répartition des droits à produire a brutalement révélé des oppositions latentes entre régions et entre catégories de producteurs.

(3) D. FERRAUD : Les ruptures de la Politique Laitière Américaine, in Quebec, France, Etats Unis : crise laitière et transformation des modes de régulation sectoriels, op. cit. page : 37.

(4) D. HAIRY, D. FERRAUD : FRANCE/C.E.E. : Vers un nouveau mode de gestion, in Quebec, France, Etats-Unis : op.cit. page : 45.

(1) D.M. GOVIN, D. HAIRY, D. FERRAUD : Quebec, France, Etats Unis Crise laitière et transformation des modes de régulation sectoriels, INRA - Economie et Sociologie Rurales Stations de Grenoble et Paris, Juillet 1985, page : 45.

(2) G. MIERSO : Le Marché Mondial des produit laitiers. Mémoire pour le Diplôme d'économiste du C.N.A.M. PARIS 1983.

INTRODUCTION :
Les schémas conventionnés (2).
Face à la crise actuelle, le secteur laitier aux Etats Unis et dans la C.E.E., a fait l'objet d'évolutions comparables :

- Un secteur protégé.

De solides protections (déconnection des échanges extérieurs, financement public) ont permis le maintien des prix à des niveaux très supérieurs à ce qu'aurait permis une totale liberté des échanges. La garantie du maintien du prix reposait sur le pari de la mise en place d'un élevage laitier doté de structures efficaces, sans heurt social majeur, ni déséquilibre prolongé du marché et du financement public. Le moteur de la crise réside dans une pression de l'offre en partie liée au développement simultané de systèmes de production et de régions productrices qui, au lieu de se substituer les unes aux autres, cumulent leur progression. Il est manifeste que les procédures de régulation de l'offre, en particulier le prix, n'ont pas joué leur rôle.

- Un secteur en mutation.

Cette mutation se traduit tant par une diversification de l'appareil de production, l'émergence d'une nouvelle "norme sociale de production" que par l'effritement du compromis social qui régissait le secteur laitier.

-Un secteur excédentaire :

Les Etats-Unis, qui avaient rencontré des problèmes d'excédents de production dans les années 60, étaient parvenus à un équilibre relatif : entre 1976 et 1979, la production de lait était de l'ordre de 55 millions de tonnes et l'intervention publique ne représentait pas plus de 2% de la production commercialisée. En dépit d'un troupeau de vaches relativement stable jusqu'en 1982, la production a augmenté régulièrement à partir de 1980 : les achats publics ont représenté 7% en 1980, 9,6% en 1981, 7% en 1982, 12,2% en 1983. En 1984, la production a légèrement diminué ainsi que l'effectif de vaches laitières, pour reprendre de plus belle en 1985 (5). Le marché mondial constitue un exutoire destiné à se débarrasser des excédents et la présence des Etats-Unis sur ce marché correspond aux périodes de dérapage de la production : pratiquement absents jusqu'en 1982, ils y jouent un rôle "perturbateur" depuis cette date.

La production de lait dans la C.E.E., qui avait atteint 112 millions de tonnes en 1983 a été ramenée à 107 millions en 1985 puis à 106 millions en 1986 (6). La demande intérieure est en stagnation et le niveau des excédents reste élevé. Ces excédents étaient de l'ordre de 2 à 3 millions de tonnes en 1985 compte tenu des importations et des exportations à l'exception des stocks existants. Pour la C.E.E., le marché mondial constitue également un exutoire important ; ainsi en 1984, la diminution de la production et des stocks a correspondu à une diminution de la pénétration communautaire sur le marché mondial (7).

La structure respective de leur secteur laitier a conduit la C.E.E. et les Etats-Unis à subventionner largement leurs exportations et à se livrer à une surenchère permanente compte tenu de l'étroitesse des débouchés sur le marché mondial. Cette concurrence acharnée les a conduits à se placer en marge des règles générales du G.A.T.T., et à se livrer à des pratiques commerciales de plus en plus dérogatoires, voire contraires à l'Arrangement international relatif au secteur laitier, véritable "cartel des pays producteurs", dont les Etats-Unis se sont retirés mais qui rassemble encore les principaux exportateurs de produits laitiers.

(5) "Système laitier aux Etats-Unis" note de l'Ambassade des Etats-Unis en France.

(6) Ces chiffres incluent le lait produit et utilisé sur l'exploitation.

(7) "La situation de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1985, p.122.

PREMIERE PARTIE : DES REGLEMENTATIONS LAITIÈRES EN MARGE DES REGLES GÉNÉRALES DU G.A.T.T.

Les Etats-Unis, et la C.E.E., se sont isolés du "marché mondial" des produits laitiers soit par des quotas d'importation, soit par des prix de seuil et des prélèvements variables à l'importation ; il y a lieu de s'interroger sur la régularité de ces mesures au regard de l'article XI du G.A.T.T. concernant l'élimination générale des restrictions quantitatives.

Le recours à des subventions à l'exportation (des restitutions à l'exportation ou des aides en nature) place en outre les deux Parties Contractantes, sous le régime de l'article XVI et du Code des Subventions.

A- Les restrictions quantitatives aux échanges.

Dès 1955, les Etats-Unis ont obtenu une dérogation aux dispositions des articles II et XI de l'Accord Général en ce qui concerne les restrictions à l'importation, au titre de la loi du 24 août 1935 portant aménagement de l'agriculture, telle qu'elle a été amendée en 1951 (8).

Fortes de ce "Waiver", les Etats-Unis ont instauré un système de contingentement à l'importation placé sous la haute surveillance des parties contractantes du G.A.T.T.

La C.E.E., conformément à son organisation comme de marché, applique à ses importations de produits laitiers (peu importantes au demeurant) un prélèvement variable à l'importation, excepté pour le beurre de Nouvelle-Zélande qui fait l'objet d'un contingent tarifaire particulier. Ce prélèvement pose problème quant à sa nature juridique qui n'est pas définie, notamment au regard de l'article XI du G.A.T.T.

(8) Les Etats-Unis avaient eux même inspiré l'adoption de l'article XI du G.A.T.T., pourtant incompatible avec les termes de la section 22 de l'"Agricultural Act" du 24 août 1935, qui donne au Président des Etats-Unis une plus grande latitude pour instituer des quotas d'importation. L'amendement de 1951, en interdisant à l'administration américaine de conclure un accord international incompatible avec la section 22 obligeait les Etats-Unis à demander une dérogation.

1) Les Etats-Unis et le "Waiver".

Par Décision du 5 mars 1955, les parties contractantes, ont relevé les Etats-Unis des obligations qui leur incombent en vertu des dispositions des articles II et XI de l'Accord Général, dans la mesure où un acte que le gouvernement américain serait tenu de prendre au titre de l'article 22 de la loi du 24 août 1935 (9) serait incompatible avec ces dispositions de l'Accord. Ce "Waiver" est toutefois assorti de limites et de conditions très précises.

- Le "Waiver" et ses conditions

L'article 22 de la loi américaine stipule que des restrictions sous forme de droits (redevances) ou de limitations quantitatives doivent être appliquées aux importations de produits de base chaque fois que le Président de Etats-Unis constate, après une enquête menée par la Commission du commerce international des Etats-Unis, qu'elles tendent à rendre inopérants les programmes de soutien ou de stabilisation des prix des produits agricoles entrepris par le ministère de l'Agriculture ou un organisme relevant de son autorité, ou qu'elles compromettent sensiblement l'application (10).

Selon la législation américaine, les restrictions instituées en vertu de l'article 22 ne visent que les produits, dont les produits laitiers, faisant l'objet de programmes de soutien et ne peuvent légalement être appliqués à tout autre produit.

Les réglementations à l'importation instituées en vertu de ces dispositions peuvent être suspendues, levées ou modifiées chaque fois que le Président jugera et fera connaître publiquement :

- que les circonstances ayant motivé leur institution ont cessé d'exister ;

- qu'en raison de l'évolution des circonstances il est nécessaire de procéder à cette modification aux fins d'application de l'article 22.

Ce "Waiver" n'exclut toutefois pas que les autres parties contractantes puissent se prévaloir des dispositions de l'article XXIII. De façon plus générale, en permettant expressément aux Etats-Unis de déroger aux articles II et XI, la décision n'affecte pas les obligations découlant pour eux, de toute autre disposition de l'Accord Général. Ils ne peuvent notamment, dans l'application des restrictions aux importations, déroger aux obligations découlant de l'article XIII, comme la règle de non-discrimination (11).

Les Etats-Unis doivent en outre, respecter un certain nombre de conditions :

- procéder sur demande à un nouvel examen de la situation en vue de déterminer si des circonstances nouvelles rendent nécessaire de modifier les restrictions appliquées à certains produits ou d'y mettre fin ;

- aviser les Parties Contractantes et le G.A.T.T. des mesures qu'ils envisagent de prendre au titre de l'article 22 de la loi portant aménagement de l'agriculture et conformément à l'article XXII de l'Accord Général, donner à toute partie contractante qui estime ses intérêts lésés, les renseignements les plus complets et les plus grandes facilités en matière de représentations et de consultations, compatibles avec les exigences de la législation des Etats-Unis ;

- dans le cadre des enquêtes faites par la Commission du Commerce International, examiner soigneusement les remarques que leur adresseront les parties intéressées ;

- aviser le G.A.T.T. de toutes les décisions prises par le Président au titre de l'Article 22 ;

- supprimer ou atténuer les restrictions lorsque de nouvelles circonstances l'exigent ;

- présenter chaque année un rapport détaillé au G.A.T.T., afin de permettre aux Parties Contractantes d'examiner chaque année toute mesure prise par le gouvernement des Etats-Unis au titre de la dérogation (12).

Lorsque la dérogation a été accordée, des contingents ou des droits institués en vertu de l'article 22 étaient en vigueur pour 9 groupes de produits dont les produits laitiers (13).

- L'application du "Waiver" aux produits laitiers.

Le maintien du "Waiver" pour les produits laitiers a permis aux Etats-Unis de développer une politique d'auto-provisionnement et de pratiquer une politique de soutien de la production laitière fondée sur

(9) Décision du 5 mars 1955, I.B.O.D. Supplement n° 3, page 36.

(10) Restriction à l'importation des produits agricoles aux Etats-Unis. Conditions d'application de la dérogation et produits visés par cette dérogation, depuis 1955. Note du Secrétariat du G.A.T.T. 24 février 1984. Spec(84)9 24 février 1984.

(11) Restrictions à l'importation des produits agricoles aux Etats-Unis. Note du Secrétariat du G.A.T.T. précitée.

En pratique, les Etats-Unis appliquent des quotas bilatéraux réservés ; la C.E.E. dispose par exemple, de quotas globaux pour plusieurs types de fromages.

(12) Voir en annexe de la note précitée ; tableau des modifications apportées depuis 1955 à la liste des produits visés.

(13) Document statistique concernant les produits visés par la dérogation. Secrétariat du G.A.T.T. Spec (84)9/Add.1.

des prix minima qui ont été particulièrement attractifs jusqu'au début des années 1980 (14). Les Etats-Unis, qui disposaient du potentiel de développement de la consommation de produits laitiers le plus important, n'ont pas assumé leur responsabilité à l'échelon mondial en refusant d'ouvrir leur marché.

De nouveaux contingents d'importation ont été institués dont certains sont devenus permanents, surtout à partir de l'année 1968 pour faire face à la concurrence des excédents laitiers d'Europe occidentale "jetés sur le marché mondial à des prix fortement déprimés, menaçant gravement le programme de soutien des laiteries aux Etats-Unis" (15).

C'est ainsi que des produits, inconnus sur les marchés des Etats-Unis (certains fromages notamment) ont été exportés à des prix jugés bien inférieurs à ceux qui auraient été pratiqués sans l'aide de subventions quasi généralisées (16). Les Etats-Unis justifient ainsi le maintien et le renforcement des contingents notamment par les restitutions à l'exportation de la C.E.E.

Ce "Waiver" constitue un instrument redoutable de négociation : en 1972, les quotas d'importation de fromage ont ainsi été élargis en contrepartie de l'octroi d'avantages aux Etats-Unis pour leurs exportations de maïs (17) ; de la même façon, le "Waiver" a été assoupli au cours du Tokyo-Round. A l'inverse pour les prochaines Négociations Commerciales Multilatérales, les importations de fromage sont susceptibles d'être utilisées comme moyen de rétorsion dans une querelle transatlantique portant sur d'autres produits (18).

La caséine pose ainsi un problème politique permanent aux Etats-Unis, dans la mesure où les producteurs, bénéficiant de solides appuis parlementaires, demandent la mise sous "Waiver" des importations de ce produit. Selon l'article 22 de la loi américaine portant aménagement de l'agriculture, seuls les produits agricoles peuvent faire l'objet de restrictions à l'importation. Pour que la caséine, actuellement produit industriel, bénéficie d'un reclassement douanier, la procédure prévue à l'article XXIII de l'Accord Général, devra être respectée ; un tel reclassement entraînerait forcément, de la part des pays exportateurs, des demandes de compensation au G.A.T.T.

(14) D. FERRAUD : Les ruptures de la politique laitière américaine, op. cit., page 36.

(15) Etats-Unis - Restriction à l'importation des produits agricoles
Rapport du Groupe de Travail adopté le 25 novembre 1968
I. B. D. D. n° page 116.

(16) Restrictions à l'importation des produits agricoles aux Etats-Unis
Note du Secrétariat du G.A.T.T., précitée.

(17) J. P. JANET : "Le commerce extra-communautaire des produits laitiers",
Mémoire pour le diplôme d'Etudes supérieures de Droit Public,
RENNES, novembre 1972.

(18) "La production laitière aux U.S.A. à la veille de profondes mutations",
La Voix Lactée n° 191 - 5, 7, 1985
Fédération Nationale Syndicale des Coopératives Laitières.

2) La C.E.E. et les restrictions quantitatives.

Les prélèvements variables à l'importation, selon les Etats-Unis, constituent des restrictions aux échanges au regard de l'article XI de l'Accord Général, le prix de seuil étant assimilé à un prix minimum à l'importation. Selon la C.E.E., leur nature peut être assimilée à un droit de douane variable. Les prélèvements pourraient ainsi être mis en cause lors des prochaines négociations. Il est vrai que ce débat concerne apparemment peu les produits laitiers, dont la C.E.E. est faiblement importatrice ; la mise en place de quotas laitiers l'autoriserait néanmoins, en se fondant sur l'article XI de l'Accord Général à adopter des restrictions à l'importation, comme complément à sa politique de maîtrise de la production interne, qui pourrait gêner de grands exportateurs, comme la Nouvelle Zélande.

- La définition du prélèvement agricole :

Le statut des prélèvements agricoles communautaires, qualifiés de "chameleon-like measure" (19) pose un problème de régularisation au regard du G.A.T.T. ; en effet, le prélèvement est devenu une mesure constante de politique agricole, qui n'est pas prise en compte par l'Accord Général.

Dans le contexte actuel du G.A.T.T., la question reste posée, de savoir si les prélèvements doivent être traités selon un fondement juridique "ad hoc" ou si, compte tenu de certains de leurs aspects restrictifs, ils ne pourraient pas être soumis à l'article XI : 2 (c) et en particulier au dernier paragraphe (20).

Si les prélèvements étaient assimilés à des restrictions quantitatives, ils seraient interdits en vertu de l'article XI : 1 de l'Accord Général et ne pourraient être régularisés que comme exception au sens de l'article XI : 2.

Selon le Secrétariat Général, une telle assimilation reviendrait toutefois à ignorer le fait que le prélèvement ne constitue pas une mesure restrictive en soi ; tout dépend de la façon dont il est appliqué. Un prélèvement appliqué de manière peu restrictive, qui se présenterait comme une discipline d'accès au marché d'une Partie Contractante, devrait plutôt être appréhendé dans le cadre d'une disposition spécifique de l'Accord Général, ce qui permettrait de le légaliser. Une telle disposition concernant les prélèvements devrait prévoir leur application non discriminatoire, la transparence de leur mode de calcul, une moins grande variabilité (sur une moyenne de trois ou six mois) (21).

En revanche, pour un prélèvement qui serait appliqué systématiquement de manière à restreindre l'accès d'un marché à des produits importés, l'adjonction à la disposition spécifique visée ci-dessus des dérogations prévues par l'article XI : 2 constituerait une solution adéquate aux yeux du Secrétariat Général.

(19) Les prélèvements peuvent être assimilés par certains de leurs aspects à des droits de douane variables, des arrangements comportant un prix minimum variable à l'importation (prix de seuil), des mesures de sauvegarde ou des restrictions au sens de l'article XI.
Recommandation : Draft Elaboration, Note Prepared by the Secretariat in consultation with the Chairman, AG/W/9/REV.3 June 1986 par. 32.

(20) I. B. D. D., VOLUME IV Texte de l'Accord Général 1969 page 18

(21) Recommandation : Draft Elaboration op cit.

Quelle que soit la solution retenue, la Communauté pourra justifier ses prélèvements à l'importation de produits laitiers et notamment de fromages, au regard du G.A.T.T., par son régime interne de "quotas de production".

- Les potentialités offertes par les "quotas laitiers"

L'article XI : 2 (c) autorise en effet les Parties Contractantes à appliquer des restrictions à l'importation à tout produit de l'agriculture, lorsqu'elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet :

"de restreindre la quantité du produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite ou, à défaut de production nationale importante du produit similaire, celle d'un produit national auquel le produit importé peut être substitué directement" (22)

Cette disposition de l'article XI autorise la Communauté qui a mis en place un programme de maîtrise de sa production laitière, à appliquer des restrictions à l'importation de produits laitiers ou de produits qui leur sont directement substituables sous réserve du respect des prescriptions du dernier paragraphe de l'article XI : 2 (c). Elle l'autorise, en outre, à publier le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation est autorisée, à rechercher le maintien du rapport entre le total des importations et "le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restriction." (23)

L'article XI de l'Accord Général, peut ainsi constituer pour la Communauté un moyen de pression intéressant au cours des prochaines négociations multilatérales tant pour ses importations de produits laitiers que pour ses importations de produits substituables (notamment vis à vis de la Nouvelle-Zélande).

Dès lors, que les prélèvements variables soient considérés comme des restrictions quantitatives ou comme un système de prix minimum à l'importation (24), la Communauté pourra toujours, pour les produits laitiers, les justifier au regard de l'article XI : 2.

B - Les subventions à l'exportation.

En subventionnant toutes leurs exportations de produits laitiers, les Etats-Unis et la Communauté entrent dans le champ de l'article XVI de l'Accord Général et de l'article 10 du Code sur les subventions qui tolèrent les subventions pour les produits agricoles, que les signataires s'engagent à réduire de telle façon qu'un pays exportateur ne détienne "pas plus d'une part équitable du commerce mondial de ces produits".

(22) Article XI : 2 (c) (i) I.B.O.D. Volume IV Texte de l'Accord Général ; page 18.

(23) Article XI : 2 (c) Dernier Paragraphe.

(24) Recommendations ; Draft Elaboration

Note Prepared by the Secretariat in consultation with the Chairman, op cit. parag 36.

Les Etats-Unis dont les mesures de soutien direct ou indirect à l'exportation sont très diversifiées, et sophistiquées, ont pu jusqu'à une période récente, dans la mesure où leurs exportations étaient surtout non commerciales, échapper aux critiques, tandis que la Communauté qui s'appuie essentiellement sur les restitutions à l'exportation, est soumise depuis de nombreuses années aux pressions des Parties Contractantes qui en contestent la légalité au regard du G.A.T.T..

1) Les aides directes et indirectes à l'exportation.

Les Etats-Unis, qui n'ont pas "l'intention" de mener une politique exportatrice (25) ont maintenu, de l'avis de certaines Parties Contractantes, des prix de soutien des produits laitiers à des niveaux trop élevés par rapport à leurs obligations au titre de la dérogation ; ils ont poursuivi une politique d'autosuffisance à long terme, choix que les Parties Contractantes n'avaient pas envisagé lorsqu'elles ont accordé la dérogation.

Constatant que les Etats-Unis avaient écoulé des produits laitiers sur certains marchés commerciaux, pratiquement sans prendre l'avis des autres exportateurs, une Partie Contractante affirmait même que le cœur du problème réside dans les mesures de soutien internes que les Etats-Unis appliquent et qu'ils ont bel et bien renforcées peu à peu, au point que les excédents de produits laitiers sont devenus une caractéristique permanente de l'industrie laitière américaine. De plus, la politique de soutien des prix à un niveau élevé, a découragé la consommation de produits laitiers aux Etats-Unis, ce qui a encore aggravé l'accumulation d'excédents et limité les débouchés qui s'offrent aux importations et à la production intérieure (26).

En dépit de l'adoption en 1985, d'un nouveau type de régulation prévoyant notamment la diminution des prix de soutien (la référence à l'indice de parité étant désormais supprimée pour la fixation des prix), les stocks détenus par le Commodity Credit Corporation demeurent importants (27). Une partie de ces stocks sera vendue au plus offrant, aux entreprises qui voudront rechercher dans quelle condition pourrait se développer une industrie de la caséine aux Etats-Unis : 500 tonnes au minimum de lait écrémé seront ainsi proposées (28).

Par ailleurs les Etats-Unis envisagent de développer leurs capacités exportatrices par un programme permettant de dégager des débouchés supplémentaires sans déplacer leurs ventes commerciales vers les marchés d'autres exportateurs (29) ;

(25) "Système laitier aux Etats-Unis" : Office of Agricultural Affairs, American Embassy Paris 1985.

(26) "Restrictions à l'importation des produits agricoles aux Etats-Unis" Rapport du Groupe de travail adopté le 9 octobre 1980 (L/4999) I.B.O.D. page 227.

(27) "1985-86 Dairy price Support Program", ASCS Commodity Fact Sheet United States Department of Agriculture, April 1986.

(28) DAIRY Background for 1985 Farm Legislation United States Department of Agriculture Agriculture Information Bulletin Number 474

(29) "Farm Bill 1985" TITLE I : DAIRY Dairy Export Incentive Program Sec. 153, (a).

c'est ainsi qu'à chaque fin d'année fiscale (30 septembre, 1985, 1986, 1987, 1988) le Secrétaire de l'Agriculture devra vendre à l'exportation, au prix qu'il estimera approprié, pas moins de 150.000 tonnes de produits laitiers détenus en stock par le Commodity Credit Corporation sans que cela interfère avec les débouchés habituels des Etats-Unis (30).

Les partenaires des Etats-Unis au sein du G.A.T.T., ne vont-ils pas considérer ces mesures comme contraires aux dispositions de l'article 10 de l'accord relatif à l'interprétation, à l'application des articles VI, XVI, XXIII de l'Accord Général et aux dispositions de l'article 10 : 2 du Code sur les subventions dans la mesure où elles risquent de porter préjudice à la fois à la Communauté et à la stabilisation du marché mondial des produits laitiers, comme ce fut le cas lors de la vente de beurre par les Etats-Unis à l'Egypte ? (31)

2) Les restitutions communautaires à l'exportation.

Si la Communauté a rappelé qu'elle n'accepterait pas que ses partenaires remettent en cause les principes de la Politique Agricole Commune, en particulier le système des restitutions à l'exportation (32), ces dernières restent cependant la cible des critiques des principaux concurrents de la Communauté sur le marché mondial des produits laitiers ; les Etats-Unis justifient le maintien du "Waiver" dans ce secteur, notamment par le montant de restitutions communautaires en faisant remarquer que leurs ventes ne représentent qu'une petite proportion du commerce mondial de ces produits et que par contre, les ventes subventionnées de la C.E.E. sont sensiblement plus importantes (33).

En dépit du caractère flou et imprécis de l'article XVI de l'Accord Général et du code sur les subventions, il est douteux, dans le secteur des produits laitiers, que les Etats-Unis réussissent à apporter la preuve que les restitutions à l'exportation ont permis à la C.E.E. de détenir plus "qu'une part équitable du commerce mondial de ces produits".

(30) "Farm Bill 1985" TITLE XI : TRADE
Export sales of dairy products Sec. 1163, (a). (pas moins de 1 00 000 tonnes de beurre, et pas moins de 20 000 tonnes de fromage.)
(31) Voir Conseil International des Produits Laitiers, Rapport présenté aux Parties Contractantes à leur trente-neuvième session (1/5546).
(32) Voir la "Déclaration interprétative" de la Communauté à la "Déclaration ministérielle" adoptée par la Conférence du G.A.T.T.,
Bulletin des Communautés Européennes, 1982, n°11, p.103-104,5
(33) Conseil International des Produits Laitiers,
Rapport présenté aux Parties Contractantes, à leur trente-neuvième session (L/5546) page 54.

De 1976 à 1980, le marché mondial s'étant élargi, la C.E.E. a pu développer ses exportations sans "détourner les exportations d'un autre signataire" et de 1980 à 1985, elle a restreint ses exportations (vers le Mexique, l'Afrique du Nord et le Moyen Orient) ; cette part de marché perdue a aussitôt été conquise par l'Australie et la Nouvelle-Zélande(34).

Le problème de l'exportation de "vieux beurre communautaire" vers l'Union Soviétique reste toutefois posé dans ce contexte.

Quoi qu'il en soit, les restitutions à l'exportation, dans le secteur des produits laitiers, même si elles ne sont pas plus critiquables au regard du G.A.T.T. et du code des subventions que les subventions des autres pays exportateurs, ne vont pas manquer d'être remises en cause au cours des prochaines négociations multilatérales.

En effet, compte tenu de la faiblesse du paragraphe 3 de l'article XVI du G.A.T.T., nombre de subventions à l'exportation échappent de fait aux disciplines multilatérales (35). Dès lors, le Secrétariat Général du G.A.T.T. suggère notamment que l'on se réfère plus volontiers aux paragraphes 1 et 2 du même article qui instaurent une obligation de négocier la diminution de la subvention créant un préjudice (Article XVI : 1 second sentence)(36).

D'autres suggestions sont faites, passant pour les Etats-Unis, par la suppression pure et simple des subventions. Le Secrétariat Général, quant à lui, propose l'établissement d'un calendrier de suppression des subventions publiques (seules les subventions privées étant autorisées). La C.E.E. opte plutôt en faveur d'une réglementation des subventions, y compris les restitutions, selon des critères juridiques précis. Elle ne serait pas hostile non plus, à un partage des marchés qu'elle pourrait appliquer en modulant ses restitutions selon les destinations géographiques (elle supprimerait par exemple ses restitutions vers l'Asie et le Pacifique et conserverait ses marchés traditionnels).

Toutes ces solutions ne relèvent évidemment pas des mêmes conceptions économiques ; la C.E.E. s'inspire d'avantage de l'esprit cartel qui préside d'ailleurs à la mise en oeuvre de l'Arrangement International relatif au secteur laitier.

(34) Voir : Table 1 : International trade in dairy products, February 1986.
Les chiffres fournis par la Commission montrent que de 1981 à 1985 la part de marché de la C.E.E. est passée de 65% à 48% pour le beurre, de 58% à 28% pour le lait écrémé en poudre, de 72% à 66% pour le lait entier en poudre, de 43% à 49% pour les fromages.
(35) L'Article XVI vise-t-il aussi les subventions indirectes ? Cela n'est pas certain au regard de la liste explicative des subventions à l'exportation, annexée au Code des Subventions, I.B.O.D. Supplément 26 page 89.
(36) Recommendation : Draft elaboration, Note Prepared by the Secretariat in consultation with the Chairman, op cit. page : 16.

DEUXIEME PARTIE : DES PRATIQUES COMMERCIALES DEROGANT A L'ARRANGEMENT INTERNATIONAL RELATIF AU SECTEUR LAITIER.

En mai 1970, la majorité des principaux pays participant au commerce international des produits laitiers avait conclu au G.A.T.T. un arrangement destiné à fixer les prix minimaux du lait écrémé en poudre à l'exportation, afin de rétablir la stabilité du marché mondial de ce produit. En 1973, ils avaient mis en vigueur un "Protocole concernant les matières grasses laitières". Ces accords, auxquels les Etats-Unis ne participaient pas, ont fonctionné pendant les années 1970, ainsi que le "Gentleman's Agreement" sur les prix minimaux du lait entier en poudre, conclu en 1963 sous les auspices de l'O.C.D.E (37).

Les trois arrangements susmentionnés sont devenus caducs à la fin de 1979, au moment où ils ont été remplacés par un Arrangement International relatif au secteur laitier, issu du Tokyo Round, qui est entré en vigueur le 1 janvier 1980. Ce nouvel Arrangement a pour objectifs d'élargir et de libéraliser le commerce mondial des produits laitiers ; d'accroître la stabilité de ce commerce et par conséquent, dans l'intérêt des exportateurs et des importateurs, d'éviter les excédents et les pénuries, les fluctuations excessives de prix et les graves perturbations du commerce international ; de favoriser le développement économique et social des PVD ; et d'améliorer la coopération internationale dans ces domaines (38).

C'est à leur corps défendant que les Etats-Unis ont accepté de participer à un accord par produit ; en effet au cours du Tokyo-Round après avoir tenté de minimiser la spécificité des négociations agricoles en donnant au Comité de l'Agriculture une compétence exclusive en la matière, ils ont dû constater que leurs partenaires se repliaient sur la négociation d'accords par produit. Ils ont alors accepté l'Arrangement International relatif au secteur laitier en contrepartie de concessions tarifaires de la C.E.E.. Leur optique était de "négocier leurs restrictions sur les produits laitiers en vue d'une solution globale aux problèmes du secteur laitier" (39).

L'Arrangement International relatif au secteur laitier porte sur tous les produits laitiers ; trois protocoles y sont annexés, contenant des dispositions spécifiques et fixent des prix minimaux applicables dans le commerce international de certaines poudres de lait, des matières grasses laitières, y compris le beurre et de certains fromages.

(37) Activités du G.A.T.T. 1979 page 31.

(38) Etaient membres de l'Arrangement International relatif au secteur laitier.: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Autriche, Bulgarie, C.E.E., Egypte, Etats-Unis, Finlande, Hongrie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Roumanie, Suède, Uruguay. Avoient le statut d'observateur : Bangladesh, Brésil, Canada, Chili, Côte d'Ivoire, Cuba, Espagne, Gabon, Haïti, Inde, Israël, Jamaïque, Malte, Nicaragua, Nigéria, Portugal, Trinité-et-Tobago, Turquie, Yougoslavie. (au 10 octobre 1983).

(39) Restrictions à l'importation des produits agricoles aux Etats-Unis Rapport du Groupe de Travail adopté le 9 octobre 1980 (L/4999) I.B.O.D. page : 227.

Les participants ont institué dans le cadre du G.A.T.T. un Conseil international des produits laitiers, qui veille sur l'application de l'Arrangement et appréciera la situation et les perspectives du marché mondial des produits laitiers (40).

A- La technique des prix minima et ses limites.

Lorsque les prix minima ont été instaurés, dans le cadre de l'Arrangement International relatif au secteur laitier, cartel des pays producteurs de lait (41), deux précautions avaient été prises :

- les prix minima étaient fixés à un niveau très bas (environ la moitié des prix pratiqués sur le marché mondial) ;
- un "cartel officieux" s'était instauré entre la C.E.E. et la nouvelle Zélande, qui s'étaient entendues pour un partage des marchés (42).

La technique des prix F.O.B. a été retenue en raison notamment, de sa simplicité et aussi, dans le contexte d'un cartel des producteurs, parce qu'elle favorisait les accords de proximité (43).

Les trois protocoles annexés à l'Arrangement, prévoient le niveau et le respect de prix minimaux (44) ; les niveaux des prix minimaux, indiqués dans les protocoles, "tiennent compte en particulier, de la situation régnant sur le marché, des prix des produits laitiers dans les pays producteurs participants, de la nécessité d'assurer une relation appropriée entre les prix minimaux stipulés dans les protocoles annexés à l'Arrangement, de la nécessité d'assurer des prix équitables aux consommateurs et du fait qu'il est souhaitable d'assurer une rémunération minimale aux producteurs les plus efficaces afin de garantir la stabilité à long terme de l'approvisionnement." (45)

Au départ, les prix minimaux ont été respectés et dès lors l'Arrangement a fonctionné de façon satisfaisante pendant ses trois premières années d'application (46).

(40) Arrangement International relatif au secteur laitier, G.A.T.T. 12 April 1979 Geneva.

(41) Th. Flory : "Les cartels des pays producteurs de matières premières" Chronique de Droit International Economique, A.F.O.I., 1975.

(42) L'Australie n'a pas participé à cette entente, tandis que le Canada, qui n'avait qu'un marché limité à la Jamaïque et à l'Amérique Centrale, n'y avait pas intérêt.

(43) Une méthode de prix C.A.F. avait été étudiée avec le Canada qui souhaitait un prix conventionnel, refusé par les Etats-Unis, ce qui en définitive a conduit le Canada à ne pas signer l'Arrangement International relatif au secteur laitier.

(44) Protocole concernant certaines poudres de lait (Annexe I) page 77. Protocole concernant les matières grasses laitières (Annexe II) page 115. Protocole concernant certains fromages (Annexe III) page 131.

(45) Article 3 des trois Protocoles annexés à l'Arrangement International relatif au secteur laitier.

(46) Voir les Activités du G.A.T.T. en 1983 page 23.

En 1983, le Conseil International des Produits laitiers, prenant en compte les préoccupations de la C.E.E. à la suite de la vente américaine de produits laitiers à l'Egypte, a relevé que la situation du secteur des produits laitiers à l'échelon mondial était grave. De plus, l'entente officieuse entre la Nouvelle-Zélande et la C.E.E. ne semble pas y avoir résisté.

Il apparaît, en effet, que les prix minimaux sont difficiles à faire respecter :

- L'exportateur n'est pas toujours une autorité publique ; la C.E.E. par exemple, ne peut s'engager au nom des opérateurs économiques privés à respecter les prix minimaux (47). Elle peut juste s'engager sur le montant de ses restitutions à l'exportation, contrairement à la Nouvelle-Zélande qui exporte par l'intermédiaire d'un office public, le "Dairy Board". De la même façon, lors de la vente américaine de produits laitiers à l'Egypte, c'est le Département de l'Agriculture qui a signé le contrat (48).

- L'Arrangement International relatif au secteur laitier, ne tient pas compte de la perte de qualité subie par les produits laitiers stockés au delà d'une certaine durée ; c'est ainsi que la C.E.E. a estimé que le beurre, provenant des stocks communautaires publics, en raison de l'âge du produit (plus de 18 mois), devait nécessairement être vendu à un prix inférieur au prix minimal, (49) dans la mesure où il ne peut concurrencer le beurre habituellement vendu sur le marché mondial.

- Certaines formes d'échanges sont difficiles à appréhender dans le cadre de l'Arrangement International relatif au secteur laitier : les échanges non commerciaux qui constituent 50% du marché mondial, les opérations de troc... Quoiqu'il en soit, le Conseil, si demande lui en est faite, et conformément aux conditions et aux modalités qu'il établira, procédera à l'examen de toutes les transactions autres que les transactions commerciales normales et que celles visées par l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII de l'Accord Général et engagera des consultations à ce sujet. En fait, il est rare que l'aide liée par exemple, fasse l'objet de notification, de telle sorte que le Conseil n'a pas l'occasion d'en fixer les conditions.

(47) Le marché des produits laitiers appartient d'ailleurs à la catégorie des "marchés concurrentiels" pour lesquels n'existe ni marché à terme, ni même de revue spécialisée sur les cours au jour le jour, dont il est difficile par conséquent de se faire une idée. Le fonctionnement même de ces marchés est très difficile à analyser.

PH. CHALMIN : "Negociants et Chargeurs" Economica 1985 page 84 .

(48) La C.E.E. n'est pas elle même exempte de tout reproche : il ne lui a pas été toujours possible de faire respecter par ses Etats membres la prix minimum (par exemple lors d'opérations d'importation de fromage d'Autriche en Italie en 1983).

(49) Un stock de beurre de plus de 26 mois a ainsi été vendu par la C.E.E. à l'Union Soviétique au prix de 380 dollars la tonne, prix des matières grasses végétales, au lieu de 1 000 dollars la tonne, prix minimal.

B- Les comportements engendrés par l'Arrangement International relatif au secteur laitier.

Dès 1983, des pratiques sont apparues consistant, soit à méconnaître purement et simplement les prix minimaux, soit à invoquer le caractère dérogatoire de certaines situations. Face à un marché mondial déprimé, les partenaires ont eu tendance à recourir au partage des marchés.

1) Le non respect des prix minimaux.

En 1983, le Conseil International des produits laitiers, constatait que la situation du secteur des produits laitiers à l'échelon mondial était grave et était saisi des premières plaintes concernant le non respect des prix minimaux (50).

a) Le contrat Etats-Unis / Egypte

Les Etats-Unis ont été les premiers à porter atteinte au système des prix minimaux dans le cadre d'un contrat de vente de produits laitiers avec l'Egypte.

A la demande de la C.E.E., et conformément aux dispositions de l'article VII, paragraphe 1 b) de l'Arrangement International relatif au secteur laitier, le Conseil International des produits laitiers, a tenu une réunion extraordinaire le 12 septembre 1983. Les Etats-Unis ont fourni au Conseil leurs calculs, affirmant ne pas avoir violé les prix minimaux, notant au passage que ces ventes ne représentaient qu'une petite proportion du commerce mondial de ces produits et que par contre, les ventes subventionnées de la C.E.E., étaient sensiblement plus importantes. En outre, la délégation américaine a estimé que "les prix des ventes américaines se situaient dans la fourchette des cours récents et qu'ils étaient les meilleurs qui puissent être obtenus sur un marché en régression alourdi par des stocks importants qui étaient la source réelle du problème" (51).

A la session régulière du Conseil International des produits laitiers qui s'est tenue le 29 septembre 1983, un projet de résolution présenté par la C.E.E., et dont le principe a été appuyé par la grande majorité des pays participants n'a pas été accepté par les Etats-Unis. En raison de la position des Etats-Unis et d'un autre participant, ce projet de résolution n'a pu être adopté par le Conseil.

La C.E.E. a regretté et exprimé sa déception que le Conseil International des produits laitiers n'ait pas été en mesure de régler le premier problème qui lui a été posé en ce qui concerne l'application des dispositions de l'Arrangement, et notamment le respect des prix minimaux. En revanche, elle n'a pas estimé nécessaire de demander la constitution d'un panel.

(50) Voir les Activités du G.A.I.T. en 1983 page : 23

(51) Conseil International des produits laitiers, Rapport présenté aux parties contractantes à leur trente-neuvième session, (L/5546) I.B.O.O. 1984 page : 52.

b) La vente de beurre de la C.E.E. à l'Union Soviétique.

En octobre 1984, la C.E.E., a informé le Comité du Protocole concernant les matières grasses laitières qu'elle avait l'intention d'exporter certaines quantités de beurre provenant des stocks communautaires publics à un prix inférieur au prix minimal. Le Comité a estimé que certaines ventes envisagées par la C.E.E. (52) étaient incompatibles avec les dispositions du protocole relatives au respect des prix minimaux.

Le Conseil a adopté le 16 novembre 1984, une résolution aux termes de laquelle les mesures communautaires représentaient une menace pour les intérêts commerciaux de tous les autres participants sur certains marchés. Il envisageait la possibilité que les autres participants veuillent prendre des mesures à court terme pour sauvegarder leur position, par exemple en vendant, eux aussi, à des prix inférieurs aux prix minimaux (53).

En fait, la résolution suspendait, sous certaines conditions, l'obligation de respecter le prix minimal pour le beurre, tout en invitant tous les participants à faire preuve, dans cette situation nouvelle, de mesure dans leur vente (54).

La C.E.E. se trouvait devant une alternative : ou elle quittait l'Arrangement, ce qui permettait aux autres Parties Contractantes d'abroger la résolution du 16 novembre 1984, ou elle restait mais obtenait une dérogation permettant de rendre "exceptionnelle" cette suspension des prix minimaux.

La C.E.E. a donc demandé une dérogation à certaines dispositions du Protocole concernant les matières grasses laitières, sur la base de l'Article 7, paragraphe 1, pour permettre la vente de beurre "vieux" (stocké en congélateur depuis plus de dix-huit mois) à des prix inférieurs aux prix minimaux. Cette dérogation a été adoptée le 31 mai 1985 (55), sous certaines conditions et moyennant des sauvegardes pour les autres participants (55).

Le même jour, le Conseil a abrogé sa résolution du 16 novembre 1984, en indiquant que les livraisons de beurre et de matières grasses notifiées avant le premier juin 1985, conformément à la Résolution du 16 novembre 1984, devaient être terminées au plus tard le 30 juin 1986 et qu'aucune autre vente que celles notifiées avant le 1er juin 1985 ne devait être conclue dans le cadre de ladite résolution (56).

Cette dérogation soumet les ventes de "vieux beurre" au contrôle du Comité du Protocole concernant les matières grasses laitières : la notification de la vente doit être faite "préalablement et le plus vite possible". L'exportateur prendra toutes les dispositions pour faire en sorte que les produits concernés soient effectivement consommés dans le pays de destination. Une quantité minimale est fixée pour chaque vente effectuée à destination d'un seul pays, au titre de la dérogation ; les délais de livraison sont enfermés dans des dates très précises : en cas d'interférence de ces ventes particulières avec les courants d'échange traditionnels, des consultations devront être entreprises, afin de préserver les volumes de vente traditionnels (57).

La dérogation restant en vigueur jusqu'au 31 décembre 1986, la C.E.E. a demandé une prorogation, en envisageant, si elle n'obtenait pas satisfaction, de quitter l'Arrangement International relatif au secteur laitier. Remarquons toutefois, que cet accord lui permet de réaliser une économie substantielle sur les restitutions, d'autant que les prix minimaux ont été relevés en 1985.

c) Le retrait des Etats-Unis de l'Arrangement.

En décembre 1985, le Conseil International des produits laitiers notait avec regret que les Etats-Unis avaient dénoncé l'Arrangement, en considérant qu'ils considéraient que les décisions prises par le Conseil en novembre (58), avaient en fait invalidé des dispositions clés de cet Arrangement (59).

Il apparaît toutefois, que les Etats-Unis ont saisi le premier prétexte pour quitter un accord, au sein duquel ils n'ont jamais joué un rôle moteur (60) : ce retrait a constitué pour eux une mesure de rétorsion peu coûteuse économiquement (ils ont d'autres moyens de protection de leur marché grâce au "Waiver") et rentable politiquement ; ils ont ainsi montré à leurs partenaires au sein du G.A.T.T. (notamment les P.V.D. qui les attaquent sur le Code des subventions) qu'ils n'hésitaient pas à dénoncer des accords conclus dans le cadre du Tokyo-Round.

(52) La C.E.E. avait conclu un marché prévoyant la vente de 220 000 tonnes de beurre et d'huile de beurre à l'Union-Soviétique en partie à des prix supérieurs et en partie à des prix inférieurs aux prix minimaux, les livraisons devant être effectuées au plus tard le 30 juin 1985. La notification de ce marché au G.A.T.T. a eu lieu le jour de la publication au JOCE des règlements communautaires autorisant la vente, Règlement n°2955/84 et n°2956/84 du 18 octobre 1984.

(53) Conseil International des Produits Laitiers, Résolution adoptée le 16 novembre 1984, 84-2320, G.A.T.T. DPC/13.

(54) Paragraphe 3 de la Résolution précitée.

(55) Comité du Protocole concernant les matières grasses laitières. Dérogation en application de l'Article 7, paragraphe 1. Décision adoptée le 31 mai 1985.

(56) Conseil International des produits laitiers, Décision du 31 mai 1985, 85-1010, G.A.T.T. 5 juin 1985, DPC/20.

(57) Paragraphe 1, 2, 3 a) et b), 4 de la dérogation précitée.

(58) Voir Résolution adoptée le 16 novembre précitée.

(59) Ce retrait a été suivi en 1985 de celui de l'Autriche, motivé par un différend sur les réductions proposées des prix minimaux.

(60) Au cours des négociations, les Etats-Unis avaient fait valoir qu'un accord reposant sur des prix minimaux, est inutile lorsque le marché fonctionne bien, et inapplicable lorsque le marché est déprimé. Tel a été leur argument au moment du contrat avec l'Egypte.

Cette attitude des Etats-Unis qui ne sont même pas restés observateurs ne laisse guère de chance d'avenir à l'Arrangement si l'on considère tous les accords internationaux qui ont échoué par le passé faute de participation de tous les intervenants (l'Arrangement n'avait déjà pas recueilli l'adhésion du Canada) (61). Elle encourage la réflexion actuellement menée au sein du Comité sur le Commerce en Agriculture qui préconise une approche linéaire, transversale, des questions relatives à l'accès, aux subventions, aux barrières techniques. (62) Cela n'implique-t-il pas une remise en cause des accords par produits, négociés à titre expérimental au sein du Tokyo-Round, et qui ne sont pas, aux yeux de certains, vraiment conformes à l'esprit général du G.A.T.T. ?

2) Le partage des marchés.

Le choix d'une technique fondée sur les prix F.O.B. conduit inévitablement à un partage des marchés, à des accords de proximité.

Devant le maintien difficile du système des prix minimaux, auquel il devient nécessaire d'apporter des dérogations dès que la situation du marché mondial s'aggrave, l'Arrangement, qui a apporté une "meilleure connaissance du marché et un renforcement de la coopération internationale" (63) se réduit à un cartel dans lequel se négocie la répartition des marchés. C'est ainsi que les Etats-Unis, encore dans le cadre de l'Arrangement, ont fait écouler, par l'intermédiaire du Dairy Board Néo-zélandais, 100 000 tonnes de beurre, profitant ainsi des débouchés que la Nouvelle-Zélande s'est ménagés, notamment sur les "marchés captifs" d'Extrême Orient, par le biais des usines de reconstitution de produits laitiers.

Dans la même optique, la Nouvelle-Zélande a proposé à la C.E.E., l'organisation d'un "pool des ventes de produits laitiers" permettant à chacun des deux partenaires de profiter des débouchés traditionnels de l'autre ; cette négociation n'a pas abouti à ce jour, la C.E.E. estimant n'avoir pas obtenu des garanties satisfaisantes.

(61) FH. CHALMIN : *op cit* page : 88.

(62) *Recommandations : Draft Elaboration, Note Prepared by the Secretariat in Consultation with the Chairman, op cit.*

(63) *Réunion du Conseil international des produits laitiers de septembre 1982, Les Activités du G.A.T.T. en 1982, page : 23.*

CONCLUSION

Selon Le Conseil International des produits laitiers, compte tenu de la gravité de la situation du secteur des produits laitiers à l'échelon mondial, son développement "dépendra de nombreux facteurs mais les mécanismes prévus par l'Arrangement et les objectifs qu'il se fixe pourront contribuer utilement à la recherche d'une solution multilatérale aux problèmes qui se posent".

La recherche d'une solution dans cette voie semble toutefois compromise, dans la mesure où l'évolution des prix sur le marché mondial risquent de rendre impossible le respect des prix minimaux et où les Etats-Unis, par une politique agressive d'écoulement de leur excédents risquent de précipiter l'effondrement des cours : la survie d'un Arrangement, que la C.E.E. elle-même envisage de dénoncer, devient d'ailleurs douteuse.

Dans le contexte des nouvelles négociations commerciales multilatérales, l'intérêt pour les accords par produits semble affaibli : le G.A.T.T. lui-même suggère plutôt des accords linéaires, avec l'idée de multilatéralisation des échanges en proposant comme fondement juridique l'Article XIII de l'Accord Général.

De plus les négociations agricoles qui s'engagent feront vraisemblablement peu de place à une approche par produit avant toute discussion sur les compensations, de telle sorte que le dossier des produits laitiers risque de ne pas être abordé dans sa spécificité.

Alors que la C.E.E. dispose d'une industrie laitière plus compétitive que celle des Etats-Unis, et aurait de bons arguments à avancer dans une négociation avec ces derniers, les produits laitiers ne serviront-ils qu'à jouer le rôle "d'otage occasionnel" au sein d'un contentieux plus vaste portant principalement sur les végétaux ?

Cette communication s'appuie largement sur les entretiens avec MM. LUCQ, FRANCO et OSTRAZ, de la Division Agriculture au G.A.T.T., M. STATDLER de la Délégation Communautaire à Genève, M. DE FASQUALE de la Direction Générale des Relations Extérieures et M. BJORNSTATT de la Direction Générale de l'Agriculture à la Commission des Communautés Européennes à Bruxelles, que nous remercions de leur concours.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Conflits et compromis entre la Communauté Européenne
et les Etats-Unis dans le secteur agricole"

Communication de

Louis MAHE, Directeur de Recherches, I.N.R.A.
Rennes

**SIMULATIONS DE GUERRE COMMERCIALE AGRICOLE
ENTRE LES U.S.A. ET LA C.E.E. : CONFLITS ET COMPROMIS**

L.P. MAHE, C. TAVERA, T. TROCHET
I.N.R.A., Economie Rurale
65, rue de St-Brieuc
35042 RENNES CEDEX

Les relations commerciales agricoles entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne ont connu ces dernières années une poussée de tension un peu calmée, toutefois, depuis quelques semaines avec l'accord garantissant un débouché minimum au maïs américain en Europe. Cette situation conflictuelle n'est pas une nouveauté ; depuis la "guerre du poulet" et dès les phases préparatoires du marché commun agricole, les Etats-Unis comme d'ailleurs d'autres grands exportateurs agricoles, ont dénoncé le caractère protectionniste de l'agriculture communautaire. Si les critiques et les escarmouches de nos concurrents agricoles des pays industrialisés n'ont pas réussi à remettre en question les bases de la construction communautaire (et particulièrement le système honni des prélèvements - restitutions) elles ont néanmoins créé certaines failles dans la PAC, qui n'ont cessé de s'élargir en lézardes menaçant l'édifice lui-même. Il s'agit des nombreux régimes d'exception établis au fil des ans sur les tourteaux, les substituts céréaliers, le beurre, les quotas de viande bovine, les importations de mouton, les quotas privilégiés d'importation de sucre etc...

Si les tensions sont quasi permanentes depuis l'après-guerre, la dernière décennie présente néanmoins des particularités qui méritent examen. Les années 1970 ont été relativement calmes après le boom sur les marchés mondiaux des années 1972-73 qui a précédé une période faste pour les exportateurs et particulièrement pour les U.S.A. qui ont vu leurs parts de marché s'accroître (de 51 % en 1974-75 à 71 % en 1979-80 pour le blé) et l'ensemble de leurs exportations agricoles progresser.

Début des années 80 la situation se retourne pour les U.S.A. qui voient leur part de marché mondial des céréales chuter à son niveau antérieur (blé) et la concurrence se développer y compris sur son propre marché intérieur à certaines périodes. La contribution de l'agriculture à l'équilibre d'une balance commerciale déficitaire s'effrite et les programmes américains deviennent excessivement coûteux.

Pendant ce temps la C.E.E. est surtout confrontée à des difficultés budgétaires, la croissance de dépenses du FEOGA étant mal supportée par les argentiers des Etats membres et particulièrement ceux des pays

"contributeurs nets". L'envoie des dépenses de soutien des marchés dans une période où les rentrées fiscales sont faibles et les prestations sociales élevées, fait porter sur la PAC une pression qui remet à l'ordre du jour les projets de réforme.

La détérioration de l'état des agricultures et la crise des politiques agricoles communautaires et américaines a dans les deux zones des causes communes mais aussi des facteurs spécifiques. Tout d'abord les deux chocs pétroliers et la crise économique dans les pays importateurs de pétrole a fini par se répercuter sur la demande alimentaire mondiale qui est devenue très molle et a maintenu les cours mondiaux assez déprimés. Dans de nombreux pays exportateurs de pétrole les déséquilibres macro-économiques liés au surendettement et à la surévaluation du change ont mis fin rapidement à leur rôle de relai dans le maintien de débouchés agro-alimentaires mondiaux. La C.E.E. et les Etats-Unis qui maintiennent les prix intérieurs à un niveau garanti, ont ressenti durement les conséquences de la crise mondiale sur les coûts de leurs politiques agricoles.

Mais au-delà du marasme économique général, les politiques spécifiques à chaque zone ajoutent leur contribution à l'aggravation des déséquilibres. Ainsi dans la C.E.E. la poursuite des gains de productivité, et le retard pris dans l'ajustement des prix à la baisse (pour éviter les conséquences sur le revenu global d'une branche déjà touché par l'inflation), ont encouragé l'autosuffisance (viande, sucre, oléagineux) et affirmer les capacités exportatrices (céréales lait). Etant donné les niveaux relatifs des prix intérieurs et mondiaux, le coût des stocks et des restitutions s'est encore alourdi. La Communauté a envisagé plusieurs ajustements surtout destinés à résoudre le problème budgétaire (taxes sur les huiles végétales, baisses de prix) mais devant les difficultés internes ou externes, elle s'est rabattue sur des mesures confortant les situations acquises en évitant les détériorations à venir. La mise en place des quotas laitiers et les accords d'auto-limitation sur les PSC et l'introduction des seuils de garantie, entrent dans cette logique de contrôle des dérapages sans bousculer les délicats équilibres politiques et sociaux nationaux, ni les conflits d'intérêts entre les Etats Membres.

Aux Etats-Unis les explications de la profonde crise agricole varient selon les milieux qui les émettent. Les analystes dépassionnés avancent les principaux facteurs suivants : la baisse de la demande mondiale, la surévaluation du dollar, les niveaux de soutien trop élevés de la loi de 1981 et dans une certaine mesure la concurrence des grands exportateurs et le rétrécissement du marché communautaire, les difficultés de nombreuses exploitations et les faillites trouvant leur origine dans le retournement de conjoncture qui a conduit les agriculteurs ayant investi dans la fin des années 70 à former des anticipations de rentabilité trop optimistes. La chute du prix des terres liée à la baisse du revenu agricole a donné le coup de grâce aux agriculteurs en équilibre financier précaire. Dans le langage et la rhétorique officiels, il n'était guère possible d'admettre la responsabilité de la politique économique générale dans la crise agricole, il fallait donc trouver des explications extérieures voire un bouc émissaire d'où les rodontades et les escarmouches répétées, contre la C.E.E., destinées à la fois à maintenir la pression sur l'Europe (éviter le renforcement protectionniste) et à laisser penser à l'électorat agricole américain que l'on s'occupait de ses problèmes.

Cet article se propose d'examiner à partir des données économiques des deux agricultures concurrentes, les risques de voir les conflits commerciaux entre les Etats-Unis et la Communauté déboucher sur une guerre commerciale de grande ampleur. On se demandera si la nature des armes dont disposent les deux géants économiques ne limite pas plutôt sérieusement les risques d'un affrontement déclaré.

Quatre thèses peuvent résumer la situation

- (1) les Etats-Unis dominent l'Europe, selon un point de vue qui a eu et a encore beaucoup de partisans en France (ex. : CARFANTAN, 1985).

- (2) les Etats-Unis ne peuvent finalement rien faire pour infléchir sérieusement la PAC qui est dominée par des équilibres internes.

- (3) les deux partenaires dominants des marchés agro-alimentaires mondiaux sont condamnés à s'entendre comme deux complices faits prisonniers car les coûts subis en cas de représailles à une attitude agressive sont trop élevés pour envisager une telle stratégie.

- (4) Une réduction bilatérale des protections dans le sens d'un protectionnisme plus "équilibré" peut être profitable à la fois aux Etats-Unis et à la C.E.E.

Ces quatre thèses seront examinées à l'aide d'une modélisation simplifiée des agricultures et des budgets agricoles des deux partenaires-concurrents. On se limitera donc à la dimension agricole du problème, mais l'examen des quatre thèses ci-dessus impliquerait d'élargir le champ car la domination éventuelle des U.S.A. sur la PAC peut se heurter des compromis nécessaires dans d'autres branches (acier, fibres synthétiques). Et surtout les équilibres géopolitiques qui se traduisent par des liens privilégiés des U.S.A. avec certains Etats Membres (G.B., RFA) interfèrent par nécessité avec les accords et considérations plus mercantiles.

Présentation du projet

Si une prédominance des forces du marché et une forte intégration à l'ensemble de l'économie sont deux traits de l'activité agricole américaine, la nécessité croissante d'exporter en est une troisième.

En effet, face à une demande interne rigide, la réalité d'un produit agricole en rapide augmentation rend l'agriculture américaine de plus en plus dépendante de ses débouchés extérieurs. Cette situation est clairement illustrée par le secteur céréalier où entre 1970 et 1984, une croissance de la production de 68 % alors que la consommation interne n'augmentait que de 19 % ne put être absorbée que par un gonflement des exportations de l'ordre de 155 %.

Or, depuis 1981 les exportations en valeur de produits agricoles américains n'ont cessé de diminuer et la balance commerciale bien que toujours bénéficiaire n'a cessé de se dégrader.

On comprend dès lors plus facilement la virulence avec laquelle les politiciens et les milieux agricoles américains reprochent à la PAC d'enlever le libre accès aux marchés européens et de provoquer "artificiellement" une baisse des cours mondiaux néfastes à leurs producteurs.

Or, si globalement, il est possible de considérer que l'agriculture américaine est plus sensible aux lois du marché que celle de la C.E.E., l'ensemble des instruments d'intervention dont elle dispose (1) permet une protection importante et efficace de certains secteurs (céréales, lait, sucre). Plus précisément, par le jeu combiné du programme de gel des terres (set-aside program) et de la fixation à la fois de prix planchers

(1) Les trois principaux éléments de politique agricole aux Etats-Unis sont le prix plancher (loan-rate), le prix objectif (target-price) et le gel des terres (set-aside). Ces instruments portent essentiellement sur les céréales, le riz et le coton.

Si le prix de marché est inférieur au loan-rate, l'agriculteur peut, en gageant sa recette recevoir du CCC (Commodity Credit Corporation) un prêt de neuf mois égal à la valeur de la récolte estimée au loan rate. Si le prix de marché, durant cette période dépasse le loan rate, le producteur vend sa récolte et rembourse le CCC. Sinon le CCC accroit ses stocks. Le target-price est le prix objectif qui sert au calcul des paiements compensatoires (deficiency payments). Leur montant est alors égal à la différence entre le target-price et le plus élevé des deux prix : loan rate et prix de marché. En fin, le gouvernement peut réclamer une réduction des terres cultivées (set-aside program) en contre partie d'un paiement forfaitaire sur une partie des tonnages non produits. La participation au gel des terres est une condition pour bénéficier des avantages des autres programmes (deficiency payments...).

(loan rate) et de prix "objectif" (target price) donnant lieu à des paiements compensatoires (deficiency payments), la politique agricole américaine peut, tout comme la PAC, maintenir, au prix d'un certain coût budgétaire, le revenu des agriculteurs et faciliter leur accès aux marchés extérieurs. C'est ainsi en effet, que les Etats-Unis soutiennent essentiellement leurs exportations en fixant le target-price bien au dessus du loan rate. Ceci leur permet de conserver les revenus tout en maintenant des prix de marché inférieurs à ceux de la C.E.E.

Cependant, ces systèmes de soutien des exportations par un "financement" de l'adaptation des prix agricoles internes aux prix mondiaux a l'inconvénient de peser lourd dans le budget agricole américain, tout comme les subventions à l'exportation au sein de la C.E.E. pèsent sur le FEOGA. Or si les armes économiques dont disposent à la fois Etats-Unis et C.E.E. ouvrent le champ à tout un ensemble de politiques possibles en vue de réduire les coûts de l'intervention agricole tout en maintenant ou en accroissant les exportations, deux scénarios paraissent beaucoup plus à l'ordre du jour :

- Afin d'amener la C.E.E. à revenir, comme le réclament certains milieux américains, sur son système de subventions à l'exportation, les Etats-Unis peuvent décider de se lancer dans une course aux subventions. Une augmentation des deficiency payments sur certains produits, peut en effet amener la C.E.E. à agir de même afin de se débarrasser de ses surplus. Elle ferait alors face à une situation budgétaire telle, qu'elle ne pourrait qu'adopter les positions américaines.

L'éventualité d'une telle guerre de restitutions sera tout d'abord étudiée. Nous examinerons alors comment, compte tenu du coût à la fois pour la C.E.E. et pour les Etats-Unis d'une telle politique, une stratégie pacifique semble préférable pour chacun (ou préférée par chacun).

- Une réduction des coûts budgétaires à la fois pour la C.E.E. et pour les Etats-Unis peut être réalisée par un réaménagement moins protectionniste des deux systèmes d'interventions. Il s'agit alors pour la C.E.E. et les Etats-Unis de réduire leurs protections sur les céréales tout en taxant les tourteaux et les PSC au niveau européen et en autorisant le dégel des terres aux Etats-Unis. Nous tenterons alors, dans ce second cas de figure, de déterminer les conséquences d'un tel réaménagement actif et par là sa probabilité de réalisation.

Cette simple présentation des stratégies alternatives que peuvent envisager Etats-Unis et C.E.E. fait clairement apparaître la possibilité de formaliser ces éventualités de conflits ou d'actions simultanées à l'aide de la théorie des jeux. Le jeu est alors la modélisation des résultats envisageables de l'interaction de deux (ou plusieurs) agents ayant des objectifs conflictuels et la théorie tente de prévoir l'état stable (l'équilibre) qui devrait émerger ainsi que les coûts ou gains pour chacun qui lui sont associés.

Du fait de la taille des déséquilibres qu'a connus ces dernières années la balance commerciale américaine, nous supposons que les Etats-Unis basent fortement leurs décisions d'agir ou de ne pas agir sur l'impact positif ou négatif de l'action envisagée sur la balance commerciale.

Bien entendu, les effets de la politique économique retenue sur le budget agricole ne peuvent être totalement ignorés, d'autant que le coût des programmes a atteint des niveaux historiques et que le déficit budgétaire Fédéral est de plus en plus considéré comme insupportable. Nous mettons néanmoins par la suite, l'accent sur le rôle de la balance commerciale dans le choix des stratégies américaines. Dans la Communauté, on supposera que les décisions d'action sont dominées par des préoccupations presque exclusivement budgétaires.

Les deux scénarios retenus précédemment (guerre des subventions - réaménagement du système d'intervention) seront tout d'abord simulés à l'aide du modèle MISS (1). Nous retiendrons alors pour chaque politique économique simulée ses conséquences sur la balance commerciale et sur le budget des Etats-Unis et de la C.E.E.

Ces résultats seront ensuite utilisés pour la construction d'un jeu sous forme caractéristique représentable à l'aide d'une matrice dont les éléments sont les gains et les pertes que subissent les deux adversaires à l'issue de chaque couple de stratégie.

Ainsi, sur la figure suivante :

	A situation de paix	attaque unilatérale CEE
stratégie 1 (pacifique)	B	
U.S.A.	attaque unilatérale USA	guerre ouverte : représailles
stratégie 2 (agressive)		
	stratégie 1 (pacifique)	stratégie 2 (agressive)
	C.E.E.	

Tableau n°1 : La guerre commerciale C.E.E.-U.S.A. vue à travers la théorie des jeux.

A et B représentent les gains et les pertes pour les U.S.A et la C.E.E. dans l'éventualité où chacun opte pour sa stratégie 1.

Il nous sera ainsi possible de déterminer quelles sont pour chacun des adversaires ses stratégies dominantes et dominées pour enfin décrire le type d'équilibre qui devrait voir le jour.

(1) Le modèle MISS est détaillé en annexe.

1. La guerre des subventions aura-t-elle lieu ?

Ce premier scénario, simule les gains et les pertes qu'encourent les Etats-Unis et C.E.E. dans le cas d'une guerre aux subventions. Aux Etats-Unis, ce type de politique qui a ses adeptes et ses adversaires donne en fait lieu à controverse, sur la taille relative des coûts budgétaires que devraient supporter C.E.E. et U.S.A.. Paarlberg et Sharples [1984] par exemple estiment un tel bras de fer obligerait la C.E.E. à ne payer qu'un dollar en subventions supplémentaires chaque fois que les Etats-Unis accroîtraient leurs subventions de dix dollars.

Les conséquences d'une telle guerre ont été simulées à l'aide du modèle MISS. Etats-Unis et C.E.E. ont alors tous deux le choix entre ne rien faire (laisser inchangé leur système d'intervention) et accroître de 10 % leur protection sur les céréales.

a. L'improbable escalade des prix.

Dans un premier cas de figure, les Etats-Unis ont pour cela recours à une augmentation simultanée de 10 % du target price et du loan rate alors que la C.E.E. élève de 10 % ses protections sur l'offre et la demande.

La matrice du jeu est ici la suivante.

Tableau n°2 : La coexistence pacifique

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (Me)
 G : indicateur global de gain (+) ou de perte (-) calculé selon
 C Etats-Unis = 0,5 BC = 0,5 CB
 C Europe = 0,3 BC = 0,7 CB

U.S.A.	Stratégie passive	0	CB +141 BC -234 G -187
	Stratégie active (augmentation de 10 % du target price et du loan rate sur les céréales)	CB +2886 BC +3650 G 382	CB +1270 BC +1636 G -399
		CB -466 BC -852 G +71	CB +3 060 BC +3 360 G 150
	Stratégie passive (Restitutions fixes : variation des prix inté- rieurs suivant celle des prix mondiaux)		CB +611 BC +710 G -214
			Stratégie active (augmentation de 10 % des protections sur l'offre et la demande de céréales)

C.E.E.

CB et BC indiquent la variation du coût budgétaire (CB < 0 : amélioration du budget) et de la balance commerciale (BC < 0 : détérioration de la balance).

La valeur G est un indicateur (très imparfait) global de gain ou de perte net construit à l'aide d'une combinaison convexe de CB et BC. Pour les Etats-Unis, des coefficients de 0,5 et 0,5 reflètent une importance égale accordée au budget et à la balance commerciale, alors que pour la CEE, la prépondérance du budget est représentée par les coefficients 0,7 et 0,3.

- Face à une inaction de la part de la CEE, la politique américaine fait chuter le prix mondial des céréales de 4,2 % mais laisse celui des tourteaux plus ou moins constant. Au sein de la CEE, la baisse des prix intérieurs des céréales accroît leur consommation de 3,2 %, en partie au détriment de celle des tourteaux. En ce qui concerne les céréales, la CEE devient importatrice nette et voit ses recettes budgétaires s'accroître de 471 ME. Globalement, la CEE voit dans une telle éventualité son coût budgétaire diminuer de 466 ME alors que sa balance commerciale se dégrade de 852 ME. L'attaque américaine ne parvient donc qu'à très légèrement amenuiser la position de la CEE.

D'un autre côté, aux Etats-Unis, la hausse simultanée dans le secteur céréalier, du loan rate et du target price stimule la production (+ 10 %) mais incite à la substitution des tourteaux (+ 2,7 %) et des PSC (+ 6,8 %) aux céréales dans l'alimentation animale. Les exportations américaines de céréales connaissent donc un accroissement 3 901 ME qui s'accompagne d'un surplus des dépenses de 2912 ME, alors que les sorties de tourteaux et de PSC ne régressent que légèrement (- 251 ME). Au total, le bilan américain affiche un important gain à l'exportation (+ 3 650 ME) mais au prix d'un surplus de dépenses également élevé + 2 886 ME.

- Si maintenant, la CEE est seule à élever ses subventions à l'exportation, le prix mondial des céréales décroît de 1,5 %. Le surplus de protection aboutit à une hausse des prix internes des céréales qui fait accroître la production de 8,3 %. Les exportations européennes de céréales augmentent de 1 855 ME ce qui grève le budget du FEOGA de 1 284 ME. La substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans la nourriture des animaux n'est alors que marginale (219 ME d'importations additionnelles). L'amélioration de la balance commerciale au sein de la CEE est donc relativement importante (+ 1 369 ME) mais les dépenses budgétaires s'élevaient pendant ce temps de 1 270 ME.

Les Etats-Unis quant à eux, ne sont que très légèrement affectés par cette éventuelle attaque de la CEE. Malgré une faible réduction des exportations céréalères, la baisse des cours mondiaux (1,5 %) accroît le montant des restitutions céréalères de 133 ME.

Ainsi dans l'ensemble, cette action européenne ne produit, aux Etats-Unis, qu'un faible effet sur les dépenses budgétaires (+ 141 ME) ainsi que sur les recettes à l'exportation (- 234 ME).

- Si l'on se place à présent dans le cadre d'une guerre ouverte, les prix mondiaux des céréales et des substituts céréaliers diminuent de 5,6 et 1 % alors que celui des tourteaux s'élève de 1 %.

Au sein de la CEE, la hausse des prix internes des céréales stimule la production (+ 3,8 %) mais freine, avec la substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans l'alimentation animale, la consommation de 3,1 %. Il en découle un gonflement des exportations céréaliers de 835 ME et un léger accroissement des importations de tourteaux et de PSC (124 ME).

Par conséquent, malgré un léger alourdissement des subventions aux exportations céréaliers (+ 620 ME), la CEE n'est que peu indisposée par cette guerre ouverte puisque son coût budgétaire ne s'accroît que de 611 ME alors que sa balance commerciale s'améliore de 710 ME. Aux Etats-Unis par contre, le relèvement simultané du target price et du loan rate sur les céréales produit un gonflement de la production de 9,7 % en même temps qu'un rétrécissement de la demande de 7,3 %. D'un autre côté, la baisse du prix intérieur des substituts céréaliers (- 1,1 %) et la faible hausse du prix des tourteaux (1 %) provoquent, sur ces produits, un gonflement de la demande (respectivement + 6,8 % et + 2,6 %) qui aboutit à une chute des exportations de 193 ME.

La surproduction de céréales se reporte quant à elle, sur les marchés extérieurs (+ 3 553 ME), ce qui coûte 3 000 ME de subventions supplémentaires au budget américain. Globalement, la balance commerciale des Etats-Unis profite largement de cet état de guerre ouverte (+ 3 360 ME), alors que le budget fait les frais de l'opération avec un surcoût de l'ordre de 3 000 ME.

Ainsi, pour chaque écu supplémentaire que la CEE devrait verser en subvention, cette course aux subventions amènerait les Etats-Unis à accroître leurs dépenses de 5,5 écus.

Avec une grande méfiance à l'égard de l'hypothèse selon laquelle les Etats-Unis basent leurs décisions sur l'évolution prévue de leur balance commerciale, la matrice du jeu fait apparaître la situation où les Etats-Unis subventionnent leurs exportations alors que la CEE reste passive comme un équilibre en stratégie dominante.

Il est néanmoins clair dans un tel scénario que si d'un côté le gain en exportations pour les Etats-Unis est considérable (+ 3 650 ME), le surcroît de dépenses qu'ils doivent supporter l'est également (+ 2 886 ME).

On peut donc en fait présumer que face au prix à payer pour une telle politique, qui, il faut le noter, ne parvient pas à entraîner la CEE à subventionner elle aussi ses exportations (1), les Etats-Unis préféreraient comme la CEE, rester dans une position pacifique.

Il faut ici remarquer que, quelle que soit la stratégie adoptée par les Etats-Unis, la guerre des subventions ne peut avoir lieu. La position pacifique est en effet pour la CEE une stratégie dominante : l'assaut américain n'influence que très peu les équilibres au sein de la CEE et ne peut par conséquent amener celle-ci à entrer dans un état de guerre déclarée.

D'un autre côté, si les fonctions de paiement du jeu peuvent laisser penser que les USA ont, quoi qu'il en soit, intérêt en terme de balance commerciale, à opter pour une stratégie agressive, le surcroît de dépenses budgétaires qu'ils devraient alors supporter et l'absence prévisible de réaction européenne, nous amène à croire que la position pacifique sera retenue par les deux adversaires.

b. Une guerre des restitutions reste possible

Etant donné le surcoût en deficiency payment qu'induit pour les Etats-Unis une hausse simultanée du loan rate et du target price, nous avons effectué une seconde série de simulations où, cette fois-ci, les Etats-Unis fixent sur les céréales le target-price mais élèvent de 10 % le taux de protection sur le loan rate (2). La fixité du target devrait alors réduire le coût budgétaire pour les Etats-Unis, de la stratégie agressive.

(1) La stratégie pacifique est en fait pour la CEE, une stratégie dominante.

(2) La stratégie d'inaction consiste alors pour les Etats-Unis à fixer non plus le target price et le loan rate mais le target price et la protection sur le loan rate.

La nouvelle matrice du jeu est alors la suivante :

Tableau n°3 : Une attaque Américaine envisageable

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (Mli.)
 G : indicateur global de gain (-o) ou de perte (<o) calculé selon
 G Etats-Unis = 0,5 BC - 0,5 CB
 G Europe = 0,3 BC - 0,7 CB

	0	CB +419 BC -412 G -415
Stratégie passive (target price et protection sur le loan rate fixés)	0	CB +1291 BC +1666 G -404
U.S.A. Stratégie active (Accroissement de la protection sur le loan rate et fixation du target price)	CB -1693 BC 1056 G +1374	CB -1269 BC +646 G +957
	CB -84 BC -155 G -104	CB +1169 BC +1494 G -370
	Stratégie passive (Nustitutions fixées : variation des prix intérieurs suivant celle des prix mondiaux)	Stratégie active (Accroissement de la protection sur l'offre de la demande de céréales)

C.E.E.

- Face à la position "neutre" des Etats-Unis, une stratégie agressive de la part de la CEE pousse à la baisse (- 1,4 %) les cours mondiaux des céréales mais laisse plus ou moins constant ceux des tourteaux et des substituts céréaliers. L'augmentation, au sein de la CEE des prix d'offre et de demande de céréales (+ 8,4 %) aboutit à une production accrue (+ 8,4 %) en même temps qu'une plus grande demande de tourteaux (+ 2,2 %) et de substituts céréaliers (+ 4,8 %). Les exportations de céréales connaissent un "boom" de l'ordre de 1 900 ME qui accroît simultanément les subventions de 1 300 ME. Malgré un léger surcroît d'importations de tourteaux (+ 110 ME) et de PSC (+ 111 ME), la balance commerciale de la CEE s'améliore dans l'ensemble de 1 666 ME alors que les dépenses budgétaires s'élèvent de 1 291 ME.

Les équilibres agricoles américains ne sont, pour leur part, que peu altérés par cet assaut européen. Le prix intérieur des céréales qui, ici, suit le cours mondial chute de 1,4 %. Il en résulte une plus grande utilisation de céréales (+ 1,5 %) au détriment des tourteaux et des PSC. Les exportations céréalieres sont ainsi réduites de 483 ME alors que celles de tourteaux et de PSC s'accroissent légèrement (63 et 8 ME). Néanmoins, la baisse du prix mondial des céréales accroît les deficiency payment de 410 ME ce qui, au total aboutit à un surplus des dépenses budgétaires de 419 ME, alors que la balance commerciale se dégrade de 412 ME.

- Si maintenant nous nous plaçons dans le cas où ce sont les Etats-Unis qui, seuls, optent pour l'agressivité, leur situation semble en tirer globalement profit alors que celle de la CEE est clairement inchangée. Sur le marché mondial les prix mondiaux des céréales, du PSC et des tourteaux ne sont que très minimelement modifiés.

Aux Etats-Unis, la hausse des prix intérieurs de céréales (+ 9,3 %) induite par le surcroît de protection sur le loan rate produit une chute de la demande céréalière de 6,4 % au bénéfice de la consommation de tourteaux (+ 2,6 %) et des PSC (+ 5,5 %). Il en découle un surcroît d'exportations céréalieres de 1 136 ME qui permet une amélioration globale de la balance des échéances de 1 056 ME.

La fixité du target price et la hausse du loan rate permettent alors, malgré le surcroît d'exportations céréalieres, une économie budgétaire de 1 688 ME qui, dans l'ensemble, conduit à une amélioration du budget agricole de 1 693 ME. Il apparaît donc clairement ici la possibilité pour les Etats-Unis de gagner simultanément sur les deux tableaux : balance des échanges et économies budgétaires.

En Europe, par contre, la légère baisse des prix intérieurs des céréales n'aboutit qu'à un faible surcroît de la demande et la faiblesse de la baisse des exportations (170 ME) laisse plus ou moins inchangée la situation budgétaire (l'économie sur les subventions ne s'élève qu'à 84 ME). Les Etats-Unis sont donc les grands gagnants dans le cas d'une prise de position agressive unilatérale de leur part.

- Enfin, une "attaque généralisée", semble plus profiter aux Etats-Unis qu'à la CEE. Dans un tel cadre, le prix des céréales sur le marché mondial se réduit de 2,1 %. Le surcroît de protection pousse alors aux Etats-Unis, le prix intérieur à la hausse de 7,7 %. Il s'ensuit une moindre demande de céréales (- 5 %) et un plus ample recours aux tourteaux (+ 2 %) et aux substituts céréaliers (+ 4,6 %). L'excédent de céréales est alors absorbé par les marchés extérieurs, pour aboutir à un gain à l'exportation de 655 ME. La fixité du target price produit simultanément sur le poste céréales une économie budgétaire de 1 273 ME. Ainsi, contrairement au schéma précédent où les Etats-Unis en accroissant simultanément le target price et le loan rate, parvenaient à un gain important sur la balance commerciale (+ 3 360 ME) au prix d'un surcoût considérable en terme de budget (+ 3 060 ME), la fixation du target price semble leur permettre d'aboutir à une légère amélioration de la balance des échanges (+ 646 ME) tout en réalisant une économie budgétaire de 1 269 ME. Du côté européen, la hausse des prix intérieurs des céréales est responsable d'une production accrue de 7,7 % et d'un resserrement de la demande de 5,5 %. Le surplus d'exportations céréalieres se porte alors à 1 700 ME, et s'accompagne du versement de 1 183 ME supplémentaires en subventions. Au total, la CEE voit sa balance commerciale s'améliorer de 1 494 ME alors que ses dépenses budgétaires s'alourdissent de 1 169 ME.

13.

Les Etats-Unis semblent donc avoir, quelle que soit l'attitude européenne, tout intérêt à se lancer dans un tel type de protection de leurs exportations.

On s'aperçoit d'ailleurs, d'après le tableau du jeu, que cette fois, la stratégie agressive est dominante pour les Etats-Unis, alors que l'inaction est la stratégie européenne dominante.

La situation où les Etats-Unis accroissent leur protection, alors que la CEE laisse identique son système d'intervention, constitue donc un équilibre en stratégie dominante.

Cette combinaison des instruments a l'avantage de réduire le montant des deficiency payments, tout en améliorant de façon non négligeable la balance commerciale.

Il ne faut donc pas exclure de l'éventail des situations possibles, ce type de configuration où les Etats-Unis, bien que ne parvenant pas à entraîner réellement la CEE dans une course aux subventions (où cette fois-ci, pour chaque écu supplémentaire dépensé par la CEE en subventions, les Etats-Unis économiseraient 1,1 écu) parviennent à être bénéficiaires sur le plan de la balance commerciale et sur celui du budget agricole. Il n'est cependant à aucun moment question de "guerre aux subventions" puisque la CEE reste toujours sur sa stratégie dominante qui est la neutralité.

2. Le réaménagement de la protection

Nous supposons maintenant que U.S.A. et C.E.E. décident de réaménager leur système d'intervention dans le sens d'une moindre protection. Pour cela, chacun des deux joueurs a maintenant le choix entre une stratégie passive qui revient à laisser tel quel son système de protection et une stratégie active qui consiste :

- pour les Etats-Unis à diminuer, sur les céréales, le target price de 10 % tout en maintenant constant le loan rate et, simultanément, à supprimer le gel des terres. Il s'agit donc bien d'une gestion plus libérale qui vise à la fois à restreindre la protection sur le secteur céréalier et à réduire le contrôle des terres (set-aside program).

- pour la C.E.E., à diminuer de 10 % le prix de seuil et le prix objectif des céréales tout en taxant de 10 % les entrées de tourteaux et de substituts céréaliers (essentiellement importés des Etats-Unis).

La matrice du jeu est alors :

Tableau n°4 : La coopération dans l'action : révision bilatérale de la protection.

CB et BC : variations du coût budgétaire et de la balance commerciale exprimées en millions d'écus (M.).

G : indicateur global de gain (+) ou de perte (-) calculé selon

G Etats-Unis = 0,5 BC - 0,5 CB
G Europe = 0,3 BC - 0,7 CB

(sans quotas)

		CB -796 BC -41 G +549	CB -183 BC +322 G +252,5	CB -274 BC +223 G 248,55
Inaction (prix intérieurs fixés)	0	CB -69 BC -102 G -16	CB -877 BC -2218 G -0,52	CB -1555 BC -2349 G +384
Dégel des terres	CB +1164 BC +2566 G +701			
Baisse du prix des céréales	CB -3483 BC -28 G +1527	CB -41 BC -25 G +21		
Dégel des terres et baisse du prix des céréales	CB -3306 BC -133 G +1586	CB +34 BC +35 G -13		CB -3582 BC +82 G 1432
	Inaction (Prix intérieurs fixés)	Taxe sur tourteaux et baisse du prix céréales	Baisse du prix des céréales	Taxe sur les tourteaux et baisse du prix céréales

C.E.E.

La décomposition des mesures de politique économique de la C.E.E. et des U.S.A. fournit une indication du poids relatif de chacune des actions.

- Face à une stratégie passive des Etats-Unis, l'action de la C.E.E. accroît le prix mondial des céréales de 2,6 %. La baisse des prix internes en Europe aboutit par contre à un gonflement des importations qui aggrave la balance commerciale (- 2 349 ME) mais améliore le budget du FEOGA (+ 1555 ME). La hausse des prix internes des tourteaux (+ 8 %) et des substituts céréaliers (+ 9,2 %) réduit les quantités demandées. Cependant, cet effet est surcompensé par le surcroît de taxation pour globalement aboutir à un gonflement des recettes budgétaires (+ 365 et + 105 ME). Du fait de la hausse des cours céréaliers mondiaux, ce type de politique profite au budget (- 274 ME) des Etats-Unis, en réduisant les deficiency payments d'à peu près 240 ME. Leur balance commerciale s'améliore (+ 223 ME) également, puisque la légère réduction des exportations de tourteaux (- 243 ME) et des PSC (- 15 ME) induite par la baisse des prix internes (- 2% et - 1% d'offre et de demande, est inférieure au surplus des exportations céréaliers (+ 481 ME).

- Dans l'éventualité où cette fois, seuls les Etats-Unis appliquent leur programme, le prix mondial des céréales baisse de 1 %. L'impact du dégel des terres, qui en stimulant la production fait chuter les cours de 5,5 % domine par conséquent celui de la moindre protection qui tend à réduire l'offre américaine et par là à accroître le prix mondial de 4,1 %. La moindre protection aboutit cependant à une réduction des dépenses budgétaires de 3 300 ME.

La balance commerciale américaine ne se dégrade que peu (- 133 ME), les exportations de tourteaux et de PSC restant à peu près stables (- 33 ME) alors que la perte sur céréales s'élève à 100 ME. Du côté européen, la baisse des prix internes de tourteaux (-1,2 %) et des PSC (-0,7 %) accroît leur demande au détriment de celle des céréales. Il s'ensuit un recours aux marchés extérieurs céréaliers qui accroît légèrement les dépenses budgétaires (+ 34 ME). Globalement, la C.E.E. ne souffre que peu de la politique américaine puisque sa balance commerciale ainsi que ses dépenses budgétaires sont à peu près stables (+ 35 et + 34 ME).

Il semble donc qu'ici, une politique active menée de façon unilatérale améliore la situation de celui qui la conduit tout en ne dérangeant que peu l'adversaire inactif.

- Dans la situation où Etats-Unis et C.E.E. appliquent simultanément leur stratégie active, le prix mondial des céréales s'élève de 1,6 % en partie sous l'effet de la chute de la production européenne (- 10 %). Face à cela, la hausse, au sein de la C.E.E., des prix internes des tourteaux (+ 6,7 %) et des PSC (+ 8,4 %) accroît la demande intérieure de céréales. La balance commerciale céréalière se dégrade ainsi de 3 000 ME alors que les recettes budgétaires du FEOGA sont accrues de 1088 ME et que la taxation des tourteaux et des PSC rapporte au budget 468 ME. Au total, la situation budgétaire du FEOGA s'améliore (+1 556 ME) mais la balance commerciale se dégrade de 2 255 ME.

Aux Etats-Unis, la réduction des prix des tourteaux et des PSC accroît leur demande interne et diminue d'autant le montant de leurs exportations (- 272 ME). La substitution des tourteaux et des PSC aux céréales dans l'alimentation animale, en même temps que la hausse des prix mondiaux des céréales aboutit à une amélioration de la balance céréalière de 354 ME et à une réduction des deficiency payments de 3546 ME. Dans l'ensemble, la balance des échanges s'améliore aux Etats-Unis de 82 ME alors que les dépenses budgétaires sont réduites de 3 582 ME.

Il semble donc, qu'un réaménagement bilatéral des systèmes d'intervention dans le sens d'une moindre protection soit profitable à la fois aux Etats-Unis et à la C.E.E.

L'examen du tableau des paiements confirme clairement cette intuition puisque la situation où chaque joueur compte pour sa stratégie active constitue un équilibre en stratégie dominante (1) (qui est de plus Pareto optimal).

On aperçoit donc ici que la possibilité d'un tel réaménagement simultané des protections américaines et européennes n'est pas à exclure et constitue même un avenir probable.

(1) Pour un joueur i , une stratégie X est dominante si, quel que soit le choix stratégique de son adversaire, employer X est au moins aussi profitable pour i qu'employer une autre stratégie.

Conclusion

Les simulations effectuées à l'aide du modèle MISS, font apparaître qu'Etats-Unis et C.E.E. ne peuvent que marginalement se gêner l'un l'autre par l'application d'une politique agricole relativement agressive.

En effet, si d'un côté les Etats-Unis ont tout intérêt, par une augmentation du taux de protection sur le loan rate et une fixation du target price, à stimuler leurs exportations céréalières, ce type de politique n'affecte que très légèrement la situation au sein de la C.E.E.

Cette dernière n'est ainsi à aucun moment incitée à entrer dans le jeu américain d'une guerre aux subventions et sa stratégie pacifique constitue toujours, face à une éventuelle agressivité des Etats-Unis, la stratégie dominante.

D'un autre côté, un surcroît de protection, au sein de la C.E.E., sur les exportations céréalières, ne cause à aucun moment, de considérables dégâts dans l'agriculture américaine. Si celle-ci a néanmoins tout intérêt à riposter, les pertes subies en cas de "non réaction" sont tout à fait mineures.

Par conséquent, il semble apparaître qu'au sein de la CEE, de même qu'aux Etats-Unis, les politiques agricoles sont nettement dominées par le poids des équilibres internes et que cette structure des équilibres intérieurs est une arme terriblement efficace contre une éventuelle agressivité extérieure.

Une baisse du dollar peut donc constituer pour les Etats-Unis la stratégie qui cause le plus de dommage au budget de la Communauté puisqu'une dévaluation de 20 % du dollar paraît provoquer, au sein de la C.E.E., une amélioration de la balance commerciale de 309 ME en même temps qu'un surcroît de dépenses budgétaires qui varie entre 240 ME et 690 ME selon que l'on exclue ou non du budget les postes viandes bovines et porcs volailles.

Enfin, il semble envisageable qu'Etats-Unis et C.E.E. optent simultanément pour un réaménagement actif de leur système d'intervention agricole dans le sens d'un protectionnisme un peu allégé, voir plus équilibré.

En effet, une situation où une réduction bilatérale du prix des céréales serait accompagnée du côté américain d'une suppression du gel des terres et du côté européen d'une taxation sur les entrées de tourteaux et de substituts céréalières, apparaît bénéfique à chacun des deux joueurs.

Cette issue du jeu, sorte de "coopération dans l'action" devrait en effet permettre l'amélioration simultanée des budgets agricoles de la C.E.E. et des Etats-Unis. Ce réaménagement actif des protections constitue par conséquent, une situation tout à fait envisageable, puisque chacun des deux joueurs serait alors sur sa stratégie dominante.

Néanmoins, et malgré une réactualisation des taux de protection américaines, ces résultats sont basés sur des données de 1980. Or étant donné l'ampleur des déséquilibres sur les volumes (notamment de céréales) qu'ont connu Etats-Unis et C.E.E. depuis 1981, ces résultats doivent être considérés avec nuance, même si l'on peut présumer que les grands traits des simulations seraient conservés avec des valeurs plus récentes.

ANNEXE : le modèle MISS

MISS est un modèle simplifié de l'économie mondiale que donne les variations des prix mondiaux à la suite d'un changement de protection ou de prix au Japon, aux Etats-Unis ou bien au sein de la C.E.E.

Le modèle inclue sept productions (céréales, tourteaux, substituts céréalières, viande bovine, porc et volaille, lait et sucre) et fonctionne en statique comparative.

Le monde est divisée en quatre zones : C.E.E., Etats-Unis, Japon et Reste du monde. L'impact d'une modification des prix de l'output et des inputs est donnée par les matrices d'élasticités prix - directes et croisées de chaque pays.

Les équations du modèle sont les suivantes :

- Equilibre initial

$$\sum_k \bar{S}_{ik} = \sum_k \bar{D}_{ik} \quad i = 1 - I$$

- Evolution de l'offre

$$s_{ik} = \sum_j E_{ij}^k \cdot P_{jk}^S$$

- Evolution de la demande

$$d_{ik} = \sum_j F_{ij}^k \cdot P_{jk}^D$$

- Relation prix domestiques - prix mondiaux (Les coûts de transports sont supposés proportionnels aux prix).

$$P_{ik}^Q = P_i \cdot C_k \cdot L_{ik}^{Q(I)} \quad Q = S, D$$

Cette équation devient additive après le passage aux logarithmes :

$$P_{ik}^Q = p_i + c_k + l_{ik}^Q \quad Q = S, D$$

- Equilibre Final

$$\sum_k S_{ik} \cdot s_{ik} = \sum_k \bar{D}_{ik} \cdot d_{ik}$$

Notations :

- i, j : indices des productions : $i, j = 1 \dots I$

- k : indice des pays : $k = 1 \dots K$

- S_{ik}, D_{ik} : offre et demande de bien i par le pays k

- P_{ik}^S, P_{ik}^D : prix d'offre et de demande du bien i dans le pays k

- E_{ij}^k, F_{ij}^k : matrices d'élasticités prix de l'offre et de la demande

- E_{ik}^S, L_{ik}^D : taux de protection sur les prix d'offre et de demande représentés ici par le rapport des prix domestiques au prix mondiaux.

- P_i = prix mondial du bien i en écu

- C_k = taux de change : 1 écu = C_k unités monétaires du pays k .

Les variables surmontées d'une barre (\bar{X}_{ik}) représentent la valeur pour la période de base alors que les lettres minuscules (x_{ik}) indiquent la variation en pourcentage de la variable correspondante.

A partir des solutions du modèle, sont calculées pour la C.E.E. et les Etats-Unis :

- Le coût budgétaire :

$$(P^S - P^D) \cdot S + (P^D - P)(S - D)$$

La première partie de la formule représente un paiement compensatoire si $P^S > P^D$ et une taxe de coresponsabilité si $P^S < P^D$.

La seconde partie représente quant à elle un coût de restitution si $P^D > P$ ou bien une taxe à l'entrée si $P^D < P$.

- La balance commerciale :

$$P \cdot (S - D)$$

Le modèle ne prend pas en compte les stocks, ce qui revient à considérer que les coûts de stockage équivalent à des deficiency payments (des restitutions) décalés dans le temps dans le cas des Etats-Unis (CEE). Bien que les payments in kind (PIK) tendent à justifier ce point de vue, le modèle ne représente qu'imparfaitement la complexité des programmes agricoles américains.

Les variations du coût budgétaire (CB) et de la balance commerciale (BC) sont calculées à partir des postes : céréales, tourteaux et produits de substitution céréalière (PSC).

Les données portent sur l'année 1980, mais les taux de protection américains ont été réactualisés afin de prendre en compte les modifications récentes du système d'intervention aux Etats-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

- [1] Abel Martin, "L'économie politique des programmes Américains" - Economie Rurale - Mai - Juin 1986.
- [2] Barichello R.K. - Josling T. - Petit M. - Tangerman S., "U.S. Easy Agricultural Trade Relations. Issues and Policy Options". 17^e Meeting of the International Trade Consortium - Asilomar - California - Décembre 1984.
- [3] Bergmann D.R., "Problèmes de fond dans le conflit entre la C.E.E. et les Etats-Unis en matière agricole". Colloque CEDECE - 1986.
- [4] Carfantan J.Y., "L'Europe Verte sous influence". Editions du Seuil - 1985.
- [5] Cathie John, "US and EEC agricultural trade policies". A long run view of the present conflict. Food Policy - Fév. 1985.
- [6] Curry C.E., "Confrontation or Negotiation (United States Policy and European Agriculture)". Associated Faculty Press - 1985.
- [7] Gardner Bruce L., "The economics of US agricultural Policy".
- [8] Gardner Bruce L., "Protection of US Agriculture : why, how and with what consequences" DRAFT. University of Maryland. Janv. 1986.
- [9] Green R.H. - Viau C., "Echanges agro-alimentaires : le poids de la C.E.E. et des Etats-Unis". Economie Prospective Internationale (18) 2^e trimestre 1984.
- [10] Mahé L. - Moreddu C., "An illustrative trade model to analyse some C.A.P. charges". Sienna workshop - May 1985.
- [11] Paarlberg Philip L. - Sharples Jerry A., "Japanese and European Community Agricultural Trade Policies : Some US strategies".
- [12] Schotter Andrew - Schwodiawer Gerbord, "Economics and game theory : A survey" Journal of Economic literature - June 1980 - vol. 18 - n°2.
- [13] Tyers Rodney - Anderson Kim, "Distorsions in world food markets : a quantitative assessment". World Bank's World Development Report - 1986.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"LOGIQUES COMPAREES DES POLITIQUES AGRICOLES AMERICAINE ET EUROPEENNE"

Communication de

Catherine PIVOT, Maître-Assistant,
Faculté d'Economie Appliquée,
Université d' Aix - Marseille III,
GRASCE UA-CNRS 935

L'étude des politiques économiques (1) consiste souvent en :

- une énumération des acteurs de la politique économique, une description de leurs conflits et de leur coopération,
- un découpage de la politique en grands domaines d'intervention (les prix, la concurrence, les revenus, le budget, etc...) et une analyse des moyens à la disposition de l'Etat dans chacun de ceux-ci,
- une approche historique parfois réduite à une simple chronologie des mesures adoptées.

Certes la "trilogie", acteurs-domaines-histoire, est-elle indispensable à toute analyse réaliste et précise; cependant, elle ne permet pas toujours de comprendre les fondements mêmes de la logique d'une politique économique, et en particulier des politiques agricoles en raison de leur extrême complexité. Les politiques Européennes et Américaines sont à cet égard exemplaires.

Une vue superficielle des choses pourrait faire apparaître l'action des gouvernements comme essentiellement consacrée à protéger l'agriculture, à maintenir le revenu des agriculteurs, à organiser les transferts des niveaux vers des secteurs plus productifs... Pourtant, la réalité est plus complexe et difficile à percevoir, d'autant plus que l'activité économique agricole présente des particularités et des spécificités qui obligent souvent à des traitements économiques et sociaux spéciaux. Ainsi, la spécificité politique de l'agriculture est-elle liée à ses particularismes économiques, et réciproquement.

Or, l'intervention publique et semi-publique étant devenue une constante importante de la dynamique et l'Etat étant le principal responsable de la politique agricole dans tous les pays, la Théorie de l'Etat devient alors une des bases essentielles de l'analyse des comportements étatiques. L'étude de la logique d'une politique implique donc une référence à la conception de l'Etat (individualiste, matérialiste ou régulateur) (2) qui anime les responsables politiques et les décideurs, avec pour conséquence, l'étude de la rationalité sous-jacente. La question centrale est alors celle des conditions de rationalité tant en ce qui concerne le pouvoir qui les prend que la norme de référence en vertu de laquelle elles sont prises. Or, le pouvoir politique opérant dans les limites des intérêts et des conceptions des classes sociales dominantes à un moment donné, des groupes d'intérêt.... donc des organisations internes à un système économique, la rationalité des décisions de politique économique est essentiellement relative.

La comparaison des politiques agricoles Américaine et Européenne va en être une illustration, économie et géo-politique y étant plus imbriquées que jamais.

I : DES OBJECTIFS DE POLITIQUES PROCHES MALGRÉ DES DYNAMISMES ECONOMIQUES DIFFÉRENTS

Les politiques agricoles des différents pays à économie de marché se consacrent toutes en priorité à la défense du secteur agricole. Mais l'intervention étatique tend aussi à permettre à l'agriculture de contribuer aux équilibres économiques fondamentaux (auto-suffisance alimentaire, balance des paiements, balance de l'emploi, collecte d'épargne...) et, par conséquent, de contribuer à la croissance et au développement du pays.

Ces finalités d'ordre général, de nature essentiellement qualitatives, sont également présentes aux Etats-Unis et dans la Communauté. De même, les objectifs avancés officiellement sont assez similaires malgré des dynamismes économiques distincts au sein des deux entités.

1°) Deux dynamismes agricoles différents

L'agriculture Américaine puissante, en pleine expansion grâce au recours aux techniques les plus performantes, constitue le plus important secteur d'activité aux Etats-Unis avec une main d'oeuvre équivalente à celles de la sidérurgie, de l'automobile et des transports réunis. Elle est devenue une industrie de haute technicité avec une forte intensité capitalistique, une grande faculté d'adaptation aux nouvelles méthodes et aux bouleversements des modes de vie. Certes ce ne sont pas des rendements élevés qui ont permis de conquérir les marchés, mais c'est l'abondance des terres. Malgré ces atouts, cette agriculture dépend aujourd'hui pour une grande partie de ses revenus, moins d'une demande intérieure stagnante que d'une demande extérieure instable. Seuls les agriculteurs les plus efficaces ont surmonté ces mutations, les autres ont déjà disparu ou connaissent une crise financière aigüe. En fait, l'évolution de l'agriculture Américaine dépend de la capacité des exploitants à répondre aux sollicitations de marché et des autorités.

L'écoulement des productions ne peut donc se réaliser qu'en exportant très largement, "des exportations qui sont d'un intérêt vital pour une catégorie socio-professionnelle encore très influente sur le plan électoral, malgré son amenuisement démographique... et qui confère aux Etats-Unis une responsabilité majeure dans le fonctionnement de quelques grands marchés mondiaux, devenant par là même un des éléments de leur stratégie mondiale de puissance" (3).

La dynamique de l'agriculture Américaine et en particulier sa capacité d'adaptation aux changements lui ont donc permis de jouer un rôle moteur depuis une dizaine d'années sur les marchés mondiaux. "Les Etats-Unis ont su utiliser au maximum les possibilités offertes par un marché croissant de consommateurs, une économie toujours en marche vers de nouvelles frontières, et le progrès technique" (4).

La dynamique Européenne est beaucoup plus complexe en raison du caractère composite de l'entité économique communautaire. En effet, ce sont des pays divers (six au départ, puis neuf, puis dix, puis douze) ayant de vieilles traditions agricoles, des politiques agricoles nationales longtemps spécifiques avec des structures de production hétérogènes, dont certaines, comme la France, ont renforcé leur capacité de production et donc leur besoin d'exportation alors que d'autres sont encore traditionnellement importateurs (parfois essentiellement de produits Américains) et constituent des débouchés prometteurs et solvables. Cependant une force commune les anime tous : à savoir une volonté de conserver une forte production agricole mais "aussi permettre à ses agriculteurs encore très nombreux, de la développer, se fermant d'autant aux importations Américaines" (5).

Cependant, il ne faut pas ignorer les déséquilibres spatiaux et l'inégal développement des systèmes de production nationaux. Par conséquent, la dynamique interne est autant le résultat d'affrontements à l'intérieur de la communauté entre orientations, systèmes et régions de production que des affrontements sur les marchés mondiaux. Une telle situation a induit au cours du temps à la fois des retards d'ajustement et des dysfonctionnements dans l'agriculture Européenne en raison d'une inégale mobilité des produits ou des facteurs, contrairement aux Etats-Unis qui sont souvent cités comme un exemple représentatif d'une entité économique avec une grande mobilité des capitaux et des hommes. Ces difficultés expliquent d'ailleurs à la fois les diversités d'opinion concernant les modalités d'une ouverture nécessaire sur les marchés mondiaux en raison des excédents et les difficultés de concilier la PAC avec une politique commerciale et une politique de développement des différents partenaires.

2°) Des objectifs comparables et constants

Le traité de Rome (1957) a conféré à la Politique Agricole Commune (P.A.C.) cinq objectifs généraux :

- . accroître la productivité de l'agriculture
- . assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du Revenu individuel des agriculteurs
- . stabiliser les marchés
- . garantir la sécurité des approvisionnements
- . assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Pour réaliser de tels objectifs, la P.A.C. a été construite autour de trois principes :

- . unicité du marché
- . préférence communautaire
- . solidarité financière (FEOGA).

Bien qu'aucune disposition du Traité de Rome n'envisage explicitement de politique régionale, cet aspect est sous-jacent, car réduire l'écart entre les différentes régions par une action de rattrapage des moins favorisés apparaît dans le préambule comme une nécessité afin de renforcer l'unité économique. Une homogénéisation de l'agriculture Européenne est donc recherchée afin de faciliter le fonctionnement de la P.A.C. (6).

Depuis le "Commodity Credit Corporation Charter Act" (1948) et son adaptation en 1953, "les différentes versions de la politique agricole Américaine ont cherché (avec succès) à soutenir les prix, à stabiliser le revenu des agriculteurs et à maintenir une croissance de la production agricole compatible avec la croissance industrielle" (7), trois objectifs officiels ayant été conférés à l'action gouvernementale :

- . stabiliser, soutenir et protéger les Revenus et les prix agricoles
- . aider au maintien d'un approvisionnement équilibré et adéquat de produits agricoles
- . faciliter la distribution ordonnée des produits agricoles.

Ici encore, trois principes ont présidé à la mise en place d'une telle politique:

- . marché unique sans restriction commerciale entre tous les Etats Américains
- . une protection solide de la production Américaine vis-à-vis des compétiteurs mondiaux
- . un fond fédéral (Commodity Credit Corporation).

D'une manière générale, l'Europe a finalisé sa politique autour de la protection d'une activité spécifique et essentielle, l'agriculture (Le secteur agricole fait encore figure d'ilôt dans l'ensemble des systèmes économiques). En revanche, les Etats-Unis ont cherché à organiser l'intégration de l'agriculture dans un complexe plus vaste : l'agro-industrie en donnant une importance toute particulière aux circuits de distribution dans cette intégration et dans la diffusion d'un système de production et de consommation tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Etats-Unis, conduisant à une internationalisation induite de leur agriculture.

Si, dans les deux politiques, à partir des années quatre-vingt, des inflexions sensibles ont été apportées dans un même sens (limitation sensible des soutiens financiers sur les marchés intérieurs et renforcement des aides à l'exportation), les objectifs n'ont pas véritablement évolué, et ceci malgré le contexte de crise.

Ainsi, pour enlever toute ambiguïté, le Livret Vert présenté en 1985 par la Communauté a rappelé "d'entrée de jeu, sa volonté de maintenir un large secteur agricole, et aussi de nombreux agriculteurs. Il s'agit donc de préserver des exploitations de type familial d'une efficacité suffisante et non pas de s'aligner sur un modèle de développement agricole, analogue à celui des Etats-Unis, par exemple, comportant de larges espaces mais peu d'agriculteurs" (8).

Cette constance des objectifs se retrouve pratiquement aussi aux Etats-Unis. Ainsi, en Décembre 1985, après l'adoption de la nouvelle loi agricole, le "Farm Bill", alors que le texte initial était très libéral et avait pour objectifs de désengager l'Etat du secteur agricole et de réactiver les forces du marché, le texte final montre le maintien du soutien et de la protection des revenus et des prix, et l'aide à la distribution... par une législation de reconquête des marchés extérieurs. "La traditionnelle politique de soutien des prix n'a donc pas été supprimée mais inversée. L'abaissement des taux de prêts de campagne (loan rates) marque la fin d'une politique d'incitation à la production et le début d'une politique d'incitation à la productivité" (9).

Pendant, si l'on peut considérer que les deux politiques analysées ici sont "à objectifs quasi-fixes", les instruments de leur réalisation sont variables en fonction des caractéristiques politico-économiques. Ce sont des conflits d'arbitrage entre des objectifs constants (la hiérarchie des objectifs) et non des changements d'objectifs qui ont obligé souvent à modifier les instruments des politiques agricoles tant Américaine qu'Européenne, sous la pression de contraintes externes ou internes à l'agriculture.

II. DES CONTRAINTES COMMUNES ET DES INSTRUMENTS DE POLITIQUE SPECIFIQUES

La flexibilité des instruments est rarement infinie, parce qu'interviennent des contraintes politiques, économiques, sociales... Ces contraintes imposent "des conditions aux limites" (10) mais aussi relativisent l'autonomie des politiques agricoles.

1°) Un éventail commun de contraintes multiples

La liberté d'initiative des responsables des politiques agricoles est actuellement restreinte par de nombreuses contraintes (mais parfois moins qu'ils ne le prétendent aussi!).

- Les changements dans l'environnement mondial conduisent obligatoirement à une internationalisation des politiques agricoles. L'ouverture nécessaire des économies n'a pas épargné le secteur agricole obligeant désormais à induire des considérations internationales à un moment où le contexte de crise rend plus difficile l'adaptation des politiques et diminue la marge de manoeuvre des gouvernements. Ceci explique d'ailleurs l'accentuation de l'affrontement Europe - Etats-Unis sur les marchés agricoles (11).

- Les rapports avec le secteur non agricole (du moins dans les économies de marché développées) ont plusieurs aspects : l'achat d'intrants, la mobilisation de facteurs de production, la valeur des biens, la vente des produits, l'achat de biens de consommation (12). De nombreuses interactions difficilement contrôlables et quantifiables viennent ainsi créer une incertitude supplémentaire et constante quant aux résultats dans le secteur agricole.

- Enfin, un grand nombre de variables macro-économiques essentielles, déterminées en grande partie par des facteurs extérieurs au secteur agricole mais l'affectant directement, agissent de plus en plus en tant que contraintes (ou quasi-objectifs) sur les décisions des Pouvoirs Publics dans le domaine agricole : en particulier, le niveau du revenu réel, les taux de change, l'inflation, le déficit budgétaire, le taux de chômage....

Les responsables agricoles Américains et Européens ont donc été amenés ces dernières années à tenir compte conjointement de deux enseignements essentiels (13) :

. une agriculture intégrée dans une économie nationale subit nécessairement les effets de l'évolution économique générale quels que soient les efforts faits dans le domaine des politiques de prix et de revenus. Or, la politique agricole a été longtemps perçue avant tout comme une politique sectorielle tendant à résoudre des problèmes spécifiques; aussi, actuellement doit-elle de plus en plus être intégrée dans l'ensemble de la politique économique.

. une agriculture intégrée aux marchés mondiaux sera toujours soumise aux chocs venant de l'extérieur. De plus, la multiplication des confrontations des politiques contribue à en atténuer la spécificité et l'originalité.

D'une telle situation, une conséquence majeure a déjà découlé : avec l'intensification des interdépendances, il est de plus en plus difficile de maîtriser l'impact des mesures d'action et de trouver une rationalité à l'ensemble des politiques. Or, l'élaboration des politiques agricoles intégrées dans une politique générale exige aussi de définir des conceptions suffisamment générales présidant à la mise en œuvre de mesures liées afin d'obtenir un résultat ayant lui-même un caractère de généralité. Inversement, si trop de particularismes sont retenus, il n'y aura pas de politiques, mais des actions ponctuelles ou hasardeuses. Une dialectique est donc nécessaire entre politique sectorielle et politique intégrée. Les choix d'objectifs aux Etats-Unis tendant à montrer qu'une telle dynamique est plus forte dans ce pays que dans la Communauté. Cela transparait au niveau des réponses concrètes et des choix d'instruments, mais cela montre aussi l'importance jouée par le cadre institutionnel dans lequel sont élaborés les politiques économiques.

2°) Les choix d'instruments liés aux dynamiques internes

L'instrument majeur des deux politiques agricoles est l'action de soutien direct des revenus via les prix. La politique de laissez-faire en matière de prix agricoles ne se justifie, en effet, que si l'on est persuadé d'une allocation optimale des ressources. Or, par la politique agricole, les gouvernements et l'administration font échapper en partie le transfert de richesses aux relations "classiques" de la production et des échanges. La question devient alors de savoir quels sont les "meilleures" combinaisons possibles d'instruments?

- Un système de prix "rigide" (où l'on a longtemps négligé la hiérarchie des prix comme instrument d'orientation) est le fondement de la P.A.C. La rigidité provient du fait qu'aucun contrôle n'est exercé sur la production et, par conséquent, le niveau de soutien a été longtemps inconditionnel, le système de la solidarité financière ne liant pas le prix de soutien au niveau de la production (hormis pour la betterave à sucre et maintenant le lait). Une garantie inconditionnelle, fondée sur un système de prix d'intervention ex-post et une protection tarifaire efficace par rapport à l'extérieur, ont donc été les instruments de la "philosophie" communautaire en matière de politique agricole. Les prix de soutien ont rempli deux fonctions difficilement compatibles du point de vue économique : l'équilibre des marchés avec le maintien de prix stables et rémunérateurs pour le plus grand nombre possible. "Plus précisément, un objectif de politique sociale a été systématiquement greffé sur la fonction normale du mécanisme des prix (la réconciliation des offres et des demandes) de façon telle que la dimension normative (l'objectif

s'oppose à la dimension organique (la fonction)" (14). La P.A.C. apparaît donc comme un compromis entre deux logiques, l'une d'efficacité et l'autre d'équité. Mais la réorientation de l'utilisation de ces instruments au nom d'une plus grande efficacité en mettant en avant les lois du marché tente actuellement de les dissocier.

- Un système de "deficiency payments" qui juxtapose un contrôle volontaire de la production avec une responsabilité financière limitée de la part du gouvernement avec, à la base, un prix d'objectif (Target Price) caractérise la politique Américaine. La méthode consiste à garantir le prix à la production au moyen de versements budgétaires destinés à compléter les recettes obtenues sur le marché. Le paiement effectif dépend du niveau auquel s'est établi le prix garanti par rapport au prix de marché, le prix mondial étant le prix de référence. Si le prix du marché tombe en dessous du niveau d'objectif, des paiements compensatoires sont faits. A ceux-ci, est très souvent associé le système des contingents de surface pour contrôler les quantités éligibles aux paiements compensatoires. "Les prix continuent donc, par leur flexibilité, à remplir leur rôle d'allocation des ressources avec une garantie à la baisse acceptée volontairement par les fermiers et qu'ils paient sous forme d'allocations de surfaces" (15). Il y a donc juxtaposition d'une garantie de revenus et une responsabilité financière gouvernementale limitée.

Pendant, les deux systèmes de prix conduisent également à une déconnexion par rapport aux prix du marché mondial, car leur fonctionnement exige, dans les deux cas, une protection aux frontières. Dans le cas de la C.E.E., il s'agit du système des prélèvements-restitutions, alors que dans le cas Américain, l'écart entre le prix (inférieur) du marché lié au marché mondial et le prix inférieur garanti est comblé par des paiements compensatoires. C'est donc dans le domaine de la protection externe que les mécanismes utilisés par la C.E.E. diffèrent de plus de ceux appliqués aux Etats-Unis.

- Dans le premier cas, des restitutions doivent abaisser au niveau des prix du marché mondial les prix des produits agricoles de la communauté.
- Dans le second, des paiements compensatoires permettent aux producteurs de vendre à un prix inférieur à celui qui leur serait nécessaire pour obtenir un revenu équitable. Les producteurs Américains peuvent exporter sans aide, parce qu'ils bénéficient de prix bas. De plus, les aides à la promotion commerciale, les crédits à l'exportation, les aides alimentaires (au départ dans le cadre de la Public Law 480, et depuis 1985 du Bonus Incentive Commodity Export Program BICEP) sont des instruments efficaces pour développer les exportations. Le nouveau programme BICEP est la première illustration de la nouvelle stratégie Américaine du "Targeting", c'est-à-dire du ciblage produit-pays. De nouvelles subventions vont permettre de prélever sur les stocks fédéraux d'intervention des denrées pour les céder gratuitement aux exportateurs Américains afin que ces derniers puissent les offrir en prime pour encourager les pays importateurs à acheter.

Cette stratégie Américaine a sa propre logique et sa cible préférentielle : la Communauté. Celle-ci ne doit pas se dissimuler ses faiblesses :

- d'une part, la rigueur budgétaire peut la contraindre à l'inaction si la situation mondiale s'aggrave.
- D'autre part, son système de restitution est beaucoup plus visible que les aides Américaines à l'exportation (dont le montant global est d'ailleurs largement comparable au budget Européen), ce qui la rend plus vulnérable dans le cadre des négociations commerciales actuellement en cours (GATT).

III. DES PROCESSUS INSTITUTIONNELS PLUS PRAGMATIQUES QUE LES IDEOLOGIES

Le terme de "politique économique" est diversement défini. Ainsi, pour Jan TINBERGEN, il recouvre toute action en matière économique d'un centre de décision doté d'une échelle de valeurs et de moyens d'intervention propres, quelle que soit la nature juridique (publique ou privée) de ce centre de décision (16). A cette conception très large, il peut être préféré une conception restrictive à savoir que la politique économique désigne alors l'ensemble des décisions de l'Etat en matière économique (17).

Si l'on se situe dans cette deuxième perspective, comparer des politiques oblige alors à comparer aussi la conception même de la politique économique qui anime les responsables politiques et leurs conseillers les élaborant, ainsi que les procédures institutionnelles auxquelles ils sont contraints.

1°) Une optique positive opposée à une optique normative en matière de politique

Avec la P.A.C., la communauté a conçu une politique agricole privilégiant "ce qui est", alors que les responsables Américains tendent à privilégier "ce qui devrait être".

- Pour les Européens, et d'une manière schématique, "ce qui est" la réalité agricole se caractérise par :

- . un milieu qui obéit à des mécanismes ne ressortissant qu'en partie à la "science des richesses"
- . Une allocation des ressources qui ne peut jamais être optimale en raison de contraintes de rigidité des facteurs, de distorsions spatiales, de coûts de transaction non maîtrisés, d'une information imparfaite et incertaine.
- . Une logique de la production contraignant la logique de l'échange.
- . Des Etats régulateurs interférant dans les mécanismes économiques et ayant une conception de la protection du marché domestique considérée comme "normale" et effective. Elle est même nécessaire puisque les gouvernements n'ont pas pour seul objectif l'accroissement du bien-être du consommateur par la maximisation des échanges. Ils doivent assurer la réalisation de nombreux autres objectifs spécialement en matière agricole. Le libre échange ne peut donc constituer une approche raisonnable puisque toutes les difficultés qui constituent le coeur du problème agricole et justifient la mise en place des politiques de soutien sont évacuées de façon mécanique par le choix d'hypothèses irréalistes, notamment le plein-emploi et la mobilité des ressources.

Une justification théorique de l'intervention étatique est également avancée avec, pour bases, les spécificités du secteur agricole et une analyse qui conduit à recommander des instruments de stabilisation du marché. En effet, les fluctuations de l'offre face à une demande inélastique en fonction du prix expliquent l'instabilité des marchés agricoles (et même parfois, dans les conditions décrétées par le théorème de Cobweb, le phénomène cyclique). De plus, la faible élasticité de la demande alimentaire en fonction du revenu face à une relative immobilité de la main d'oeuvre agricole explique, en grande partie, la faiblesse relative du revenu agricole et sert à justifier des mesures socio-culturelles d'aides à la cessation de l'activité agricole ou des aides pour la survie d'agriculteurs en surnombre.

Une politique agricole n'est donc pas le résultat d'un comportement étatique rationnel au sens néo-classique du terme avec, à la base, des procédures d'optimisation, mais d'un comportement à rationalité collective complexe, intéressée autant par la cohérence des décisions à prendre que par leur efficacité concrète.

- En revanche, la conception Américaine de la politique repose davantage sur "ce qui devrait être" à savoir le fonctionnement libre du système de marché et, en particulier, le libre-échange.

- . un outil conceptuel majeur : la microéconomie
- . une idée centrale : le marché doit guider la production et celle-ci doit se localiser là où, comparativement, les conditions sont les meilleures. De plus, l'offre agricole résulte des décisions des agriculteurs prises de manière à maximiser une fonction d'utilité sous des contraintes imposées par l'environnement technico-économique (18).

. Conséquences : tout ce qui a trop tendance à déconnecter la production du marché - par exemple, les systèmes communautaires de soutien des prix - est néfaste. De même, ce qui contribue au maintien artificiel d'une production ou ce qui contrarie le jeu de la concurrence doit être supprimé plus ou moins progressivement. La protection du revenu par les prix est contestée à partir du moment où elle contribue par une offre qui ne tient pas compte de l'état du marché mondial à déstabiliser le marché. "Le libre-échange devrait déboucher sur une allocation optimale des facteurs de production afin de pouvoir bénéficier d'un avantage comparatif à l'exportation" (19). La politique agricole ne doit alors être qu'un moyen d'obtenir l'ajustement optimal de moyens permettant d'atteindre des finalités individuelles et données par ailleurs.

En privilégiant "ce qui devrait être", la logique Américaine utilise un schéma économique comme présupposé et ces implications sont mises au service d'une idéologie libérale ou néo-libérale. Il est vrai cependant que la politique agricole qui en découle met alors plus l'accent sur les prescriptions découlant du principe de l'optimum que sur le système spécifique de jugements de valeur qui les fondent (20). Le libéralisme devient alors une arme plus qu'une règle de conduite puisqu'en fait, ils mettent en place une réglementation agricole (interne et externe) les empêchant d'obtenir le libre-échange "souhaité".

Cependant les conceptions "a priori" des divers gouvernements ne doivent pas faire oublier que les choix d'instruments sont aussi contraints par l'ensemble des institutions qui permettent l'élaboration des politiques.

2°) Le rôle majeur des institutions dans la procédure de décision

Les institutions sont des lieux d'élaboration de politiques économiques où deux rationalités (économique et politique) s'affrontent dans un processus séquentiel, où l'incertitude des résultats joue un grand rôle et où les règles de décision sont prépondérantes.

Ainsi, que ce soit aux Etats-Unis ou dans la C.E.E., les politiques agricoles sont le résultat d'un processus séquentiel d'élaboration des politiques agricoles :

- dans le court terme, il est dirigé par des conflits d'intérêt (principalement économiques). Ces intérêts s'organisent pour influencer les autorités publiques et les conflits sont regardés au travers des institutions politiques.
- dans le long terme, les forces économiques affectent les intérêts et leurs poids relatifs et donc le processus politique (21).

Si les facteurs économiques agissant dans le long terme sont également repérables aux Etats-Unis et en Europe (marché du travail, évolution de la demande, technologie...), en revanche, les groupes d'intérêt impliqués dans le processus d'élaboration et de décision des politiques agricoles sont distincts (22). Ainsi, aux Etats-Unis, ce sont les organisations agricoles spécialisées par produits qui sont les plus favorables à l'intervention de l'Etat sur les marchés et les plus influentes. Très puissantes au plan politique, on les voit mal accepter un démantèlement de la politique suivie depuis des décennies. De plus, les intérêts des industries agro-alimentaires en amont et en aval de la production sont organisés de façon très complexes au Congrès qui joue un rôle capital dans la définition de politique agricole.

En revanche, en Europe, les organisations à caractère général jouent un rôle dominant sans être toutefois exclusif. Le niveau national de discussion avec les Pouvoirs Publics est par conséquent privilégié. Le pouvoir socio-politique y est également organisé (partis politiques, associations coopératives, négociants...). Dans un tel contexte, le principal lieu d'intervention des groupes de pression se situe au niveau des gouvernements nationaux. Par conséquent, au niveau Européen et au sein de la Commission, toute décision est nécessairement le résultat d'un compromis entre douze gouvernements, ce qui laisse une marge de manoeuvre très limitée à la Commission (aussi bien sur le plan Européen que sur le plan international) (23).

Cependant, un groupe d'intérêts spécifiques joue un rôle à la fois complémentaire et différencié dans les deux entités économiques : les firmes multinationales agro-alimentaires qui entretiennent des rapports avec les trois marchés : Américain, Européen et mondial. Les deux politiques sont alors obligées de composer avec de telles organisations, renforçant ainsi leur interdépendance.

L'obligation de compromis est donc une nécessité gouvernementale des deux côtés de l'Atlantique.

- compromis interne : entre intérêts conflictuels qui ne sont pas obligatoirement satisfaits par le résultat final, mais qui est accepté car chacun sait que, dans le cadre du processus politique qui le forge, rien de mieux n'est possible à un moment donné. Or, les institutions Américaines apparaissent comme permettant plus facilement l'obtention d'un compromis et son évolution (ne serait-ce qu'en raison de la périodicité quasi-constante du débat, puis de la définition des politiques agricoles tous les quatre ou cinq ans). Au nom d'une idéologie libérale, le compromis politique ne doit pas empêcher les lois du marché d'agir sur le compromis de façon très pragmatique.

En revanche, la P.A.C. repose plus sur un statu quo rigide où modifier une donnée, c'est modifier l'ensemble. Seule la crise institutionnelle de 1979 a tenté de remettre en cause ou tout au moins d'attirer l'attention sur la nécessité de modification. Le dogmatisme idéologique n'est pas de mise.

- compromis externe : la demande de protection et la nécessité d'exporter les excédents croissants conduisant souvent à des contradictions internes, les deux entités sont obligées d'accepter un compromis mutuel sur les marchés internationaux. Ainsi, au début des années cinquante, un compromis rigide a été obtenu dans le cadre du GATT, marquant un consensus en faveur de la libération des échanges; mais il n'a pas suivi l'évolution des marchés. Or, actuellement, on assiste à une rupture de ce consensus sur la division internationale du travail dans un contexte de crise. Des pressions accrues se font tant sur le plan politique qu'économique sur les marchés internationaux.

Dans un tel contexte, l'Europe a un "handicap institutionnel" puisque "toute sa politique agricole est fondée sur un compromis initial, pour le moins ambivalent, entre le marché intra-communautaire et les marchés extérieurs, celui des Etats-Unis en particulier, et sur lequel se greffe un compromis implicite entre des choix de spécialisation internationale divergents effectués par les Etats membres bien avant l'unification des marchés Européens" (24). De plus, le poids des gouvernements nationaux dans les décisions communautaires laisse une marge de manoeuvre très limitée à la Commission dans les négociations internationales. Cela explique aussi sans doute le côté "défensif" de la P.A.C. dans le conflit Etats-Unis - Europe.

La conception d'une politique agricole est donc liée à un processus temporel et complexe. L'arbitrage entre l'efficacité et l'équité est d'autant plus difficile que les instruments utilisés sont "interventionnistes". Mais cet arbitrage inévitable n'est pas uniquement celui de quelques responsables. Même si la politique agricole est soumise aux normes de l'économie marchande, elle demeure un choix pour toute une société et par conséquent illustre à un moment donné les alliances de groupes de pression et d'intérêts qui la composent.

Comparer les politiques Américaine et Européenne revient donc à avoir eu l'ambition de comparer deux sociétés.

REFERENCES

- (1) cf. Ch. DE BOISSIEU, Principes de la politique économique, Paris, Economica, (1985) (2è ed.), p.1.
- (2) cf., sur ce sujet, X. GREFFE, Economie Publique, Economica, 1977, p.XI et s.
- (3) F. CLERC, Le contentieux entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne, Universalia 1984, p.190.
- (4) Y. GAZZO, La politique agricole des Etats-Unis, Paris, Economica, 1984, p.5.
- (5) F. CLERC, op. cit. p.191.
- (6) cf. P. RAINELLI, Politique Agricole Commune et Politique Régionale, dans Politique Agricole Commune et Construction Communautaire, Paris, Economica, 1984, pp.134-135.
- (7) L. TIBIANA, Le commerce mondial des produits agricoles : de la régulation globale au fractionnement des marchés, Economie et Sociétés, Série Economie Internationale, n°6, 1984, p.23.
- (8) B. PHILIPPE, Politique Agricole Européenne et Marchés Mondiaux, Paris, Economica, 1986, p.239.
- (9) MINISTERE DE L'AGRICULTURE, le Farm Bill : un défi pour la C.E.E., BIMA, n°1137, 19-26, Février 1986, p.15.
- (10) Ch. DE BOISSIEU, op. cit., p.46.
- (11) cf. sur ce sujet en particulier : B. BAUDET, La guerre commerciale agricole, Bruxelles, Bureau d'Information Européenne, 1983, 229 p.
- (12) cf. T. JOSLING, Marchés et prix : les relations entre l'agriculture et l'économie générale, Economie Rurale, n°167, Mai-Juin 1985, pp.7-8.
- (13) cf. T. JOSLING, op. cit., pp.9-11.
- (14) B. PHILIPPE, op. cit., p.241.
- (15) Ch. RIBOUD, Analyse économique des instruments d'une politique agricole, NDR Laboratoire d'Economie Politique (Ecole Normale Supérieure), Septembre 1979, p.15.
- (16) cf. J. TINBERGEN, On the Theory of Economic Policy, North Holland, 1952.
- (17) Ch. DE BOISSIEU, op. cit., p.VI.
- (18) cf. en particulier M. NERLOVE, The Dynamic of Supply Retrospect and Prospect, American Journal of Agricultural Economics, 61 (5), pp. 874-888.
- (19) Y. GAZZO, La politique agricole des Etats-Unis, Paris, Economica, 1984, p.84.
- (20) En fait, tout ceci pose la question de la rencontre d'un problème et d'un paradigme.
"Ce paradigme transmet moins un ensemble de connaissances scientifiques qu'une certaine manière d'appréhender la réalité sociale pour en dégager des connaissances... Dans ses recommandations de politiques économiques, l'économiste se réfère à des lois et des jugements de valeur. C'est la mise en oeuvre des politiques qui constitue un test d'interprétation".
cf. A. MINGAT, P. SALOMON, A. WOLFELSPERGER, Méthodologie économique, Paris, PUF, 1985, p.350.
- (21) cf. M. PETIT, Determinants of Agricultural Policies in the United States and European Community, Research Report, International Food Policy Research (Washington DC), n°51, p.7.
- (22) cf. - M. PETIT, op. cit., p.45 et s.
- M.A. ABEL, Political Economy of U.S. Agricultural Policy, SFER, Mai 1985, 17p.
- (23) cf. M. PETIT, Conflits entre stratégies agro-alimentaires : la confrontation entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne, Economie et Sociétés, Tome XIX, Juillet 1985, p.830.
- (24) B. PHILIPPE, op. cit., p.9.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 1-B : RELATIONS COMMERCIALES CONCERNANT LE SECTEUR AGRICOLE

"Problèmes de fond dans le conflit entre
la CEE et les Etats-Unis en matière agricole"

Communication de
Denis BERGMANN, Professeur,
ancien Directeur de Recherches à l'I.N.R.A.

UN CONFLIT ENTRE DEUX SYSTEMES AGRICOLES DE PLUS EN PLUS
SEMBLABLES

Une première raison, essentielle, du conflit entre les agricultures des ETATS - UNIS et de la CEE est la similitude de leurs orientations productives. Il s'agit, dans les deux cas, d'agricultures surtout tempérées, la composante sub-tropicale de l'agriculture des ETATS - UNIS étant toutefois plus forte que celle de l'EUROPE, avec prépondérance des productions animales.

Il s'agit, en second lieu, d'agricultures très modernes, à haute technologie ayant bénéficié, au cours des dernières décennies, d'une substitution massive du capital au travail et dans lesquelles les agriculteurs sont soutenus par un réseau puissant et efficace d'institutions les aidant dans leurs progrès. Ce fait est généralement admis. Ce qui est moins bien connu, en particulier aux ETATS - UNIS, c'est que les structures agricoles (dimension des exploitations, proportions entre facteurs...) ont subi, en EUROPE, une transformation-modernisation presque aussi profonde que les technologies elles-mêmes. Il y a eu concentration, baisse massive de l'emploi, spécialisation, intégration verticale.

Ces phénomènes sont masqués si on s'appuie sur les statistiques concernant le nombre des exploitations et leurs dimensions moyennes en hectares. Ce qu'il faut regarder plutôt, c'est la part de la production globale assurée par le sous-groupe des exploitations dépassant un certain seuil de dimensions à partir duquel l'essentiel des économies liées à l'échelle est atteint. (1)

Ce processus de décanatation structurelle a atteint des degrés très élevés pour : l'aviculture ; l'élevage porcin ; la production laitière, du moins dans une vaste zone s'étendant de l'Ouest de la France au Jutland ; la culture des céréales, du moins de la région Centre en France au Jutland en passant par le Bassin Parisien et l'Est de l'Angleterre ; la culture des betteraves à sucre, surtout en France ; une bonne partie de la culture spécialisée des légumes et fruits. Certes, ceci ne concerne pas les zones défavorisées (montagnes) ou l'essentiel du Sud de l'EUROPE.

Cette note a l'ambition, peut-être démesurée, d'analyser brièvement, en ne retenant que l'essentiel, les raisons expliquant le conflit actuel entre les ETATS - UNIS et la CEE en matière agricole.

Elle vise aussi à proposer un schéma de division du travail entre ces deux ensembles et tentera de proposer des politiques dont l'adoption devrait permettre d'atténuer l'intensité des litiges.

Il s'agit là, en quelque sorte, d'une nouvelle politique agricole commune (PAC) remplaçant celle mise en place, au milieu des années 60, dans une période faste où la CEE était importatrice nette.

La situation actuelle, radicalement différente en raison d'excédents notables pour presque tous les grands produits, exige une réorientation globale de la PAC.

Des propositions seront donc faites en ce sens.

Certains considèrent qu'une telle attitude normative ne convient pas à un économiste sérieux...

(1) - Ainsi, par exemple, si l'on considère qu'une exploitation laitière est susceptible d'être efficace à partir de 40 vaches laitières, il apparaît que 85% du troupeau laitier du Royaume Uni était dans des unités de cette catégorie. (1983). Pays - Bas : 75% ; Danemark : 52% .

La décantation structurelle a ainsi creusé un énorme écart entre deux composantes de l'agriculture européenne. D' un côté un noyau solide composé de grandes exploitations (en terme de chiffres d' affaires) capables d'assimiler la plupart des innovations prévisibles, d' investir et de subir des baisses de prix parce que leurs coûts unitaires sont abaissés par la technologie, l' équipement et les économies d'échelle. De l'autre côté (avec, bien entendu, une frange de transition complexe), une masse de microexploitations inefficaces et pauvres souvent dirigées par des agriculteurs âgés ou travaillant à temps partiel.

Ce second groupe, largement majoritaire en effectifs, pose de graves problèmes de pauvreté et exige d' énormes efforts en termes de transferts sociaux, de politique de développement régional, d' aménagement rural. Mais ces problèmes sont internes à l' EUROPE et ne concernent en rien les conflits CEE-ETATS - UNIS qui portent sur des tonnes - ou des millions de tonnes - de produits. Ces denrées proviennent du noyau solide non des montagnes ou des déserts qui ne produisent pas grand chose, vendent très peu et exportent moins encore. Nous ne discuterons donc pas davantage ici de cette masse pauvre même si, pour la politique européenne interne, elle est très importante. Soulignons seulement que ses difficultés sont causées non par la concurrence étrangère mais par la croissance merveilleuse de la productivité de la terre et du travail dans les bonnes plaines européennes.

Le second élément clef est donc que la décantation structurelle fait que la concurrence entre les vraies exploitations productives européennes et leurs homologues d' Amérique (où il y a aussi une grande majorité de sous-productifs) se fait sur la base sinon d' une réelle égalité du moins d' écarts de dimensions acceptables (formule certes vague...).

Une troisième donnée de base est le caractère exportateur net des deux agricultures concurrentes - surtout si on met à part les produits tropicaux (café, fruits exotiques, caoutchouc par exemple). Pour l' agriculture des ETATS -UNIS, cette caractéristique est bien entendu ancienne et massive. Pour la CEE, elle est récente mais en voie de devenir elle aussi considérable. Ceci provient, dans les deux cas, de la confrontation d' une agriculture à haute technologie, donc poussée à produire sans cesse davantage sous la pression d' un noyau dominant d' agriculteurs bien éduqués, fortement motivés et irrigués en innovations nombreuses par un puissant appareil de recherche, avec une demande intérieure stagnante (population en très faible croissance, du moins en EUROPE, faible augmentation des revenus des ménages, élasticités de la demande devant les variations des revenus quasi nulles en raison

de la saturation très générale des besoins alimentaires). Presque toute la croissance annuelle de la production agricole est donc disponible pour alimenter les exportations ou l' accumulation de stocks.

Cette analyse est élémentaire et difficilement contestable. Ce qu' il faut souligner, c' est l' ampleur des conséquences de ces phénomènes sur les marchés mondiaux. Le taux de croissance de la production agricole des ETATS UNIS pour la période 1960 - 80 a été de l' ordre de 3% par an. Pour la CEE/10, il a été de 1,8% par an pour 1973-83. Appliqués à deux des plus importants producteurs agricoles mondiaux et au premier et second exportateur de produits agro-alimentaires, de tels taux d' expansion ne sont supportables que si les marchés mondiaux se développent rapidement, comme dans les années 70. Qu' une récession mondiale survienne et c' est le choc brutal entre les ETATS - UNIS et la CEE.

Enfin, une quatrième donnée de fond marque la similitude des deux ensembles agricoles : l'ampleur du soutien public, l'ancienneté et la persistance des mesures de politique agricole, même si elles soulèvent de nombreuses protestations de la part des économistes. Ce poids politique des agriculteurs et de leurs organisations se traduit par le vote, en décembre 1985, de la loi agricole la plus coûteuse de l' histoire des ETATS - UNIS (alors que l' exécutif s' était déclaré en faveur d' une loi beaucoup moins interventionniste et de crédits budgétaires nettement réduits).

Du côté européen, il y a aussi un soutien, aberrant et maintes fois dénoncé, d' une minorité d' agriculteurs riches.

Si on accepte cette analyse, il n' y a rien de surprenant à ce que les deux plus puissantes agricultures du monde, poussées par la pression irrésistible de la haute technologie, se heurtent sur les marchés tiers .

LES BASES D' UNE DIVISION LOGIQUE DU TRAVAIL ENTRE CEE ET ETATS - UNIS

S' agissant de deux ensembles répondant à un même type de logique économique, il est justifié de les comparer sur la base des coûts de production et des éléments physiques les sous tendant . Bien entendu, il reste un problème de taux de change, mais il n' est pas déraisonnable d' espérer que les variations Dollar/Ecu ne seront pas trop amples autour de la quasi parité actuelle .

L'agriculture communautaire (dans son noyau efficace, bien entendu) possède un certain avantage sur les ETATS - UNIS (et plus encore sur le Canada) en matière laitière . Ceci est lié à une grande compétence technique, à un bon matériel génétique (toutes les grandes races bovines sont, ne l'oublions pas, d'origine européenne), à des animaux en bonne santé et, surtout, à une alimentation relativement peu onéreuse en raison de la douceur du climat de l'Ouest européen permettant une longue saison de pâturage . Seule la Nouvelle - Zélande peut arriver - et arrive - à obtenir des coûts plus bas . Mais elle ne saurait, malgré son avantage incontestable, approvisionner le monde entier . L'Europe atlantique vient, en qualité de " second best ", après la Nouvelle - Zélande et, il me semble, nettement avant le Nord - Est des ETATS - UNIS aux hivers longs et froids et où les prix actuels, supérieurs à ceux de la CEE, n'empêchent pas de nombreux agriculteurs de faire faillite . Il existe certes, à côté du système laitier du Nord - Est froid des ETATS - UNIS, un système du Sud - Ouest (Californie, Arizona ...) sans hiver qui est probablement plus efficace . Mais il repose sur des fourrages irrigués par de l'eau largement subventionnée et son expansion est limitée par la rareté de cette eau . Dans l'ensemble, en termes de coûts, de prix de vente actuels (et de qualité des fromages !), l'EUROPE est en bonne position par rapport aux ETATS - UNIS qui doivent se protéger derrière des quotas qui sont un des points les plus faibles de leur dossier .

Pour les céréales, nous disposons d'une comparaison économique toute récente, solide et difficilement contestable de B.F. Stanton (1986) . Il conclut qu'avec les taux de change actuels, les bonnes exploitations céréalières de la France du Nord ou de l'Est de l'Angleterre produisent le blé avec des coûts plutôt moindres que ceux des Grandes Plaines arides des ETATS - UNIS . Pour l'orge, peu importante aux ETATS - UNIS, l'avantage de l'Europe est aussi assez net. En revanche, le maïs américain, produit dans des conditions de chaleur et de pluviométrie estivale plus élevées que celles de l'EUROPE, est nettement moins coûteux à produire que dans la CEE . Si l'EUROPE peut donc logiquement envisager d'exporter du blé et de l'orge, elle ferait un bon calcul en important davantage de maïs . Ceci ne signifie naturellement nullement la disparition du maïs en EUROPE car l'élasticité de l'offre aux ETATS - UNIS ne semble pas telle que ce pays puisse remplacer totalement la production européenne (qui n'est pourtant que de l'ordre du dixième de celle des ETATS - UNIS) . Les plus efficaces devraient donc survivre .

Le cas des graines oléagineuses (colza, tournesol, éventuellement soja en Andalousie ...) est un peu de même nature que celui du maïs . Les ETATS - UNIS sont plus efficaces, mais des progrès génétiques considérables, réalisés en EUROPE depuis quelques années, permettent de penser que, si les aides de la PAC - manifestement trop généreuses - étaient supprimées, une notable production européenne subsisterait . Les importations de soja n'augmenteraient donc probablement pas beaucoup, d'autant plus que le rééquilibrage des rapports de prix protéines/amidon, actuellement trop favorables aux protéines, conduira à une diminution de la part du soja dans les rations .

En matière de viande bovine et ovine, le dossier de la compétitivité comparée de l'EUROPE est très complexe . Il semble clair que les grands élevages extensifs des pays à faibles valeurs foncières, comme l'Australie ou l'Argentine, produisent avec des coûts record . Mais comme la Nouvelle - Zélande pour le lait, il ne peuvent satisfaire toute la demande . Il faut donc avoir recours à une couche moins favorisée de producteurs . Il semble que certaines régions de collines arrosées d'EUROPE pourraient, moyennant une baisse des valeurs foncières actuellement déraisonnables, arriver en assez bonne position .

L'engraissement intensif des nombreux veaux laitiers européens (taurillon, baby-beef, vitelloni...) est aussi, finalement, assez efficace pour produire une viande qui se vend facilement pour les collectivités et en EUROPE Méridionale . Ceci mériterait des recherches solides pour justifier ce qui reste du domaine de l'hypothèse et dépend beaucoup du niveau de la demande .

Enfin, en ce qui concerne le vin, les fruits, les légumes ou, dans le domaine animal, le porc, la volaille ou les œufs, la compétitivité européenne semble assurée, du moins après la baisse des prix des céréales qui élèvent actuellement les coûts dans l'élevage porcin et avicole .

Au total, l'analyse qui vient d'être présentée, certes très sommaire, permet de penser que, dans les négociations commerciales de demain, la CEE peut présenter plusieurs dossiers solides justifiant sa présence sur les marchés extérieurs sur la base de la compétitivité et non des subventions . Ceci est très important pour s'attaquer aux Américains avec les arguments de coûts comparés qu'ils utilisent sans cesse . Ceci est beaucoup plus efficace que de pleurnicher, à la mode traditionnelle des Européens, sur la pauvreté de nos " paysans " et leur rôle social - ce qui ne concerne en rien le débat commercial actuel .

Encore faut-il que des marchés existent .

LES MARCHES MONDIAUX OFFRENT ENCORE DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE

Au cours des années 70, quand le volume des échanges mondiaux de produits agricoles augmentait au rythme de 7 à 8% par an, un grand optimisme régnait parmi les principaux producteurs et exportateurs. Pendant les années 80, ce rythme de croissance a nettement baissé. Mais hors l'année 1985, il est resté positif.

Une vague de pessimisme s'est cependant répandue. Il serait bien nécessaire de trouver un juste milieu entre ces tendances opposées en raison de l'importance de cette question de la demande pour les perspectives du conflit qui fait l'objet de la présente note. Si les marchés mondiaux doivent se contracter, le conflit sera très vif. S'ils se développent, la tension s'atténuera.

En se cantonnant à l'essentiel - car il y aurait place pour des volumes sur ce thème - plusieurs faits dominent.

La population mondiale continue à croître au rythme très élevé de 1,8% par an et les efforts pour maîtriser la natalité restent peu efficaces. En particulier dans les pays en voie d'industrialisation (type Inde, Egypte ou Brésil), l'élasticité revenues de la demande pour les produits alimentaires est élevée. Il suffirait donc d'une petite croissance des salaires réels, avec la monétarisation caractérisant le passage de l'économie de subsistance au salariat, pour créer une forte demande alimentaire, en particulier sous forme de produits animaux. Ceci se répercuterait sur les marchés mondiaux en créant des besoins d'importations en céréales (et, probablement, aliments du bétail protéiniques).

Dans ce schéma, les agricultures tempérées, particulièrement efficaces en ces domaines, exporteraient des céréales vers les pays chauds et souvent arides où la production céréalière (riz excepté) a l'énorme inconvénient de ne pas fournir assez d'emplois aux micro-exploitations surpeuplées qui y dominent. En revanche, bien entendu, il faut que les pays développés acceptent les importations en provenance de ces pays en début d'industrialisation. S'il s'agit de pétrole ou de minéraux, il n'y a pas trop de problème; la difficulté est le protectionnisme industriel illustré par l'accord multi-fibres. Mais cette question sort de notre sujet et de sa spécialité.

Parmi les acheteurs potentiels de produits européens on peut mentionner tout le bassin méditerranéen: l'Algérie, qui est obligée d'importer maintenant 60% de son alimentation; l'Egypte, qui, dans aucun schéma, n'arrive à se nourrir;

le Moyen-Orient; plusieurs pays d'Afrique Noire pas trop pauvres... Pour peu que la croissance économique mondiale s'accélère, même d'un seul point, ou que les moussons soient médiocres sur l'Inde pendant deux ou trois ans, la situation des marchés mondiaux des céréales se renverserait.

Dans cette optique, l'existence en EUROPE d'un noyau solide et dominant (en volumes de production mais non en effectifs) d'exploitations agricoles bien structurées et à haute technologie doit être considéré comme un atout. Encore faut-il les guider par des politiques agricoles convenables.

UNE REMISE EN ORDRE DE LA PAC, PREALABLE A UNE POSITION FORTE DANS LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES

Le fait essentiel est le passage - récent - de la CEE d'une position déficitaire à une situation excédentaire nette pour la plupart des produits agricoles tempérés (Annexe 1). Un pays importateur peut faire ce qu'il veut. Se protéger des importations est un droit lié à la souveraineté nationale. Un exportateur net est beaucoup moins libre, il doit, sous peine de s'exposer à des représailles, suivre certaines règles de bonne conduite sur les marchés mondiaux. Ceci exige, dans le cas de la CEE, une nouvelle PAC et, en particulier, la renonciation au dumping, c'est à dire des niveaux de prix proches de ceux du marché mondial stabilisé.

Alors, et alors seulement, la CEE pourra se présenter avec une conscience (dans la mesure où cela existe pour une communauté) en repos dans les négociations internationales. Car il faut bien négocier; l'escalade du dumping et des subventions est suicidaire.

LES PRINCIPAUX ASPECTS INTERNES D'UNE NOUVELLE PAC

La présente note concerne certes les conflits externes. Mais, pour les minimiser, il faut, en premier lieu, de bonnes politiques internes. Celles-ci doivent comporter essentiellement:

- des prix proches de ceux du marché mondial;
- des mécanismes de stabilisation des prix agricoles;
- des aides directes de soutien de certains revenus;
- des mesures d'incitation à la transformation structurelle;
- des interventions visant à sauvegarder l'environnement et la qualité des

produits.

BAISSE ET STABILISATION DES PRIX

La pléthore, l'accumulation des stocks, la position exportatrice de la CEE, tout cela justifie la baisse des prix. Elle est nécessaire aussi pour pouvoir consacrer les ressources financières de la Communauté aux tâches, prioritaires par rapport à l'agriculture, de la réindustrialisation et du rééquilibrage social Nord-Sud. Malheureusement, des générations de politiciens, d'économistes ruraux agrariens, d'enseignants et de conseillers agricoles français ont passé leur temps à raconter aux agriculteurs qu'ils allaient être affranchis des contraintes de la loi inique de l'offre et de la demande manifestation de la brutalité du régime capitaliste.

Ces agriculteurs mal informés ont donc besoin d'une cure de réalisme et la mission des politiciens et de leurs conseillers est maintenant de leur expliquer le changement radical de la situation et le caractère inéluctable et durable de la baisse des prix.

Il est douteux qu'ils le fassent sans une forte contrainte de l'ensemble de la collectivité des économistes et des décideurs politiques au plus haut niveau.

Plus concrètement, en considérant que le taux de change à peu près normal correspond à une parité du Dollar et de l'Ecu, il serait raisonnable que le prix du blé près des ports de la CEE soit de l'ordre de 140 Ecu/t. Ceci correspond à 120 \$/t FOB ports du Golfe du Mexique avec un droit de douane de 10% ad valorem à l'entrée dans la CEE (qui sera justifié ultérieurement). Traduit en francs ceci donne actuellement un peu moins de 1.000 F/t soit 10% de baisse - supportable pour les bons agriculteurs. Ceci correspond aussi à 3,25 \$/bushel ports du Golfe, soit moins de 2,75 \$/bu dans la plupart des zones productrices, qui sont loin de la mer. Ce prix est certainement insupportablement bas pour les producteurs américains qui, avec les paiements compensatoires (deficiency payments) actuels reçoivent 4,38 \$/bu. L'ensemble de notre calcul est donc nettement pessimiste et son résultat (140 Ecu/t en culture \neq 1.000 F/t soit 10% de baisse) extrême. Comptons donc, pour le blé, un prix "normal" de 140 à 150 Ecu/t soit 1.000 à 1.050 F/t.

Pour le maïs et l'orge, il serait conforme à l'habitude des marchés mondiaux d'envisager des prix de près de 10% inférieurs au blé soit 125 à 135 Ecu/t (900 à 950 F/t). Ceci serait assez dur à supporter pour de nombreux producteurs de maïs européens. Le soutien actuel des oléagineux est certainement tout à fait excessif (colza 420 Ecu/t, tournesol 520 Ecu/t). Il serait normal d'envisager 300 à 350 Ecu/t ce qui, compte tenu des énormes progrès réalisés depuis quelques années, n'empêcherait pas de nombreux producteurs de maintenir ces cultures dans leurs rotations.

La baisse des prix des céréales permettrait d'envisager une baisse de l'ordre de 10% des prix du porc, des volailles et des œufs - pour le plus grand bien des consommateurs. Mais ces produits, pratiquement non soutenus par la PAC, sont déjà libéralisés. Compte tenu de l'ampleur des excédents laitiers, une baisse de 15% du prix du lait serait souhaitable. Mais il est probablement politiquement difficile de dépasser 10%. Ceci serait supportable pour les Britanniques, les Danois, les Néerlandais et les meilleurs producteurs pas trop endettés de l'Ouest de la France. L'adaptation serait plus difficile pour les producteurs de l'Est de la France, en montagne surtout, et pour l'Allemagne du Sud, surtout dans l'hypothèse de la suppression - indispensable pour que l'EUROPE agricole fonctionne - des montants compensatoires monétaires. Mais, après tout, la signification profonde du Marché Commun, c'est l'élimination des producteurs à hauts coûts au bénéfice des producteurs à bas coûts, c'est à dire, dans le cas du lait, à hivers doux et courts. En d'autres termes, la logique veut que la Bretagne progresse au détriment des Alpes et de la Bavière.

Prix plus bas donc mais prix stabilisés. En effet, les exploitations modernes, qui constituent le noyau solide de l'agriculture européenne et qui il faut promouvoir, sont caractérisées par des consommations intermédiaires représentant de l'ordre de la moitié de la production finale. Comme les prix réels de ces consommations intermédiaires sont plutôt rigides, toute baisse des recettes se traduit par une baisse de la valeur ajoutée environ double en variation relative. La variation du revenu agricole, plus ample encore, est mal supportée dans une société comme la notre qui valorise hautement la stabilité. Puisque les prix des denrées agricoles de base sont, en raison de l'inélasticité de leur demande devant les variations de prix, très instables, il est justifié de tenter de lutter contre les baisses trop marquées des prix (empêcher des hausses n'est possible que si les marchés mondiaux sont approvisionnés; si il y a pénurie globale, il n'y a guère de solution stabilisatrice). La méthode de choix pour obtenir cette correction des baisses excessives de prix est celles des paiements compensatoires (deficiency payments) qui évite l'accumulation de stocks publics difficiles à gérer. Ces paiements pourraient intervenir en cas de baisse de prix dépassant 10% en dessous du prix "normal" envisagé ci-dessus. Sauf crise globale grave, il n'y aurait donc lieu d'y avoir recours qu'assez exceptionnellement, une année sur trois, par exemple.

DES SOUTIENS DES REVENUS

Il faut aussi mettre en place, en particulier à l'intention des agriculteurs

ayant récemment fait des investissements et encouru des dettes, un système d'aides directes de soutien des revenus. Le passage de l'ancienne PAC, aux prix fortement soutenus, à une nouvelle PAC avec des prix proches de ceux des marchés mondiaux est une sorte de rupture de contrat qui justifie une indemnisation. Comme l'écrit fort justement François Duchêne (Duchêne et al, 1985, p. 221) :

" compensation to farmers and regions . . . is the fundamental problem of any strategy of lowering prices ". Il semble que la méthode la meilleure pour organiser cette indemnisation doive s'inspirer de celle proposée, dès 1970, par le rapport Uri (Institut Atlantique) et suivie par Bergmann (1979).

Ce système serait assis sur le nombre d'hectares de céréales et d'oléagineux et sur les effectifs de ruminants adultes existant dans chaque exploitation au cours d'une période de base (antérieure). Ainsi les changements d'orientation ne seraient pas freinés. Les taux d'indemnisation seraient fonction des rendements moyens par hectare ou par animal multipliés par la baisse des prix de soutien de l'ancienne PAC par rapport à la nouvelle. (Voir calcul en annexe). L'exclusion, de l'assise envisagée, de toute une série de produits, actuellement soutenus par l'ancienne PAC, se justifie par diverses raisons. Les producteurs de betteraves à sucre ont probablement trop bénéficié de la PAC; ils sont peu nombreux; leur exclusion peut donc se défendre. Plus complexe est le cas des cultures pérennes comme la vigne (à vin ordinaire) ou les oliviers, actuellement très fortement soutenues. Il semble que, dans leur cas, des primes d'arrachage soient préférables à des indemnités annuelles.

Ces aides directes de soutien des revenus seraient temporaires (10 ans?), décroissantes dans le temps et plafonnées par exploitation. Elles seraient mises en place dans le cadre de contrats individuels avec les agriculteurs qui, en contrepartie des aides, s'engageraient à suivre des règles de bonne conduite en matière foncière, d'environnement, de mise en marché, de fourniture de données statistiques, de fiscalité, . . .

CONTINUER LES MESURES STRUCTURELLES ET SAUVEGARDER L'ENVIRONNEMENT

Vu l'objet de la présente note - le conflit avec les ETATS - UNIS - ces questions ne seront qu'esquissées. Il est clair, toutefois, que dans l'optique d'une politique de baisse des prix, seules pourront subsister les meilleures exploitations, celles dont les dimensions sont suffisantes et qui atteignent un très

bon niveau dans la technologie et la gestion. C'est dire toute l'importance des politiques visant à accroître l'importance et l'efficacité du "noyau solide" de l'agriculture européenne.

La difficulté est que ces politiques entraînent, en quelque sorte comme sous-produit de l'amélioration des structures, une tendance à accroître les volumes produits - qui n'est plus souhaitable dans la conjoncture actuelle des marchés. Il faudra donc tenter de concilier ces aspects contradictoires.

Les principales politiques structurelles visent à agir sur la population agricole (retraites, meilleure préparation des jeunes ruraux aux activités non agricoles), le foncier (encouragement à la mobilité des terres, zonage pour éviter la contagion des prix élevés liés aux usages non agricoles du sol) et les dimensions des exploitations (abandon des entraves à la concentration). L'un des aspects les plus complexes concerne le financement des investissements. Il semble injustifié, devant la pléthore actuelle, d'encourager les investissements agricoles par des bonifications d'intérêts ou des subventions en capital. Mais ceci aura l'inconvénient de renforcer le caractère héréditaire et élitiste du métier d'agriculteur...

Dans le même esprit, la politique à suivre en matière de recherches et d'innovations révèle des contradictions préoccupantes. L'un des fondements de la crise agricole européenne étant la croissance rapide de l'offre sous la pression de la technologie, il est tentant de freiner celle-ci en réduisant l'effort de recherche ou en orientant les recherches vers les plantes ornementales et les gazons de golf tout en licenciant les conseillers agricoles. Mais une telle stratégie serait inopérante et inopportune. La recherche agricole est de plus en plus privée et multinationale; une baisse de l'effort public ne réduirait guère la production tout en accroissant la dépendance. Freiner la diffusion des innovations est presque impossible quand les agriculteurs savent lire. En outre, dans le climat de vive concurrence intercontinentale qui règne actuellement, il serait suicidaire que l'EUROPE compromette sa bonne position technologique en freinant la recherche. La situation démographique mondiale exige au contraire une persistance des efforts d'accroissement des rendements.

Une des rares voies conciliant maintenant de recherches agronomiques actives et meilleure maîtrise de l'offre consiste à mieux sauvegarder l'environnement et la qualité des produits. Quand la famine règne, il n'est pas possible de renoncer à utiliser un insecticide dangereux mais efficace comme le DDT. En période de pléthore, il est justifié d'interdire, comme la CEE vient de le faire, l'emploi dans l'élevage d'hormones de croissance dont l'innocuité pour l'homme n'est pas prouvée. Il faut signaler, à ce propos, que de nombreuses recherches ont des

effets favorables sur l'environnement. Ainsi la création de variétés résistantes à tel parasite permet de réduire l'emploi des produits chimiques. (En outre, les changements dans les rapports de prix vont conduire les agriculteurs à diminuer, dans bien des cas, leurs consommations d'engrais avec des effets favorables sur la teneur en nitrates et phosphates des nappes phréatiques et cours d'eau).

Enfin, il est logique de penser que si les consommateurs sont exigeants et si le système de transformation-commercialisation rénovaère comme il faut la " qualité " des produits, les agriculteurs feront en sorte de satisfaire ces désirs, pour le plus grand bien de l'emploi et, probablement, des revenus agricoles. Mais, sur les marchés mondiaux, c'est probablement le prix plus que la qualité qui constitue l'élément déterminant.

UNE PLUS GRANDE OUVERTURE DE L'EUROPE A LA CONCURRENCE

Une EUROPE agricole à haute technologie, bonne efficacité et production excédentaire doit accepter la concurrence. Ceci exige :

- une moindre protection avec renonciation aux prélèvements variables;
- une protection toutefois étendue à tous les produits ;
- des règles assurant une meilleure transparence sur les marchés ;
- une lutte contre les prix excessivement bas .

La CEE doit accepter d'importer davantage de produits agricoles que ses concurrents produisent plus efficacement et renoncer à se protéger par la méthode des prélèvements variables difficilement défendable. Cet abandon permettra à la CEE d'exiger des ETATS - UNIS qu'ils renoncent à leurs systèmes de restrictions quantitatives, surtout en matière de produits laitiers.

En revanche, pour tenir compte du fait qu'elle ménage ses sols et fournit à ses agriculteurs une large protection sociale, l'EUROPE a le droit de se protéger contre les importations en provenance des pays qui dégradent leurs sols et n'assument pas de charges sociales (1). Ceci serait obtenu par un droit de douane ad valorem au taux, par exemple, de 10%. Ceci couvrirait tous les produits y compris les oléagineux, protéagineux et produits de substitution des céréales.

(1) Une telle protection est presque indispensable pour concrétiser le principe - fondamental - de la préférence communautaire.

Sans doute il s'agit de facteurs de production (de la transformation animale) mais leur exclusion actuelle du Tarif Douanier Commun conduit à des distorsions abusives dans la PAC et surtout à des gaspillages regrettables de protéines (de Veer, 1984 ; Mahé, 1984).

La conséquence pratique de ces deux séries de mesure est que la CEE importera davantage de maïs et moins de soja. Les importations de pulpes d'agrumes et de corn gluten feed en provenance des ETATS - UNIS baisseront fortement. Les exportateurs thaïlandais de manioc devront accepter des prix nettement abaissés - ce qui est assez grave pour ce pays pauvre, alors qu'il ne semble guère justifié de trop s'inquiéter pour les exportateurs des ETATS - UNIS.

En acceptant des prix proches de ceux du marché mondial et en utilisant, pour aider ses agriculteurs, des paiements compensatoires au lieu des achats intervention, la CEE renonce implicitement au dumping. Elle devrait le faire explicitement et solennellement et demander la mise en place d'un système international organisant une meilleure transparence sur les marchés mondiaux avec déclaration de chaque vente à un organisme international (GATT, probablement). Cette déclaration préciserait les quantités, qualités, prix et conditions de vente (transport, crédit, ...).

Il semble aussi souhaitable de lutter contre les prix trop bas. Sans doute la différence entre des prix bas - toujours souhaitables pour accroître les revenus réels - et des prix trop bas - décourageant les producteurs, perturbant les courants d'échanges normaux et, finalement, se retournant contre les intérêts des consommateurs - est subjective. Mais quand l'Argentine, désespérément à cours de devises, offre du blé à moins de 100\$/t comme à l'automne 1985, la situation n'est pas saine. Un régime de prix minimaux à l'importation semble alors souhaitable (avec des prélèvements variables pour les faire respecter).

CONCLUSION

Les prodigieux progrès de l'agriculture européenne - du moins dans les bonnes régions surtout du Nord - ont conduit, par un retournement dialectique qui ne surprendra pas, à sa crise grave. Le passage - récent - à une situation excédentaire impose une révision profonde de la PAC, la mise en œuvre d'une nouvelle PAC avec des prix nettement plus bas.

Sous la pression irrésistible de multiples progrès technologiques, la production dépasse largement une demande intérieure saturée. Après des siècles de pénurie, justifiant des politiques d'encouragement à la production, il faut envisager de

freiner l'offre, de décourager les producteurs agricoles.

Un tel retournement est difficilement admis par les dirigeants politiques toujours enclins à flatter et encourager plutôt qu'à promettre du sang, de la sueur, de l'effort et des larmes. Ils se heurtent aux agrarianistes, très puissants en France (et en Allemagne), en particulier parmi les économistes ruraux. Ceux-ci affirment, sans jamais prouver, que le métier d'agriculteur (ils parlent plutôt de paysans) est assorti de vertus particulières (sens moral, pratique religieuse, résistance au capitalisme...).

Ils soulignent aussi - et c'est plus sérieux - que la stratégie à base de haute technologie, de changement structurel et de bas prix n'est valable que pour le "noyau solide" de bonnes exploitations dans les bonnes régions. Les autres seraient condamnés et les zones défavorisées deviendraient des déserts. Il est exact que les progrès sur les bonnes terres rendent redondantes les mauvaises. Mais cette question doit être traitée surtout par des remèdes non agricoles. L'avenir des zones défavorisées, à climat agréable du moins, est dans les activités industrielles ou de services légères (télématique) avec agriculture à temps partiel ou d'agrément. Pour convaincre les ingénieurs et industriels de demain de s'installer dans les Alpes du Sud ou le Minho, il faut plutôt se préoccuper d'infrastructure (routes, aéroports, écoles, hôpitaux, télécommunication, zonage, protection esthétique des paysages...) que d'agriculture.

Finalement la stratégie bas prix, découragement des agriculteurs semble bien la seule réaliste. Mais il ne faut pas la pousser trop loin ! Micro-économiquement, il ne paraît pas judicieux de repousser du secteur agricole trop de jeunes dynamiques car l'enthousiasme est toujours nécessaire.

Macro-économiquement - heureusement - les perspectives des marchés mondiaux ne justifient pas un freinage trop marqué de l'agriculture européenne.

Le conflit avec les ETATS - UNIS peut être atténué sans contraction de la production de la CEE si une modeste reprise économique générale créant des emplois, des revenus et donc des demandes alimentaires (chez les "non saturés")

se manifeste. De toute manière, les ETATS - UNIS doivent reconnaître que l'agriculture de la CEE, du moins dans son noyau essentiel, est efficace. Il faut que les Européens le disent sans cesse au lieu de pleurnicher. Les problèmes se résoudreont alors par la compétitivité comparée - qui ne doit pas faire peur aux Français (1) - la concurrence honnête et la discussion raisonnable plutôt que par l'escalade destructrice du dumping.

ANNEXE 1 - L' AGRICULTURE COMMUNAUTAIRE EXCEDENTAIRE

Principaux taux d'autosuffisance agricoles CEE/10 - 1982/83

<u>Produits nettement excédentaires</u>		<u>Produits en équilibre</u>	
Beurre	147	Oeufs	103
Sucre	141	Toutes viandes	102
Poudre de lait écrémé	133	Porc	102
Blé	124	Vin	102
Orge	114	Pommes de terre	101
V viande de volailles	111	Légumes frais	99
Toutes céréales	109		
Fromages	107		
Bœuf et Veau	105		
		<u>Produits en net déficit</u>	
		Fruits frais (hors agrumes)	84
		Maïs	78
		Viande ovine et caprine	75
		Riz	69
		Oléagineux végétaux	56
		Agrumes	45

Source : CEE Commission. Rapport sur la situation de l'agriculture dans la Communauté (1985).

Note : Il s'agit de moyennes triennales centrées sur la campagne 1982/1983 pour les végétaux et sur l'année 1983 pour les produits animaux.

Commentaires : Pour la CEE à six, en 1956 - 60, il n'y avait aucun produit dans la catégorie excédentaire. Ce fait montre bien l'ampleur et la rapidité du passage à une situation de surplus. Avec l'Espagne et le Portugal (aux niveaux actuels) le taux pour les agrumes passe à 69 et celui du riz à 125.

(1) Ceci est beaucoup moins vrai pour l'Allemagne, surtout du Sud, nettement défavorisée par des sols et climats médiocres et des structures étriquées. Son déclin agricole doit être accepté.

ANNEXE 2 - CALCUL SOMMAIRE DU COUT MAXIMAL D'AIDES DIRECTES COMPENSANT LES BAISSSES DE RECETTES

DUES A UNE FORTE BAISSSE DES PRIX DANS LA CEE / 10

Produit	Prix en ECU/ t		Baisse de prix		Rendt. moyen t/ ha	Perte par ha ou UGB - ECU	Superficie ou ef- fectifs millions ha ou UGB	Perte totale millions ECU	
	Actuel (1)	Minimal (2)	ECU/t (3)	% (4)					
Céréales	180	145	35	19	5	175	28	4 900	
Oléagineux	450	300	150	33	2,5	375	2	750	
Lait-vaches lait.	280	240	40	14	4,2	170	25	4 250	
Boeuf-bovins viande	1.850	1.500	350	19	0,4	140	6	340	
Ovins- caprins en UGB	-	-	350	19	-	140	4	560	
TOTAL :							11 300		

Sources et bases des calculs

Les prix actuels sont les prix d'intervention. Les rendements (5) et superficies et effectifs (7) sont tirés d'Eurostat sauf pour les bovins à viande qui sont estimés.

$$(3) = (1) - (2)$$

$$(6) = (5) \times (3)$$

$$(8) = (6) \times (7)$$

Commentaires

Cette estimation sommaire des pertes de recettes escomptables par passage à une PAC peu interventionniste est un maximum. Elle surestime donc le coût de leur indemnisation. Les chutes de prix du tableau dépassent celles envisagées dans le texte. Le calcul suppose une indemnisation totale qui ne semble pas justifiée. Il n'y a pas de plafond pour les grandes exploitations ou d'élimination des petits dossiers. Il n'est pas tenu compte des agriculteurs arrivant à l'âge de la retraite. Enfin le calcul est fait pour une première année après laquelle les indemnités baisseraient.

Il faut naturellement, en contre partie de cette dépense maximale de 11 milliards d'ECU, tenir compte des gains des consommateurs sous l'effet de la baisse des prix alimentaires (au moins 30 milliards d'ECU par an si l'ensemble des prix alimentaires baisse de 10%).

- 17 -

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUESSur la PAC en général

- Duchêne F., Szczepanik E., Legg W. (1985) - *New limits on European Agriculture. Politics and the Common Agricultural Policy.*

Beckenham (Kent). Croom Helm.

- Neville - Rolfe E. (1984) - *The politics of agriculture in the European Community.* London, Policy Studies Institute.

- Pettit M. (1985) - *Determinants of Agricultural Policies in the European Community and the United States.* Washington - IFPRI (Research Report 51).

Sur la compétitivité comparée Europe - Etats-Unis.

- Bergmann D. (1985) - *A future for European Agriculture.* - London (Winegarten Memorial Lecture, publié par National Farmers' Union)

- Bergmann D. (1985) - *Une stratégie exportatrice pour l'agriculture de la CEE. Economie et Sociétés (AG 18) - Juillet 1985 - 229-242.*

- Stanton B.F. (1986) *Production costs for cereals in the European Community: comparisons with the U.S. 1977 - 1984.* Ithaca (N.Y.) Cornell University (A.E. Res. 86-2)

Sur les politiques souhaitables

- Bergmann D. (1979) - *L'agriculture française : perspectives, stratégies et politiques à long terme.* Paris - INRA.

- Mahé L. (1984) *A lower but more balanced protection for European Agriculture.* *European Review of Agr. Economics (11-2) 217-234.*

- Uri P. (1970) - *Un avenir pour l'Europe Agricole* - Paris, Institut Atlantique.

- de Veer J. (1984) - *Cereal Substitutes, fat tax and price distortion.* *European Review of Agr. Economics (11-2) 169-176.*

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 12 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Ecu, Dollar et transactions internationales"

Communication de
Michel DEVELLE, Directeur,
Etudes Economiques et Financières,
Banque PARIBAS

Si le statut de "monnaie" de l'Ecu donne encore lieu à de nombreux débats, les marchés internationaux n'en ont pas moins fait aujourd'hui le deuxième véhicule monétaire et financier après le Dollar sur l'euromarché.

Porté par l'importante publicité publique et privée dont il est l'objet -publicité entièrement gratuite et d'une ampleur encore inégalée dans la communauté financière internationale-, il présente de plus en plus les qualités qu'un intervenant économique est en droit d'attendre d'une "monnaie" avec des particularités spécifiques tenant à sa construction et à l'origine finalement de son incontestable succès.

I - L'Ecu panier de monnaies

Créé en 1975 sous le vocable d'Unité de Compte Européenne, l'Ecu fut lancé par les gouvernements de la Communauté en 1979 avec le Système Monétaire Européen.

Par définition l'Ecu est un panier de monnaies de type ouvert, c'est-à-dire autorisant des changements de pondération entre les monnaies le composant mais aussi l'intégration de nouvelles monnaies, rendue nécessaire par l'élargissement de la Communauté. Les conditions de révision du premier ont été statutairement fixées lors de sa création et ne peuvent s'effectuer qu'à date fixe tous les cinq ans (septembre 1979, septembre 1984, septembre 1989) ou à la demande d'un pays membre, lorsque le poids de sa monnaie nationale dans le panier a varié de plus de 25 %.

La question de l'entrée de l'Escudo portugais et de la Peseta espagnole dans la composition du panier ne se posera donc vraisemblablement pas avant 1989.

Au-delà de la participation au panier de monnaies, la définition du Système Monétaire Européen est avant tout d'être un régime de taux de change, garant par conséquent de la stabilité de l'Ecu :

- pour chaque monnaie (Livre Sterling et Drachme exceptés) est défini un taux pivot en Ecu assorti d'une marge de fluctuation de + ou - 2,25 % (+ ou - 6 % pour la Lire italienne) ;
- des indicateurs de divergence bilatéraux entre chacune des monnaies du panier (75 % de la marge de fluctuation) donnent le signal d'une fluctuation trop importante des taux de change par rapport au taux pivot et appellent des interventions sur les marchés de la part des deux banques centrales concernées ;
- enfin, 20 % des avoirs officiels de dollars et d'or sont échangés contre des Ecus avec le Fonds Européen de Coopération Monétaire (FECOM) sous forme de swaps renouvelables tous les trois mois ; le but étant ici de permettre à une unité monétaire européenne de servir de véhicule privilégié de circulation de fonds entre banques centrales, aux dépens du Dollar comme cela est pourtant resté le cas.

II - L'Ecu officiel

La plus importante innovation de la décision européenne visant la création du SME, à savoir l'Ecu officiel, n'a pas répondu aux espérances.

L'Ecu figurant au bilan des Banques Centrales de chacun des pays de la CEE est la contrepartie de 20 % de leurs réserves d'or et de dollars. C'est ainsi que depuis 1979, du fait des importantes fluctuations de l'or puis du dollar, d'abondantes quantités d'Ecu ont été créées ou détruites : le volume de Ecu 27 milliards, inscrit au bilan des Banques Centrales de la CEE en mars 1979, est passé à Ecu 50 milliards en avril 1981 puis à Ecu 38 milliards en juillet 1981, à Ecu 53 milliards à la fin de 1983, Ecu 52 milliards au 31 mars 1985 et à Ecu 44 milliards au 31 mars 1986.

Ces phénomènes de création ou de destruction automatique ne sont à l'évidence pas de nature à inciter les Banques Centrales à mettre en oeuvre une politique spécifique de l'Ecu qui est donc essentiellement considéré comme une unité de compte et rarement comme un instrument d'intervention sur les marchés des changes.

Les Banques Centrales ont cependant pris en mars 1985 un certain nombre de mesures qui devraient renforcer à terme l'Ecu officiel :

- rémunération des positions nettes en Ecu calculée sur la base des taux d'intérêt à court terme au lieu de la moyenne des taux d'escompte,
- possibilité offerte aux Banques Centrales communautaires de mobiliser une partie de leurs Ecu contre dollar,
- possibilité offerte aux Organismes Monétaires Internationaux et à des Banques Centrales non communautaires de détenir des Ecu officiels,
- suppression de la limite de 50 % à l'utilisation de l'Ecu pour le remboursement de dette entre Banques Centrales.

Il reste que le projet de créer une Banque Centrale européenne supranationale (Le Fonds Monétaire Européen) ayant pouvoir de créer des Ecu et de jouer le rôle de prêteur de dernier ressort est jusqu'à ce jour resté lettre morte. C'est pourtant une étape essentielle à l'élévation de l'Ecu au rang de monnaie de réserve internationale susceptible de représenter un contrepoids au dollar.

III - L'Ecu privé

Alors que depuis sa création l'Ecu officiel ne connaissait que des évolutions symboliques, le marché de l'Ecu privé a suscité un engouement remarquable.

Dans leur recherche de diversification hors du dollar, les créanciers comme les débiteurs ont trouvé dans l'Ecu une stabilité que le dollar n'a pas été en mesure d'offrir ces dernières années.

Les premiers balbutiements du marché se sont faits sur la base de constructions obtenues à partir de la définition officielle de l'Ecu (panier ouvert, etc) et destinée à déterminer un taux de change et un taux d'intérêt quelle que soit l'échéance pour cette monnaie.

Calculs de taux de change et d'intérêt en Ecu

	Quantités (définitions du 16.9.84)	Taux de change contre dollar (11.07.85)	Poids (%) (11.07.85)	Taux d'intérêt 3M (11.07.85)
DM	0,719	2,1834	33,64	4,56
£	0,0878	0,6608	13,57	9,94
FF	1,31	7,012	19,09	7,25
Lit	140	1498,1	9,55	11,44
Fl	0,256	2,460	10,63	5,69
FB	3,71) 44,90) 8,76) 7,25
FLux ...	0,14			
DKr	0,219	8,1450	2,71	9,-
£irl ...	0,00871	0,7251	1,22	9,50
Dr	1,15	139,54	0,84	20,50*
		1,022	100,00	7,13

* Taux d'escompte

Taux dépôt Ecu 3M

7,50

Depuis son lancement en juin 1979, l'Ecu a été peu à peu admis à la cote officielle de plusieurs places européennes (Milan, Rome, Paris, Bruxelles, Copenhague, Athènes, Amsterdam) et après l'apparition en avril 1981 du premier emprunt obligataire en Ecu, pour le compte de la Société Financière pour les Télécommunications et l'Electronique (SFTE), s'est développé un véritable marché permettant la fixation de prix et de taux issus de la confrontation d'une offre et d'une demande. Le marché de l'Ecu offre aujourd'hui une gamme la plus large d'instruments financiers (taux flottants, révisables, coupon zéro, tranches différenciées, warrants, options de change, swaps ...) et monétaires (placements à vue, à terme, certificats de dépôts négociables, crédits import-export), sans oublier les bous du Trésor, le papier commercial et les Sicav.

Entre les mois de décembre 1984 et décembre 1985 le marché de l'Ecu a pratiquement doublé, qu'il s'agisse du marché financier ou de l'activité bancaire. Initialement concentré sur la CEE entre un prêteur (l'UEBL), un intermédiaire (Royaume-Uni) et deux emprunteurs (l'Italie et la France), il s'est étendu géographiquement à l'ensemble de l'Europe (Pays-Bas, Espagne, pays nordiques) avec l'apparition de plus en plus significative d'intervenants extra-européens comme émetteurs ou déposants (Etats-Unis et Japon, en particulier).

De même, au plan de l'Ecu privé, il convient enfin de souligner que depuis le début de l'année 1986 le système de clearing en Ecu est assuré par la Banque des Règlements Internationaux, aux dépens des cinq banques qui remplissaient jusqu'à présent cet office (Lloyds, Kredietbank, Crédit Lyonnais, Instituto San Paolo di Torino, Società Generale de Banque), ce qui contribue à abaisser les coûts de transaction et apporter une caution supplémentaire au marché.

Activité bancaire en Ecu
(en mds \$)

	Marché inter-bancaire	Opérations avec la clientèle			Total
		Créances	Engagements		
			En Ecu	En monnaies composantes	
Juin 1984	14,5	6,4	1,9	4,5	20,9
Déc. 1984	19,9	8,1	2,5	5,6	28
Juin 1985	28,7	10,1	4,9	5,2	38,8
Déc. 1985	41,6	12,6	7,3	5,3	54,2

Estimation globale du marché
(en mds \$)

	Créances bancaires	Souscriptions d'émissions (encours) *	Total
Décembre 1982	6,5	0,8	7,3
Décembre 1983	11,9	3,-	14,9
Décembre 1984	28,-	6,-	34,-
Décembre 1985	54,2	7,-	61,2

* Sont exclues les émissions en Ecu par des résidents sur leur propre marché : gouvernement italien en Italie, Société Hercule à New York, Royaume du Danemark à Copenhague et ABN à Amsterdam.

Malgré quelques imperfections, le marché de l'Ecu fonctionne correctement ; la nécessité de repasser par les monnaies composantes est de plus en plus rare et les récentes émissions de papier de 1 à 3 mois par la BEI offrent à présent des "ponts" entre les échéances inférieures à un an et le marché obligataire. Sur ce marché il convient de souligner que les transactions avec chacun des principaux market makers (au nombre de 15 environ) voient leur seuil maximum s'élever régulièrement (1 million d'Ecus aujourd'hui).

La meilleure stabilité des taux de change et d'intérêt par rapport à ce qui se passe sur le Dollar, la possibilité de réaliser des swaps attractifs et la présence d'un rendement satisfaisant (graphiques, annexes 1 et 2) ont constitué les raisons fondamentales essentielles du développement de l'Ecu, à côté de dispositions réglementaires privilégiées en France et en Italie, au sein des contrôles des changes que connaissent ces deux pays.

Ni l'introduction de la Drachme, ni la dévaluation de la Lire italienne, ni la dévaluation du Franc n'ont entraîné de chocs significatifs sur le marché de l'Ecu, ce qui contribue à renforcer son caractère de stabilité. Depuis quelques mois les taux de rendement des obligations en Ecu se sont même tendanciellement situés en dessous du taux théorique (pondération des taux nationaux), reflétant la confiance des investisseurs (graphique, annexe 3).

Cependant l'utilisation privée de l'Ecu reste cantonnée à la sphère financière ; les initiatives prises par certaines entreprises ou certaines banques ne semblent jusqu'à ce jour répertoriées qu'à titre de curiosité :

- facturation intra-entreprise en Ecu (Saint-Gobain),
- cotation de certaines matières premières agricoles en Ecu (Lesieur),
- constitution d'un capital en Ecu (Crédit Agricole, Côte d'Or, Saint-Gobain),
- chèque de voyage, carte bancaire Visa en Ecu.

Là encore l'Ecu apparaît plus proche d'une monnaie de compte que d'une monnaie à part entière.

IV - L'avenir de l'Ecu

Si le succès de l'Ecu a longtemps été attribué aux divergences économiques existant au sein de la CEE, entre pays à excédent d'épargne et inflation basse et pays déficitaires et à inflation élevée, l'expérience récente montre que la meilleure convergence des politiques et des résultats économiques des pays membres de la Communauté, en accroissant le caractère de stabilité de l'Ecu, en a accéléré son développement.

Sans convergence économique il ne peut y avoir :

- ni abolition des divers contrôles des changes encore en vigueur en Italie, en France et en Belgique,
 - ni harmonisation de la fiscalité touchant particulièrement les biens, les entreprises et les capitaux,
- sans lesquelles l'Ecu ne pourra devenir une monnaie alternative à chacune des monnaies nationales.

A moyen terme, deux événements majeurs permettraient d'asseoir l'Ecu au rang des monnaies internationales à côté du Dollar et du Yen :

- le premier concerne la participation de la Livre Sterling au mécanisme de change auquel elle ne s'est jamais associée, craignant que son caractère hautement instable fasse voler en éclat le SME ; la Livre est en effet une monnaie liée à la fois au prix du pétrole, qui détermine la valeur de l'actif pétrole présent dans les réserves de Mer du Nord, et au Dollar compte tenu de l'importance du centre financier de la City et des capitaux qui y transitent. Devant les conséquences économiques désastreuses pour l'industrie, de l'instabilité du taux de change outre-Manche, de plus en plus d'officiels britanniques se déclarent favorables à l'intégration pleine et entière de la Livre Sterling au SME ;
- le deuxième est relatif à la reconnaissance de l'Ecu comme monnaie de la part des autorités monétaires de RFA. L'Ecu est en effet assimilé à un indice outre-Rhin et son utilisation comme moyen d'endettement est interdite, en vertu de la clause constitutionnelle de non-indexation ; la reconnaissance allemande passe semble-t-il par le rétablissement de la liberté des changes et des mouvements de capitaux et par une plus grande convergence des politiques économiques avec, en toile de fond, le souci d'éviter l'inflation importée (en RFA) par l'élévation de l'Ecu au rang de monnaie.

Il reste aussi l'incertitude que fait peser l'éventuelle intégration de la Peseta et de l'Escudo au panier en septembre 1989, incertitude bien réelle lorsque l'on mesure aujourd'hui le succès que rencontrent les émissions d'obligations à trois ans. Compte tenu du poids de l'Espagne et du Portugal au sein de la Communauté à Douze, les monnaies de ces deux pays rentreraient dans l'Ecu avec des poids respectifs que l'on peut estimer à 5,5 % pour la Peseta et à 1 % pour l'Escudo.

Du côté des regrets il faut aussi noter que si l'Ecu privé "financier" se développe rapidement, l'Ecu commercial -facturation par exemple- lui connaît un succès beaucoup plus limité.

Enfin, la coexistence d'un Ecu privé et d'un Ecu public dans deux réseaux étanches où circule le même concept monétaire reste instable. En cas d'une crise dans le circuit privé la minute de vérité sonnera pour les banques centrales européennes "prêteur de dernier ressort" ; selon l'attitude qu'elles adopteront, elles feront de l'Ecu la monnaie de l'Europe ou elles le relègueront au rôle secondaire d'unité de compte.

V - PLACE DE L'ECU DANS LA DIVERSIFICATION HORS DU DOLLAR

Après avoir connu un développement rapide tant sur le marché bancaire que sur l'euro-marché jusqu'en mars 1985, l'activité en Ecu évolue depuis lors à un rythme beaucoup plus modéré : exprimé en taux de change constant de fin de trimestre, le taux moyen d'expansion trimestriel des avoirs en Ecu des banques déclarantes à la BRI est revenu de \$ 6,8 mds pour la période de six mois se terminant en mars 1986 à \$ 3,4 mds au cours des douze mois suivants. L'Ecu s'est vu ainsi quelque peu éclipsé par le Deutsche mark dont la croissance des avoirs passait dans le même temps de \$ 3,2 à 6,3 mds et surtout par le yen qui, sur les mêmes bases de comparaison, progressait de \$ 2,3 à 8,5 mds.

Des constatations similaires peuvent être faites à partir des statistiques d'émissions internationales d'obligations qui mettent en évidence le recul relatif de la part de l'Ecu au sein des monnaies autres que le dollar au profit principalement du DM et du yen.

	Septembre 1984 à	Avril 1985 à
	mars 1985	mars 1986
Variation des avoirs à taux de change constant fin de trimestre (md \$)		
Ecu	+ 6,8	+ 3,4
DM	+ 3,2	+ 6,3
Yen	+ 2,3	+ 8,5
Part des émissions internationales d'obligations en monnaies autres que le dollar (%)		
Ecu	16,5	15
DM	15,9	19,8
Yen	20,8	25,3

Un facteur important de diminution du rôle de l'Ecu sur les euromarchés, dans la période la plus récente, a été l'inversion du comportement d'endettement dans cette devise des entités italiennes et françaises auprès de leurs banques résidentes liée à l'assouplissement des restrictions officielles sur l'utilisation de la lire et du franc pour le financement du commerce extérieur ainsi qu'à la baisse des taux d'intérêt dans ces deux pays.

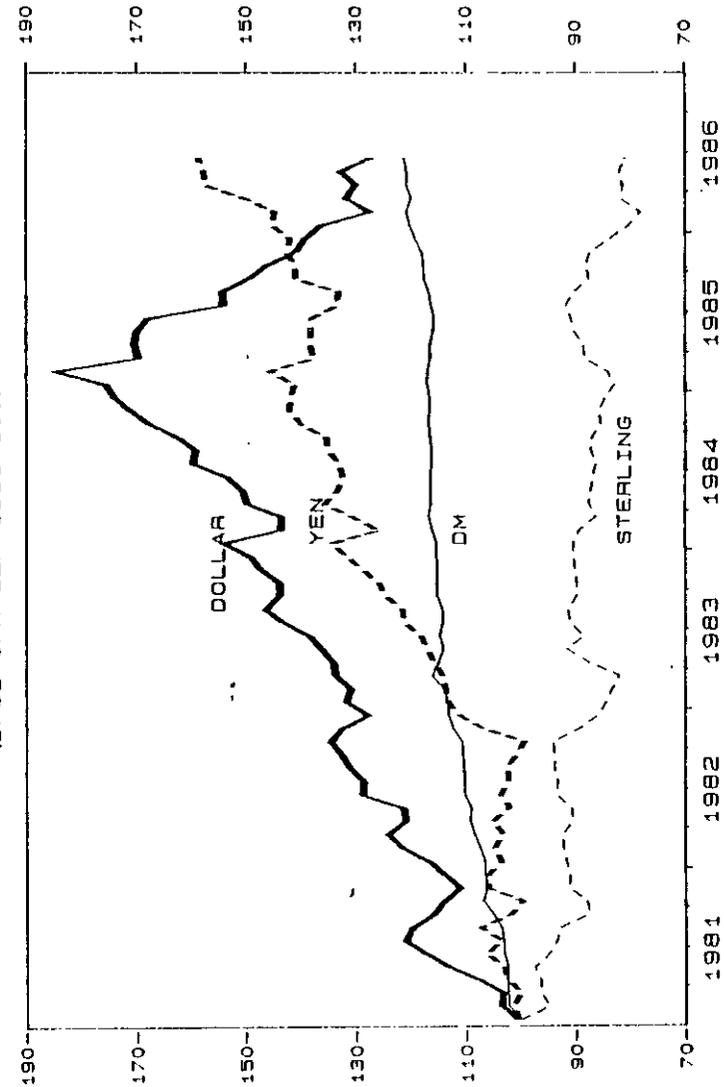
La diminution de l'attrait de l'Ecu, que l'on constate depuis le début de l'année, semble donc liée à la convergence des taux d'intérêt entre les pays participant au SME conjuguée avec certaines mesures de libéralisation des marchés des capitaux.

Il reste que sans occuper le devant de la scène comme en 1985, rien n'indique que la croissance du marché de l'Ecu soit sur le point de s'interrompre. Elle n'est malgré tout pas favorisée relativement aux monnaies fortes par les changements intervenus dans l'environnement financier international.

Annexe 1

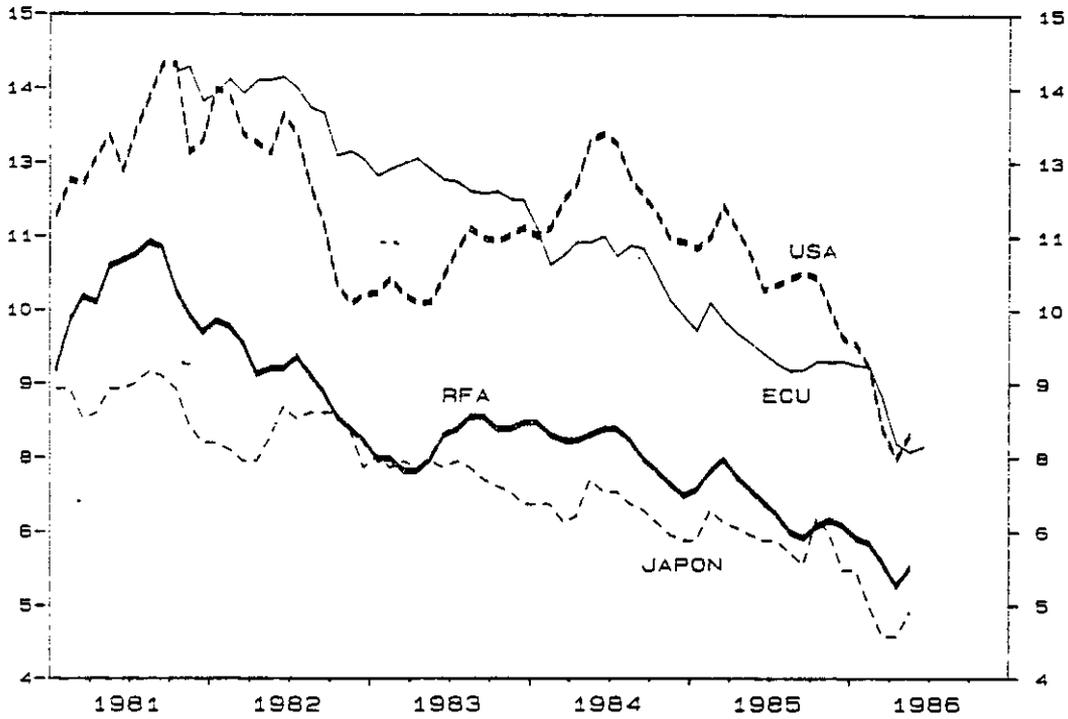
TAUX DE CHANGE DE L'ECU

(BASE JANVIER 1981=100)



GRAPHIQUE PARIBAS

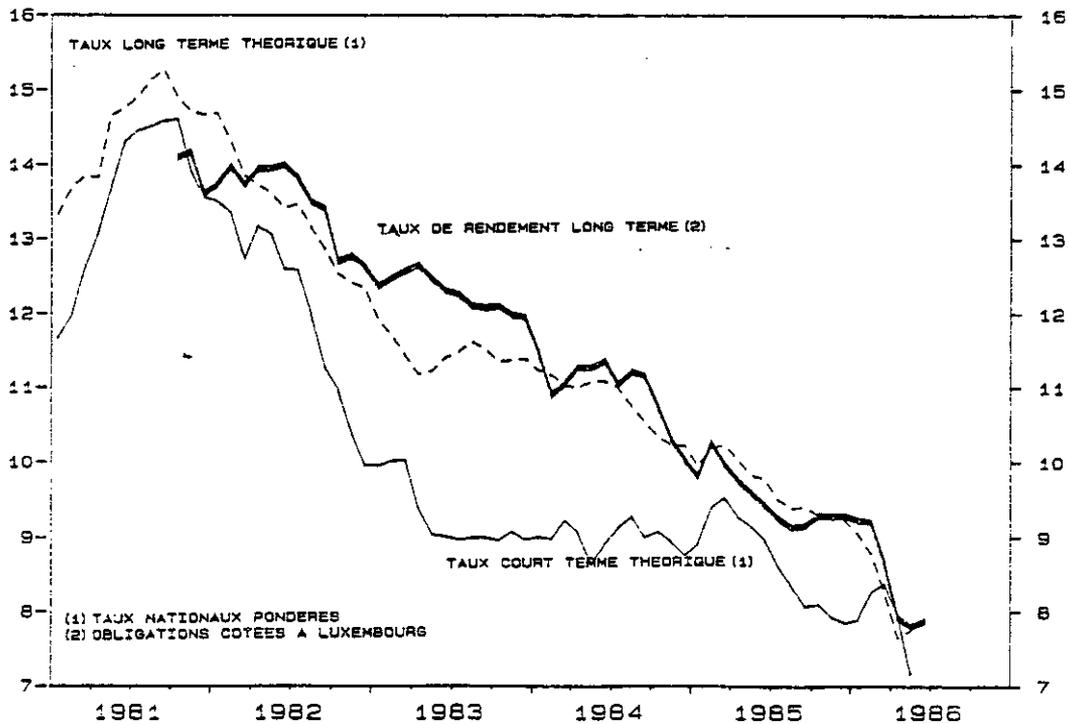
TAUX DE RENDEMENT A LONG TERME
 USA , JAPON , RFA , ECU .



GRAPHIQUE PARIBAS

Annexe 3

TAUX D'INTERET DE L'ECU
 (% PAR AN)



(1) TAUX NATIONAUX PONDÉRES
 (2) OBLIGATIONS COTÉES À LUXEMBOURG

GRAPHIQUE PARIBAS

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Les différentes formes de concurrence entre l'Ecu et le Dollar"

Communication de

Michel LELART, Directeur de recherches, C.N.R.S.
Institut Orléanais de Finance

A. L'ECU OFFICIEL ET LE DOLLAR

a) L'Ecu, avoir de réserve

Le Système Monétaire Européen a été imaginé au moment où le système de Bretton-Woods était amendé pour la deuxième fois. L'élimination du rôle de l'or et la légalisation des taux de change flottants a incité les pays européens à rétablir un certain ordre monétaire fondé sur la stabilité et la convertibilité de leurs monnaies. Ils voulaient en même temps se rendre moins dépendants du système monétaire international qui restait largement dominé par le dollar US. Cela ne veut pas dire que le S.M.E. a été organisé contre les Etats-Unis ni que l'Ecu ait été conçu initialement pour concurrencer leur monnaie.

Sept années sont passées et si l'initiative communautaire n'a pas été consolidée comme on l'espérait, son succès n'est plus contesté. Il l'est d'autant moins que l'Ecu n'est pas resté enfermé dans le cercle étroit des banques centrales. Les banques commerciales, les emprunteurs, les épargnants se sont emparé de la formule que le marché s'est mis à développer à sa façon. Cette évolution pose en termes nouveaux la relation de l'Ecu au dollar. En nous situant dans une perspective institutionnelle, nous allons examiner dans quelle mesure la monnaie européenne de jure et la monnaie internationale de facto se trouvent aujourd'hui en concurrence :

- . L'Ecu officiel n'est pas en soi un concurrent du dollar, mais il peut le devenir et le fonctionnement du S.M.E. n'est pas sans conséquences pour la monnaie US.
- . L'Ecu privé s'est posé d'emblée comme un concurrent du dollar, mais il ne pourra l'être effectivement que s'il continue à progresser rapidement.

L'apparition des avoirs en Ecus au bilan des banques centrales européennes ne peut être analysé en termes de concurrence à l'égard du dollar. Pour deux raisons :

- il y a substitution d'Ecus aux dollars transférés au F.E.C.M., il n'y a pas de création nette d'une nouvelle forme de liquidité internationale. En cela, les Ecus sont en retrait par rapport aux DTS qui ont été créés "ex nihilo" dans les comptes du F.M.I. et qui devaient précisément permettre une croissance suffisante des liquidités internationales sans une augmentation du déficit de la balance des paiements américaine.
- la substitution est provisoire puisque le transfert a la forme de crédits croisés renouvelés tous les trois mois. De cette façon, les banques centrales conservent la propriété des dollars transférés : elle continuent d'en percevoir l'intérêt et elles ne courent aucun risque de change. En cela le S.M.E. est aussi un compte de substitution, mais qui va moins loin que celui imaginé par le F.M.I. et que les pays ont refusé en 1980 parce qu'ils ne pouvaient pas se mettre d'accord, précisément, sur le financement de ce compte : qui prendrait à sa charge, le cas échéant, l'écart d'intérêt et la différence de change?

Les Ecus ne peuvent donc être perçus pour l'instant comme un concurrent des dollars bien que, quantitativement, leur importance pour les banques centrales soit à peu près la même. Les Ecus sont en effet substitués également aux avoirs en or des banques centrales, évalués au prix du marché, et cette substitution est ajustée tous les trois mois. Nous avons calculé que, du dernier trimestre 1980 au second trimestre 1985, les Ecus détenus par les banques centrales

communautaires ont représenté de 95 à 115% de leurs avoirs en dollars (1).

Les réformes qui ont été d'ores et déjà envisagées peuvent renforcer le rôle de l'Ecu et en faire un véritable concurrent du dollar. Il en serait ainsi :

- Si la Communauté décidait de sortir de la phase provisoire et de rendre définitifs les transferts d'or et de dollars au FECOM. On serait alors en présence d'une substitution parfaite qui supposerait résolues bien des difficultés : il faudrait notamment décider du statut du FECOM et de l'usage qu'il pourrait faire de ses avoirs. La substitution envisagée pourrait prendre beaucoup d'importance si des pays non membres du Système étaient autorisés à céder une partie de leurs avoirs en or et en dollars et à participer au système de l'Ecu qui déborderait des frontières de l'Europe des Douze.
- Si la Communauté décidait de pousser plus loin l'autonomie du S.M.E. La création d'Ecus pourrait alors :
 - . dépendre moins des variations du cours de l'or sur les marchés, voire même ne plus être liée à un transfert de leurs avoirs en or par les banques centrales.
 - . dépendre d'un transfert de sa monnaie nationale par chaque banque centrale, comme cela a été envisagé à la conférence de Brême. La création de la monnaie internationale européenne s'accompagnerait d'une destruction de monnaies nationales au sein de la Communauté.
 - . dépendre des crédits accordés par le FECOM aux pays membres en difficultés. Cette étape ultime marquerait l'aboutissement naturel du S.M.E. Elle permettrait à la Communauté d'exercer

pleinement le pouvoir monétaire et de bénéficier d'un certain seigneurage dans la mesure où elle pourrait utiliser ses Ecus dans ses relations avec des pays tiers (2).

Ce pouvoir monétaire réduirait d'autant celui des Etats-Unis. Et le seigneurage perdrait son véritable sens puisqu'il n'y aurait plus monopole.

b) L'Ecu, monnaie de règlement

Comme des limites sont fixées aux variations de leur monnaie, les banques centrales sont tenues d'intervenir sur les marchés des changes. Elles vont donc avoir besoin de plus de réserves que dans un système de changes flottants. Comme le dollar est la principale monnaie d'intervention, elles vont être incitées à en détenir davantage. En fait, les choses sont un peu différentes car les banques centrales vont pouvoir utiliser leurs Ecus, bien qu'elles ne puissent les utiliser que d'une façon indirecte.

- Aux marges de variations, les interventions qui sont obligatoires se font en monnaies des partenaires. Pour éviter qu'une monnaie nationale n'ait un rôle privilégié au sein du système, les banques se sont engagées à limiter leurs avoirs en leurs monnaies respectives aux fonds de roulement indispensables. Elles se procurent les monnaies nécessaires à ces interventions par le financement à très court terme qui peut être remboursé partiellement par une cession d'Ecus. La mobilisation ex post des Ecus pour financer les interventions marginales contribue à réduire les interventions en dollars et à éviter qu'elles ne soient remplacées par des interventions en deutsche marks. En fait, 12% seulement des interven-

(2). On peut comparer cette évolution à celle du dollar qui peut être créé en tant que monnaie internationale en contrepartie

- . d'une augmentation des avoirs en or des Etats-Unis - seule solution dans un système de convertibilité parfaite en métal
- . d'une acquisition de produits ou de titres étrangers achetés en dollars par des résidents US
- . de crédits en dollars accordés directement à des non-résidents par des banques américaines.

(1). Au 30 juin 1985, les avoirs en Ecus s'élevaient à 51,1 milliards dont 12,6 représentaient la valeur des dollars transférés. Les banques centrales ayant transféré 20% de leurs avoirs en dollars en conservaient donc quatre fois plus, soit la contrevaletur en Ecus de 50,4 milliards. Les avoirs en Ecus des banques centrales dépassaient légèrement à cette date leurs avoirs en dollars. Nous avons utilisé les données publiées par J. Van YPERSELE, Le Système Monétaire Européen. 2ème édition 1984, page 64. et S. MICOSI, The intervention and financing mechanisms of the E.M.S. and the role of the ECU, Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review, décembre 1985, page 335.

tions ont été effectuées à la marge et les règlements en Ecus ont été l'exception (3).

- A l'intérieur des marges de variations, les interventions qui sont facultatives peuvent se faire en toutes monnaies. En fait, depuis le mois de mars 1979, les deux tiers de ces interventions se sont faites en dollars, mais il semble que la part effectuée en monnaies communautaires tend à s'élever (4). Cette tendance devrait se confirmer avec le nouveau mécanisme mis en place au mois de juin 1985 : les banques centrales peuvent maintenant mobiliser une partie de leurs avoirs en Ecus contre dollars auprès des autres banques centrales et elles peuvent demander à l'une d'elles de convertir ces dollars en sa monnaie. Bien que cette faculté de mobiliser les Ecus ex ante pour financer des interventions intramarginales soit encore restreinte dans son montant et sa durée, elle devrait entraîner peu à peu une diminution des interventions en dollars.

Ce résultat aurait pu être atteint d'une autre façon par l'extension du financement à très court terme aux interventions intramarginales. Cette réforme a été souvent envisagée, mais comme ces interventions ne sont pas obligatoires, les banques centrales étaient réticentes à devoir fournir leur monnaie à leurs partenaires et elles tenaient à ce que leur engagement soit limité. Bien que la solution adoptée ne fasse pas de l'Ecu un avoir aussi facilement utilisable que le DTS, elle renforce sa négociabilité et améliore ses qualités monétaires. D'autres solutions peuvent être envisagées, notamment celle qui permettrait des interventions directes en Ecus : le statut de l'Ecu en tant que numéraire s'en trouverait modifié.

(3). S. MICOSI, art.cit., page 332. Le peu d'importance des règlements en Ecus peut signifier que les positions sur les marchés se sont rapidement retournées. Le pays emprunteur peut rembourser en la monnaie du pays créancier s'il a été ensuite amené à l'acheter pour la soutenir. Il peut aussi prêter sa propre monnaie au pays créancier qui en a besoin pour soutenir la sienne. C'est la compensation - tout à fait naturelle - qui permet de réduire les règlements en Ecus.

(4). S. MICOSI, art.cit., pp.331 et 333 et J. Van YPERSELE, op.cit., pp. 85-86.

c) L'Ecu, unité de compte

On dit souvent qu'à l'heure actuelle l'Ecu est un panier de monnaies, ou plutôt qu'il n'est que cela. Dans la mesure où il se définit par rapport aux monnaies communautaires, il n'a pas en lui-même d'autonomie et il ne saurait être comparé au dollar qui, lui, est une véritable monnaie dans la mesure où il se définit par lui-même.

Cet argument doit être discuté. L'Ecu est un avoir détenu par les banques centrales sous forme d'un compte auprès du FECOM. C'est sa valeur qui est celle d'un panier. Autant dire qu'elle est déterminée chaque jour par l'application d'une formule. La formule est certes compliquée, et on en déduit que la solution est originale. N'est-elle pas tout simplement arbitraire, comme est arbitraire la valeur initiale donnée à toute monnaie, quelle qu'elle soit. Le franc a bien été défini par la loi de Germinal par référence à un certain poids d'or - ou d'argent -, deux métaux qui à l'époque servaient aussi de monnaie et avaient une valeur en eux-mêmes. Il en a été de même pour le dollar US. Etait-ce la valeur du dollar que l'on a défini par un certain poids d'or, ou la valeur d'un certain poids d'or que l'on a en quelque sorte officialisé en lui donnant le nom d'un dollar? Peu à peu le dollar en tant qu'unité de valeur a pris ses distances vis-à-vis de l'or.

- . Il n'a plus été seulement la valeur d'une pièce d'un certain poids mais la valeur d'un billet qui en lui-même n'avait aucune valeur. Il n'a eu une valeur autonome qu'en ayant une nature, une existence autonome.
- . Ce billet n'a plus été seulement créé en contrepartie d'un dépôt de métal auquel il se substituait. Il a été créé ex nihilo, en contrepartie de crédits accordés par les banques en fonction des besoins de leurs clients.

Il en sera de même de l'Ecu. Pour que sa valeur ne soit plus calculée par l'application d'une formule, il faut qu'il devienne une entité autonome et qu'il en soit créé en fonction des besoins qui s'expriment. Il faut pour cela à la fois que des agents puissent en détenir et que des banques puissent en créer. On peut imaginer que les banques centrales interviennent directement en Ecus sur les marchés et défendent une certaine valeur de la monnaie européenne. Mais cela suppose :

- . que ces Ecus vendus par les banques centrales puissent être effectivement détenus par les agents qui les achètent - sous forme de comptes auprès du FECOM...
- . que les banques centrales se donnent d'un commun accord les règles indispensables à assurer une certaine régulation de cette création monétaire...

On voit mal comment ces conditions pourraient être remplies et comment l'Ecu officiel, doté d'une valeur autonome, pourrait devenir un concurrent du dollar US. Mais en tant que monnaie internationale, le dollar US est une monnaie privée dont la quantité dépend des transactions internationales US. Ce n'est pas l'Ecu officiel mais l'Ecu privé qui peut entrer en concurrence avec le dollar, même si pour l'instant les choses ne font que commencer.

B. L'ECU PRIVE ET LE DOLLAR

Les agents économiques peuvent préférer l'Ecu au dollar pour libeller des opérations financières, pour prêter et pour emprunter. Il n'est à cet égard qu'une clause d'indexation basée sur une unité de compte dont la valeur est celle du panier, car s'il est déjà coté sur certaines places, l'Ecu ne peut pas s'écarter vraiment du cours calculé par les services de la Communauté. Mais bien que la valeur des deux Ecus soit la même, on est en présence de deux monnaies différentes, de deux relations dette-crédance entre des agents différents. C'est au

niveau de ces relations que l'Ecu peut entrer en concurrence avec le dollar, à l'occasion des mécanismes auxquels ils sont tous deux liés, à savoir :

- . l'intermédiation financière : les banques de l'Ecu peuvent entrer en concurrence avec les euro-banques
- . la circulation de la monnaie internationale : le système de compensation de l'Ecu peut entrer en concurrence avec les banques américaines
- . la création de monnaie internationale : le système monétaire de l'Ecu peut entrer en concurrence avec l'économie américaine.

a) L'intermédiation financière

Les banques commerciales situées hors des Etats-Unis qui reçoivent des dépôts et accordent des crédits en dollars - ce sont les euro-banques - peuvent aussi bien recevoir des dépôts et accorder des crédits en Ecus. A bien des égards, ces opérations ne sont pas différentes et on considère souvent l'Ecu comme une euro-monnaie.

- . elles sont effectuées dans une monnaie qui n'est pas la monnaie locale
- . elles ne peuvent être refinancées auprès d'une banque centrale qui garantisse - à certaines conditions - la liquidité des banques concernées
- . elles ne sont pas réglementées et en particulier les dépôts ne sont pas soumis à réserves.

Les opérations en Ecus se sont donc développées rapidement depuis quelques années. Les engagements des banques en Ecus ont doublé par rapport à leurs engagements en dollars en 1984 puis en 1985 (5). Les raisons en sont bien connues. Les avantages en matière de risque de change et de rendement que trouvent les emprunteurs et les

(5). Ce rapport est passé de 0,88% à la fin de 1983 à 1,85% fin 84 et 3,73% fin 85. B.R.I., Evolution de l'activité bancaire internationale, 1er trimestre 1986, juillet annexe statistique, page 5.

épargnants sont renforcés par l'instabilité grandissante du dollar. Dans les pays où le contrôle des changes le permet, la plupart des banques offrent à leurs clients des services en Ecus, parfois pour des montants très modestes qui concourent à démocratiser la monnaie européenne et font des dépôts ou des crédits en Ecus des concurrents des dépôts ou des crédits en monnaies nationales (6).

Entre l'Ecu et l'euro-dollar il y a cependant une différence, non pas au niveau de leur statut, mais du fait des mécanismes mis en jeu. Lorsqu'une euro-banque reçoit un dépôt en dollars, il faut nécessairement que des dollars en compte dans une banque située aux Etats-Unis soient transférés à son profit. Lorsqu'elle reçoit un dépôt en Ecus, ce sont nécessairement des francs ou des liras que son client dépose ou fait transférer en lui demandant de lui ouvrir un compte en Ecus (7). Le crédit donne lieu à l'opération inverse. Cette différence est fondamentale.

- Dans le cas du dollar, il n'y a pas substitution d'une monnaie à l'autre, il y a simplement transfert entre deux comptes bancaires où les dépôts sont et restent exprimés en dollars. Par conséquent les dépôts, les crédits, les dépôts peuvent s'enchaîner naturellement et donner le jour à un processus d'accumulation qui permet une augmentation nette des liquidités en dollars. Le circuit de l'euro-dollar est intégré au circuit du dollar, mais ensemble ils forment un circuit fermé.

- Dans le cas de l'Ecu, il y a substitution d'une monnaie à une autre, il y a donc destruction d'un dépôt en francs ou en liras et apparition d'un dépôt en Ecus. Chaque jour les banques doivent se couvrir du solde net de leurs opérations en faisant une opération de change en chacune des monnaies du panier, sauf la leur.

(6). Cf. les chroniques de P. GUIMBRETIERE dans la revue Eurépargne. Depuis plusieurs années, les banques et les Caisses d'épargne au Luxembourg acceptent des dépôts à partir de 100 Ecus.

(7). Au moins au commencement de ces opérations. Nous allons dire que ces dépôts peuvent aussi apparaître à la suite d'un transfert d'une banque vers une autre ou du fait d'un crédit accordé par la banque.

Par conséquent, les crédits et les dépôts ne s'enchaînent pas naturellement, il n'y a pas processus d'accumulation, il n'y a pas augmentation nette des liquidités. Les opérations en Ecus ne sont pas autonomes. On ne peut pas parler d'un circuit de l'Ecu.

Malgré ce handicap, les opérations en Ecus progressent plus vite que les opérations en dollars. Elles devraient continuer de progresser plus rapidement, car peu à peu elles deviennent autonomes et un circuit commence à se dessiner. Dans la mesure où les banques sont sollicitées à la fois d'accueillir des dépôts et d'accorder des crédits en Ecus, l'équilibre s'établit de lui-même et permet de réduire la couverture au solde net des opérations. En d'autres termes, plus les banques font d'opérations, plus elles les font facilement, d'autant plus qu'elles peuvent accorder des crédits en Ecus en créditant directement des comptes dans leurs livres, faisant ainsi surgir le chaînon manquant...

b) La circulation de monnaie

C'est là une autre différence fondamentale - au niveau des mécanismes toujours - entre les opérations en euro-dollars et en Ecus. Les dépôts en dollars hors des Etats-Unis sont des dépôts à terme, attirés par l'intérêt plus élevé que les banques peuvent offrir puisque ces dépôts ne sont pas assujettis aux réserves. Les euro-dollars ne sont jamais de la monnaie au sens strict, ils font partie des liquidités au sens large. C'est pourquoi toutes les opérations effectuées sur les dépôts en dollars hors des Etats-Unis rendent nécessaire un transfert de dollars entre deux comptes courants ouverts dans des banques aux Etats-Unis. Il en est ainsi chaque fois que dans le monde une banque veut transférer des dollars pour le compte d'un client : elle ne peut pas exécuter ce transfert par elle-même, elle doit passer par son correspondant aux Etats-Unis qui seul peut exécuter, matériellement si l'on peut dire, cette opération.

Les dépôts en Ecus au contraire sont aussi bien des dépôts à vue que des dépôts à terme. Ils sont, pour partie, de la monnaie au sens strict. Les banques peuvent donc transférer directement des Ecus dans leurs livres, entre les comptes de leurs clients. Cela n'a pas été sans soulever des difficultés. Lorsque les banques se sont mises à ouvrir des comptes à vue en Ecus, elles ont dû faire face dès le premier jour à l'obligation d'exécuter les transferts. Et elles ont dû très vite imaginer une procédure de compensation pour faciliter leur tâche. La compensation a d'abord été "artisanale", assurée au coup par coup par la Kredietbank; elle a été ensuite organisée entre les cinq banques MESA; elle est maintenant institutionnalisée : la B.R.I. a accepté de centraliser les opérations et les règlements. C'est un véritable système de compensation de l'Ecu qui a commencé à fonctionner. Il fait concurrence non pas au système américain de compensation sur lequel les euro-banques ne sont pas directement branchées, mais aux banques américaines qui leur servent de relais.

La compensation en Ecus a un certain nombre d'avantages :

- Elle est plus facile : un pourcentage non négligeable des transactions peut se trouver compensé au sein même de chaque banque. Les institutions concernées ne sont pas toutes dans le même fuseau horaire, mais le décalage est nettement moins important qu'avec les Etats-Unis. Un inconvénient cependant ne peut être négligé : les jours fériés ne sont pas tous les mêmes dans les douze pays européens et certains jours les banques ne peuvent pas se couvrir en toutes les monnaies du panier.
- Elle est moins coûteuse puisque l'ensemble des opérations est compensée chaque jour et que seul le solde net fait l'objet d'un règlement. Ce règlement peut même être retardé puisque des formules automatiques de crédit sont prévues. Les banques pourront donc conserver des avoirs en Ecus modérés auprès de la B.R.I., alors qu'elles conservent habituellement des avoirs importants chez leurs correspondants aux Etats-Unis.

- Elle est moins risquée puisqu'une procédure existe qui permet aux banques débitrices et créditrices en Ecus de se financer les unes les autres selon des modalités et à des conditions prévues. Il existe bien un marché de l'euro-dollar, mais les taux y sont très fluctuants. Lorsqu'ils s'élèvent, les banques peuvent se refinancer auprès de banques américaines, mais à des conditions qui dépendent de la conjoncture et de la politique monétaire aux Etats-Unis (8).

Les avantages qu'offre l'utilisation des Ecus comme monnaie de règlement entre les pays européens sont ceux que présente une compensation institutionnelle organisée qui se substitue à une compensation de fait au coup par coup. Ces avantages ne peuvent que se renforcer à mesure que les transactions progressent et que l'intérêt même de cette compensation grandit.

c) L'expansion des liquidités

Les dépôts à terme ne peuvent augmenter au bilan des banques que si les dépôts à vue - dans ces mêmes banques ou dans d'autres - diminuent. Les dollars qui viennent se loger dans des banques hors des Etats-Unis étaient nécessairement au crédit de comptes courants ouverts dans des banques aux Etats-Unis. De même, initialement les dépôts en Ecus sont apparus au bilan des banques à la suite d'un transfert de monnaies nationales, c'est-à-dire par diminution de comptes courants. Tout a changé dès l'instant que des banques ont ouvert dans leurs livres des comptes courants en Ecus. Elles peuvent alors accorder des crédits non pas en cédant des monnaies nationales, mais en créditant directement ces comptes. Il n'y a plus

(8). Le pourcentage des transactions interbancaires en Ecus a commencé à diminuer lentement (85% à la fin de 1985). Il est encore supérieur au pourcentage des transactions interbancaires sur l'euro-dollar (76,4%). Cf. B.R.I., op.cit., pp. 5-7. Il devrait diminuer plus rapidement avec la mise en place du système de compensation.

seulement substitution d'une monnaie à l'autre, il y a création d'une monnaie nouvelle. Les banques opèrent en Ecus comme dans leur propre monnaie. Un système monétaire de l'Ecu se met en place qui va se développer à mesure que les agents multiplient leurs opérations et que le circuit de l'Ecu, devenant de plus en plus autonome, s'étend progressivement (9).

En dollars, les euro-banques ne font toujours que de l'intermédiation : elles transforment les échéances. La création se fait ailleurs : elle se fait aux Etats-Unis, ou plutôt elle dépend des transactions internationales des Etats-Unis avec le reste du monde. Les dollars US deviennent de la monnaie internationale chaque fois que des résidents US importent des produits étrangers, que des épargnants US achètent des titres étrangers ou que des banques américaines prêtent des dollars à l'étranger. Toutes ces opérations se matérialisent nécessairement par une inscription au crédit des comptes en dollars ouverts aux Etats-Unis à des non-résidents. Cette création internationale de dollars a été longtemps liée à l'accumulation d'avoirs US sur l'étranger, elle est maintenant liée principalement au déficit de la balance des paiements courante américaine : en 1985, elle a atteint 128 milliards de dollars (10).

Peut-on parler de concurrence entre ces deux mécanismes de création monétaire internationale? A l'heure actuelle certainement pas : autant qu'on puisse les mesurer, à la fin de 1985, les Ecus ainsi créés par les banques européennes représentent 1,6% des dollars transférés par les Etats-Unis au reste du monde (11). Mais les

(9). Nous avons analysé en détail ces opérations dans "La création d'Ecus privés", Eurépargne, juin 1986, pp. 19-25.

10). Federal Reserve Bulletin, juillet 1986, page A 53. Notre analyse qui met l'accent sur la création monétaire internationale par les Etats-Unis s'oppose à la thèse D.K.S. qui considère seulement l'intermédiation financière internationale : il faut créer la monnaie avant de la transformer en liquidités.

11). Nous mesurons cette création d'Ecus par l'ensemble des crédits en Ecus accordés à des non-banques : 12,3 milliards de dollars en 1985. Cf. B.R.I., Rapport annuel 1986, page 114. Le total des engagements US envers le reste du monde, mesurant la création monétaire internationale par les Etats-Unis, s'élève à ce moment-là à 1.011 milliards de dollars. Survey of Current Business, juin 1985, page 40 et Federal Reserve Bulletin, juillet 1986, page A 53.

opérations en Ecus progressent de plus en plus rapidement, on le sait, et surtout la part de ces Ecus que les banques peuvent créer "ex nihilo" augmente en même temps que le volume de ces opérations elles-mêmes. A mesure que le nombre des agents intéressés grandit, à mesure que des transactions sont réglées en Ecus - et la mise en place d'une procédure de compensation va jouer un rôle essentiel à cet égard - le circuit de l'Ecu s'étend et favorise l'enchaînement des crédits et des dépôts. On voit mal les autorités ne pas s'en préoccuper un jour ou l'autre, soit en organisant une coopération étroite entre les banques centrales, soit en mettant en place une institution centrale communautaire. L'Europe aurait alors la maîtrise d'une monnaie qui ne serait plus limitée aux frontières nationales, ni même aux frontières de l'Europe si des pays tiers acceptaient de la détenir et de l'utiliser comme ils détiennent et utilisent maintenant des dollars (12).

x
x x

En fin de compte, ce n'est pas l'Ecu officiel qui est le principal concurrent du dollar, c'est l'Ecu privé. Il ne l'est encore que potentiellement, mais il le sera sans doute de plus en plus car il est aussi - pour ne pas dire d'abord - une monnaie de transaction. Les pays européens ne font-ils pas 51% de leurs échanges entre eux, 65% avec l'ensemble de l'Europe et 83% avec des pays dont les échanges sont principalement tournés vers l'Europe (13). Et ces progrès mêmes de l'Ecu privé, s'ils font évoluer le Système Monétaire Européen, rendront l'Ecu officiel à son tour davantage concurrent du dollar.

12). Les opérations effectuées avec des banques ou des agents non-bancaires hors de la CEE se développent rapidement : elles représentent fin 85 entre 10 et 20% des opérations en Ecus. Cela laisse supposer "un élargissement de la base géographique du marché au-delà du cercle initial des pays membres de la CEE". B.R.I., Rapport annuel 1986, page 114.

13). Ces pourcentages sont donnés par R. TRIFFIN, Pour un renforcement du SME : une réponse du Prof. Triffin aux réticences allemandes, Problèmes Economiques, 6 novembre 1985, pp. 19-24.

Ce succès de l'Ecu privé contraste avec l'échec du DTS privé. Cela tient d'abord à ce que l'Ecu a un support politique qui, sans faire défaut au DTS puisqu'il a bien fallu décider de le mettre en place, ne suffit plus maintenant à consolider son rôle au sein du système monétaire international. Mais cela ne tient-il pas aussi, précisément, à ce que le DTS a été perçu comme trop proche du dollar pour en être un réel substitut alors que l'Ecu, monnaie européenne, s'est présenté rapidement comme une alternative au dollar?

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Investissements croisés Communauté Européenne - Etats-Unis
et déterminants de la multinationalisation des firmes"

Communication de

Jean Louis MUCCHIELLI, Professeur,
Université de Toulon et du Var

Alors que les années cinquante et soixante ont marqué l'apogée des investissements américains en Europe, la période qui a suivi a au contraire été le témoin de leur déclin, puis du renversement des flux d'investissements directs de l'Europe vers les États-Unis. Aujourd'hui les États-Unis accueillent plus d'investissements directs en provenance de l'Europe qu'ils n'en effectuent eux-mêmes sur le continent européen.

Ce renversement de tendance a engendré une remise en cause des schémas théoriques explicatifs, dans la mesure où les analyses des investissements directs et de la multinationalisation des firmes étaient tournées vers le phénomène américain. Il est nécessaire alors de trouver de nouvelles grilles analytiques capables de s'appliquer aussi bien aux investissements américains à l'étranger et en particulier en Europe qu'aux investissements européens, et japonais, qui s'implantent aux États-Unis.

I LE RENVERSEMENT DES TENDANCES DES INVESTISSEMENTS DIRECTS ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'EUROPE.

1 - La lente dégradation de la suprématie américaine dans les investissements directs internationaux.

Le tableau I ci-dessous retrace les évolutions des sorties d'investissements directs durant les années soixante et soixante-dix pour les États-Unis et les principaux pays développés.

La situation a profondément évolué. Le poids des États-Unis dans les exportations d'investissements directs passe de 55,4 % à 45,2% en se situant pour la première fois en dessous de la barre des 50% en 1973. Les principaux pays de la Communauté voient quant à eux leur part s'accroître de 29,6 à 37,5%.

L'analyse des autres pays indique que ceux qui connaissent l'évolution la plus rapide de leur part relative dans les exportations d'investissements directs sont essentiellement le Canada, la R.F.A. et le Japon. La Grande-Bretagne est toujours

durant cette période le deuxième pays exportateur d'investissements directs avec une part se situant aux alentours de 15%. La France conserve également une part stable environ 5%. L'Italie joue quant à elle un rôle très faible avec une part dans les investissements s'établissant autour de 1%.

Tableau I - Répartition par pays d'origine des courants d'investissements directs en provenance des pays à économie de marché 1963-1980.

	1963/65	1969/71	1975/80
États-Unis	68,4	60,9	46,2
Grande-Bretagne	12,7	12,4	14,5
R.F.A.	4,6	7,5	9,4
Canada	1,9	2,6	6,5
Japon	1,5	2,6	5,9
Pays-Bas	2,2	4,3	5,6
France	3,6	2,3	5,4
Italie	2,7	2,3	1
CEE *	25,7	29,8	37,5

Source: Mucchielli J.L. (1985)

Ces évolutions en terme de flux d'investissements sortants se constatent également au niveau des stocks d'investissements directs possédés à l'étranger ainsi qu'au nombre de firmes multinationales originaires des différents pays développés.

En 1960 les États-Unis possédaient 49,2% du stock d'investissement international à travers le monde. En 1980 ils n'en possèdent plus que 42,1%. En terme de stock

l'émergence de la R.F.A. et du Japon est encore plus frappante qu'en terme de flux. Entre 1960 et 1980, la part du premier passe de 1,2% à 7,3% et celle du second de 0,7% à 7,2% obtenant ainsi la quatrième et cinquième place derrière les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.

Pour le nombre et la taille des grandes firmes multinationales, l'évolution est identique. Sur les 483 plus grandes firmes multinationales, 50,5% étaient originaires des Etats-Unis en 1962, 49,7% en 1977 et 45,1% en 1983. Les firmes multinationales japonaises apparaissent alors comme les plus dynamiques.

2 - Investissements croisés et investissements directs aux Etats-Unis.

Le phénomène observé précédemment s'est amplifié à la fin des années soixante dix et au début des années quatre vingt.

En terme de flux d'investissements sortants, la part des Etats-Unis s'effondre littéralement pour arriver à 15,6% en 1983/84 après avoir été de 30% en 1980/81. Cet effondrement s'effectue au profit de la Communauté européenne à 12 qui voit en 1980/81 sa part atteindre 52% puis 55,7% en 1983/84. A l'intérieur de la Communauté, la Grande-Bretagne connaît une nouvelle vigueur : ses investissements à l'étranger représentent en 1983/84, 24,2% du total mondial. Le Royaume-Uni redevient ainsi le premier pays exportateur d'investissements directs précédant le Japon, les Etats-Unis, le Canada, puis l'Allemagne fédérale. La France n'apparaît qu'en septième position.

Cette multipolarisation des centres d'investissements internationaux se double d'un phénomène logique qui est celui des investissements croisés. Dorenavant, au lieu d'avoir un pôle investisseur, les autres nations étant des pays d'accueil, de nombreux pays sont à la fois pays d'origine et d'accueil des flux de capitaux.

Ces investissements croisés peuvent être empiriquement appréhendés à l'aide du ratio de B. Balassa utilisé dans l'analyse des échanges intra-branche. Soit "a" ce ratio tel que $a = \frac{E_x - E_m}{E_x + E_m}$ avec E_x flux sortants d'investissements directs et E_m flux rentrants d'investissements directs.

Ce ratio connaît trois positions très typées : si $a = 0$, les investissements rentrants sont égaux aux sortants, la situation est celle d'un parfait croisement d'investissements. Si $a = 1$ il n'y a que des investissements sortants, le pays est un pays investisseur. Si $a = -1$, il n'y a que des investissements rentrants, le pays est alors un pays uniquement d'accueil. Les situations intermédiaires qui sont les plus courantes, sont particulièrement intéressantes en dynamique dans la mesure où le ratio se rapproche ou s'écarte de 0. Entre les bornes $+0,33$ et $-0,33$, les investissements sont fortement croisés : à la borne supérieure ($+0,33$), les investissements sortants ne représentent encore que le double des investissements rentrants et vice versa à la borne inférieure.

Les résultats pour la période 1970-1984 en terme de moyenne bi-annuelle sont repris au tableau 2.

Tableau 2 : Ratios d'investissements croisés, moyenne bi-annuelle, 1970-1980 pour les principaux pays industrialisés.

	1971/72	74/75	77/78	80/81	83/84
Etats-Unis	0,72	0,34	0,21	-0,22	-0,54
Canada	-0,66	-0,17	0,05	0,41	0,42
Japon	0,18	0,69	0,91	0,87	0,90
R.F.A.	-0,39	-0,02	0,16	0,79	0,37
France	-0,39	-0,41	-0,43	0,04	0,02
Grande-Bretagne	-0,09	-0,23	-0,13	0,09	0,26
Pays-Bas	-0,31	0,05	0,35	0,23	0,55
Italie	-0,56	-0,57	-0,58	0,01	0,24
CEE 12	-0,35	-0,27	-0,22	0,05	0,05

Source: Calculs effectués à partir de Panic M & C. Schioppa (1986)

Les résultats du ratio d'investissements croisés sont très révélateurs de la profonde évolution qui a eu lieu au cours de cette dernière décennie. De pays fortement investisseur, les États-Unis sont devenus pays d'accueil avec un ratio en fin de période égal à -0,54. Les évolutions inverses sont constatées pour le Japon, les Pays-Bas et l'Allemagne fédérale. La situation des autres grands pays de la Communauté évolue également dans le sens d'un excédent d'investissements sortants sur les investissements entrants. Toutefois, ces pays comme l'Italie, la Grande-Bretagne et la France, conservent un ratio entre l'intervalle -0,33 et -0,33. La France demeure le seul pays qui connaît encore des flux croisés les plus équilibrés : c'est dire qu'elle n'arrive pas, à l'inverse de ses partenaires, à jouer un rôle de pays investisseur.

Dans son ensemble, les flux d'investissements en provenance et vers les pays de la Communauté sont fortement croisés alors qu'au début des années soixante dix, la CEE apparaissait encore comme une zone d'accueil.

C'est également l'Europe qui représente la principale origine des investissements étrangers s'implantant aux États-Unis. En 1980, l'Europe réalise 65,9% du total des investissements étrangers aux États-Unis. Ce pourcentage passe à 56,8% en 1984. La Grande-Bretagne effectue à elle seule 24% des investissements totaux en 1984 contre 17% en 1980. Le Japon, les Pays-Bas, le Canada suivent la Grande-Bretagne. Ces flux de capitaux s'investissent de plus en plus dans les services au détriment du secteur manufacturier (Federal Reserve Bank, juin 1986).

II - LA NECESSITE D'UNE NOUVELLE APPROCHE THEORIQUE FACE AUX RECENTES EVOLUTIONS EMPIRIQUES.

1 - Les analyses théoriques construites dans le contexte de la suprématie des investissements américains.

Les analyses théoriques contemporaines sont pour leur majorité calquées encore sur la réalité de la suprématie américaine des années soixante. Dans ce sens elles ont beaucoup de difficulté à interpréter les flux d'investissements croisés. Par ailleurs les approches les plus utilisées développent une perception unidimensionnelle des investissements internationaux et de la multinationalisation des firmes.

Ces analyses sont basées en général sur une conception de hiérarchisation absolue des économies entre elles.

Il en est ainsi pour la théorie du cycle du produit développée par R. Vernon et qui prend sa source analytique dans la notion de différence de technologie entre les pays et d'avantage monopolistique de la firme innovatrice. Pour cet auteur, seules les firmes américaines peuvent accéder à cet avantage monopolistique étant donné l'avance technologique des États-Unis sur les autres pays. Ces firmes investissent à l'étranger pour prolonger leur avantage monopolistique qui s'effrite au niveau technologique par les phénomènes d'imitation et pour le transformer en un avantage lié à la courbe d'expérience.

La conception étroite du cycle du produit que développe R. Vernon lui fait d'ailleurs abandonner cette analyse face aux phénomènes modernes des investissements au bénéfice de la théorie de la concurrence imparfaite et de la réaction oligopolistique (Vernon R. 1979). Cette dernière est également largement insuffisante dans la mesure où elle se focalise complètement sur une structure type de marché sans aucune référence à la nature des produits, à l'organisation de chaque firme et aux avantages comparatifs des différents pays d'origine et d'accueil des firmes multinationales.

Une autre approche largement utilisée dans l'explication des investissements internationaux repose sur l'existence de différence de coût de production entre les

pays On rejoint là typiquement (bien que les auteurs utilisant cette analyse s'en défendent) la conception de différence d'abondance de facteurs de production utilisée dans les modèles théoriques du commerce international. Là encore la hiérarchisation entre les pays est absolue et accentuée par la conception dichotomique du monde entre le Centre et la Périphérie.

Les firmes des pays développés investissent ainsi dans les pays sous développés afin d'y exploiter la main d'œuvre bon marché et d'augmenter leur profit en réexportant leur fabrication vers le centre. L'ennui c'est que plus de 75% des investissements internationaux, même liés à la fabrication de produits manufacturés, s'effectuent entre pays développés et qu'en plus, un autre phénomène contemporain marquant réside dans l'émergence de nombreuses firmes multinationales en provenance du Tiers-Monde. Cette conception manichéenne du monde devenant caduque devant les faits, certains auteurs se rattachent à nouveau au phénomène de concurrence oligopolistique entre firmes du Centre.

Aujourd'hui, l'analyse qui devient la plus largement employée est celle de la théorie de l'internalisation prolongée de façon multidimensionnelle par l'approche éclectique de J.Dunning. Très schématiquement, la théorie de l'internalisation indique que les grandes firmes ont le choix entre effectuer leurs transactions sur les marchés extérieurs à leur propre organisation, ou bien internaliser ces transactions à l'intérieur de leur organisation par l'intermédiaire d'un réseau de filiales. Plus les coûts de transaction sur les marchés sont importants et plus les firmes ont tendance à organiser l'internalisation de leurs échanges nationaux et internationaux.

Les échanges internationaux actuels se portent sur des produits finis ou intermédiaires de plus en plus technologiques, avec des droits de propriété sur cette technologie assez mal définis. Les firmes, afin de sauvegarder leur secret et savoir-faire technologiques internalisent alors leurs transactions internationales. L'internalisation et l'internationalisation vont donc de pair.

Dans ce contexte théorique J.Dunning prend en compte trois types d'avantages qu'une firme doit posséder ou pouvoir exploiter afin de s'internationaliser. Ces avantages sont : 1) l'avantage monopolistique obtenu grâce à une innovation ou à une position dominante sur le marché ; 2) l'avantage à l'internalisation lié à la nature du produit échangé et aux coûts de transaction rencontrés sur le marché, et 3) l'avantage à la localisation lié pour J.Dunning essentiellement aux coûts de production et

particulièrement de main d'œuvre en vigueur dans le pays d'accueil et le pays d'origine. Si ces trois avantages sont simultanément présents, alors la firme qui opère sur les marchés internationaux s'internationalise, sinon elle ne fait qu'exporter ou vendre ses licences et brevets.

À partir de cette grille analytique, J.Dunning établit un cycle de l'investissement international: les pays ont une balance de flux d'investissement directs ($K_x - K_m$) négative, nulle ou positive en fonction des avantages ou désavantages obtenus par leurs firmes. Par rapport à l'état de cette balance, on peut distinguer quatre groupes de nations : les pays sous développés, les pays en développement et nouvellement industrialisés, les pays industrialisés et les États-Unis.

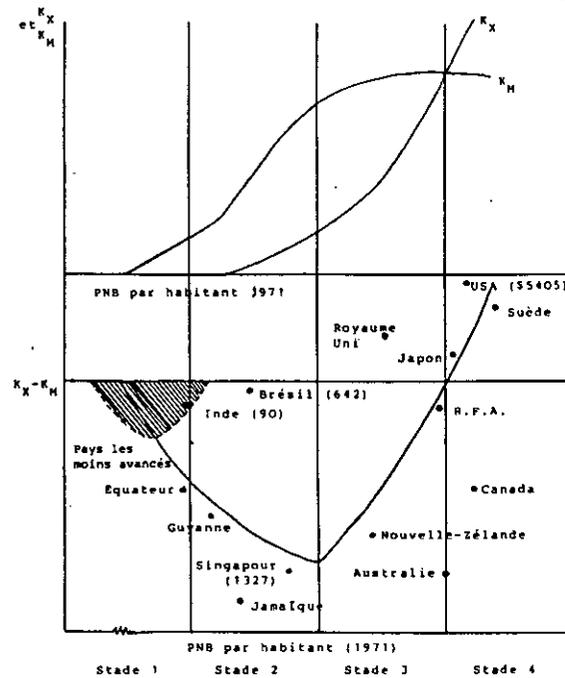
Le premier groupe: les pays sous développés, a une balance des capitaux nulle dans la mesure où il n'y a ni investissement rentrant ni investissement sortant. Les firmes locales n'existent pratiquement pas donc elles ne peuvent dégager aucun des trois types d'avantages signalés. Par ailleurs les firmes multinationales des autres pays n'ont pas d'avantage à venir se localiser dans ces économies dans la mesure où elles ne dégagent pas d'avantage à la localisation vu leur état de sous développement trop important.

Le deuxième groupe: les pays en développement et nouvellement industrialisés, connaît une balance des capitaux fortement négative qui atteint ensuite un plancher puis connaît un phénomène de renversement. Ainsi, les firmes des pays développés commencent à investir dans ces pays qui présentent certains avantages à la localisation. Puis les propres firmes de ces pays nouvellement industrialisés commencent elles-mêmes à avoir la capacité de s'internationaliser, c'est à dire de dégager des avantages monopolistiques et d'internalisation, tout profitant à leur tour d'avantages à la localisation dans des pays où la main d'œuvre est moins coûteuse. De pays uniquement d'accueil des investissements internationaux, les nouveaux pays industrialisés deviennent progressivement pays d'origine d'où le renversement dans l'évolution de leur balance des capitaux.

Le troisième groupe de pays est celui des pays industrialisés. Leur balance des capitaux directs à long terme redevient nulle mais cette fois cela exprime des flux entrants et sortants importants c'est à dire des investissements croisés.

Enfin, certains pays avancés et tout particulièrement les Etats-Unis obtiennent une balance fortement positive dans la mesure où leurs firmes dégagent de nombreux avantages spécifiques et où elles sont susceptibles d'exploiter des avantages à la localisation, dans les tous les pays partenaires des Etats-Unis

Graphique 1: Cycle de l'investissement international et position des pays dans l'analyse de J. Dunning.



Source: J. Dunning (1951), p. 115

Ainsi J. Dunning après avoir tenté une synthèse des déterminants à la multinationalisation et aux investissements internationaux retombe-t-il dans le piège de la hiérarchisation absolue Etats-Unis/autres pays

2 - L'élaboration d'une analyse synthétique pour l'explication des nouveaux flux d'investissements directs internationaux.

L'élaboration d'une analyse synthétique passe par la recherche d'une grille explicative capable de s'appliquer à toutes les sortes d'investissements internationaux et notamment à ceux qui échappent aux approches précédentes. La volonté de Dunning de distinguer plusieurs types d'avantages est très utile et importante. Seule l'utilisation qu'il en fait s'avère défailante.

Il semble que les trois types d'avantages correspondent à trois niveaux d'analyse : le niveau micro-économique, le niveau méso et le niveau macro-économique.

Au niveau micro-économique, celui de la firme, est associé le concept d'avantage compétitif lié à la capacité de l'entreprise d'être compétitive sur les marchés extérieurs et à cette fin, de dégager des avancées technologiques ou organisationnelles sur ces concurrentes (cf. Porter M., 1985).

Au second niveau correspond la structure industrielle de la branche, son aspect concurrentiel, oligopolistique ou monopolistique. Pour que l'avantage compétitif de la firme soit effectif sur les marchés internationaux, il faut que la firme puisse ne pas subir les contraintes de la structure de marché. Ce que l'on peut alors appeler la *contrainte d'internalisation* (car ce n'est pas en soi un avantage) devra être réalisée par la firme qui veut rester compétitive dans une structure de marché donnée.

Le troisième niveau, macroéconomique, est celui qui correspond à la notion d'avantages comparatifs du pays d'origine comme des pays d'accueil. Ces avantages comparatifs sont basés sur des différences entre les économies. Ces différences sont en général au nombre de cinq comme l'enseigne la théorie du commerce international : ce sont des différences de technologie, de dotations factorielles, de goûts et de demande, d'économie d'échelle et de structure de marché.

Le comportement de multinationalisation de la firme viendra de ce fait d'une comparaison entre son avantage compétitif et les avantages comparatifs de son pays d'origine. Il peut y avoir soit une concordance entre ces deux types d'avantages, soit une discordance.

Il y aura discordance lorsque la firme voulant préserver son avantage compétitif, le créer ou le renforcer, ne trouvera pas sur son territoire national les avantages comparatifs requis pour cela. La stratégie optimale consistera alors à se multinationaliser. Les firmes qui ne suivront pas cette stratégie seront progressivement exclues de la concurrence internationale. De par sa multinationalisation la firme remettra en concordance son avantage compétitif et les avantages comparatifs du pays d'accueil.

Les tableaux 3 et 4, en annexe, reprennent pour deux grands types de différences entre les pays : différences de technologie et différences de dotations factorielles, les cas de discordances incitant les firmes à se délocaliser. Les cas de "remontée" des investissements internationaux des pays développés ou nouvellement industrialisés vers les Etats-Unis apparaissent alors.

Ils peuvent être liés à des avancées technologiques de certains pays dans des secteurs bien définis, l'avance technologique d'un pays sur l'autre devant être désagrégée par secteur et sous-secteur. Le cycle du produit est ainsi renversé, il débute dans n'importe quel pays qui pour un produit a une firme en position d'avantage monopolistique. De façon opposée, l'investissement aux Etats-Unis peut être lié à l'avance technologique de ce pays lui-même, l'implantation est alors effectuée pour accélérer l'imitation de nouveaux processus.

D'un point de vue de dotations factorielles, l'implantation aux Etats-Unis peut être liée à une meilleure disponibilité d'une main d'œuvre spécifique et à un coût de production plus faible étant donné le taux de change. Ceci n'existe pas obligatoirement d'une manière générale, mais plutôt dans des secteurs particuliers.

Enfin les différences de demande et de croissance entre les différents pays ont joué ces dernières années un rôle important. La croissance américaine et l'ampleur du marché, l'importance de pénétrer le marché américain pour obtenir une envergure mondiale ont été souvent le premier déterminant d'implantation outre-atlantique.

Tous ces aspects de la multinationalisation s'analysent en terme de la discordance-concordance de l'approche synthétique que nous proposons.

ANNEXES Déterminants à la délocalisation.

Tableau 3 : Déterminants à la délocalisation lors de différences de technologie, discordance avantages compétitifs et comparatifs.

Firmes	Secteurs/Produit			Pays d'origine		Pays d'accueil	
	Marché national	Marché étranger	Marché international	Avantages comparatifs	Offre de technologie	Demande de produit	Offre de technologie
Avantage compétitif	Structures de marché (Offre et nature des produits)	Offre et nature des produits	Offre et nature des produits	Demande de produit	Offre de technologie	Demande de produit	Offre de technologie
1	+	-	+	-	-	+	+
Avantages technologiques potentiels. Forte demande de technologie.	Industries technologiques. Concurrence internationale. Produits nouveaux fréquents. Encore faible.	oligopolistique. Marché national.		Demande potentielle non révelée.	Offre de technologie incertaine.	Demande de produit importante. Revenus élevés.	Offre de technologie importante. Pays innovateur. "learning by doing". Localisation dans les pays à technologie supérieurs pour le secteur considéré.
2	+	+		-	+	+	+
Avantages technologiques effectifs.	Idem (1)			Demande nationale encore incertaine.	Offre nationale en technologie importante.	Demande de produit forte. Revenus élevés. Cycle du produit japonais. Localisation dans le pays à demande supérieure.	Offre technologique encore incertaine.
3	+	-	+	-	+	+	-
Idem (2)	Produits déjà banalisés.	Produits encore nouveaux.	Concurrence accrue.	Demande nationale décroissante.	Idem (2)	Demande de produit croissante. Phase de délocalisation du cycle de produit normal dans le pays à technologie inférieure.	Offre technologique encore faible.
4	+	-	-	-	+	+	-
Avantages en technologie appropriée.	Produit et processus banalisés ou n'existant plus sur les marchés internationaux.			Demande nationale décroissante.	Offre nationale en technologie appropriée. Pays transformateur.	Demande de produits croissante. Délocalisation vers les pays en développement, de technologie appropriée.	Offre technologique faible.

Tableau 4: Déterminants à la délocalisation lors de différences de dotations factorielles, discordance avantages compétitifs et avantages comparatifs.

Firme	Marché national	Marché étranger	Marché international	Pays d'origine	Pays d'accueil
Avantage compétitif	Marché national	Marché étranger	Marché international	Avantage comparatif	Avantage comparatif
Demande des facteurs ou disponibilité internes	Structure de marché	Offre des produits		Demande de produit	Offre des facteurs
1. Dotations spécifiques en travail non qualifié	Industrie déclinante	Techniques dépassées	Techniques dépassées en travail peu qualifié	Demande de produit de faible et peu coûteux	Abondance en travail peu qualifié
2. Dotations spécifiques en travail non qualifié	Concurrence internationale	Marchés internationaux	Marchés internationaux	Demande de produit de haut qualité	Abondance en travail peu qualifié
3. Dotations spécifiques en travail qualifié				Demande de produit forte	Demande croissante
4. Demandes de facteurs en capitaux et machines	Industrie mature	Concurrence oligopolistique		Demande de produit forte	Demande croissante
5. Dotations importantes en capitaux spécifiques				Demande de produit forte	Demande croissante
6. Dotations spécifiques en travail qualifié, capitaux et machines	Industrie de base monopole, cartels	Techniques dépassées en capitaux et machines	Techniques dépassées en capitaux et machines	Demande de produit forte	Demande croissante
7. Demande de facteurs en capitaux				Demande de produit forte	Demande croissante

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Dunning J. *International Production and the Multinational Enterprise* George Allen & Unwin Ltd, Londres, 1981

Federal Reserve Bank of Chicago. International Letter, "Foreign Investment in US business increased in 1984", August 1985, August 1986.

Mucchielli J.L. *Les firmes multinationales, mutations et nouvelles perspectives* Economica, Paris, 1985.

Panic M., C.Schioppa, "Europe's Long-Term Capital flows since 1971", Paper presented at the International Symposium on European Factor Mobility held at the University of Kent in June 1986

Porter M., *Competitive Advantage, creating and sustaining superior performance*, The Free Press, New York, 1985.

Vernon R., "The Product Cycle hypothesis in a New International environment", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, novembre 1979.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

33

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Eléments d'appréciation des effets de la politique monétaire
des Etats-Unis sur les économies de la Communauté"

Communication de
Robert VERRUE, Chef de Division,
Commission des Communautés Européennes

"Effets de la politique monétaire des Etats Unis sur les économies de la Communauté: quelques éléments d'appréciation"

par Robert Varrue (1)

1. Introduction

Depuis 1983, l'évolution de l'économie mondiale est caractérisée (1) par un redressement de l'activité contrastant avec la récession des années 1980-1983 et s'accompagnant d'un mouvement général de désinflation, (2) par de fortes variations des taux de change nominaux, (3) par la persistance voire l'aggravation des problèmes financiers internationaux et (4) par l'apparition d'importants déséquilibres dans les comptes courants. Parmi ces problèmes étroitement interdépendants, l'accumulation d'importants déficits courants aux Etats-Unis et d'excédents courants plus importants encore au Japon constitue de loin la première difficulté à laquelle l'économie mondiale est aujourd'hui confrontée :

- d'abord en raison de la taille des déséquilibres apparus de 1983 à 1986;
- ensuite parce que l'accumulation de tels déséquilibres ne fait que refléter de profondes divergences dans les politiques économiques des principaux pays industrialisés;
- enfin parce que les voies par lesquelles sera recherchée la résorption de ces déséquilibres détermineront très directement les évolutions économiques en 1987 et 1988.

Les effets de la politique monétaire des Etats Unis sur les économies européennes peuvent être appréciés de diverses manières. L'une d'entre elles peut consister à analyser de manière quantitative l'impact de la variation de l'offre de monnaie de banque centrale aux Etats Unis sur les données monétaires et par conséquent les conditions dans lesquelles les politiques monétaires européennes doivent être conduites: on démontrera ainsi que le degré d'ouverture de chaque économie, sa sensibilité aux mouvements de capitaux d'origine externe et sa politique de change déterminent pour une large part les effets réels de la politique monétaire américaine. Une autre approche peut consister, en reprenant le modèle de base de Mundell-Fleming, à démontrer les mécanismes de transmission des chocs monétaires d'origine externes pour des économies qui, comme les économies européennes, n'ont ni la taille ni les effets de domination, que peut procurer une monnaie à statut particulier, pour être insensible aux influences externes. On démontrera dans ce cas que, selon le degré de mobilité des capitaux, les politiques monétaires sont plus ou moins affectées dans leur efficacité et dans leur degré de liberté, par des perturbations monétaires d'origine externe. Une troisième approche, beaucoup plus empirique et essentiellement fondée sur l'actualité immédiate, consiste à se demander comment la situation et les perspectives actuelle à très court terme de l'économie internationale affecte les économies européennes et comment ces effets peuvent évoluer à échéance prévisible.

(1) L'auteur est fonctionnaire à la Commission des Communautés Européennes. Les opinions et analyses contenues dans cet article sont exprimées à titre personnel et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission des Communautés Européennes

..//..

La présente contribution retient cette troisième approche, elle comporte dans un premier temps une brève description de la situation et des perspectives immédiates de l'économie mondiale en mettant l'accent sur les déséquilibres de comptes courants. Elle analyse, à partir de quelques scénarios simples, les conditions de résorption de ces déséquilibres et examine, en conclusion, les principales questions que cette situation pose aux politiques économiques européennes et en particulier aux politiques monétaires.

2. Situation actuelle et perspectives immédiates de l'économie mondiale

Dans ses grandes lignes, la situation actuelle de l'économie mondiale présente trois caractéristiques:

- (i) une tendance au tassement de la croissance accompagnée d'une remarquable performance d'inflation, due elle-même à un contexte international exceptionnel;
- (ii) une grande résistance des déséquilibres de comptes courants à des ajustements spectaculaires des taux de change;
- (iii) une sensible dégradation du ciment de la coopération monétaire internationale.

2.1 Une tendance au tassement de la croissance et une excellente performance d'inflation

L'accélération de la baisse des taux d'intérêt ainsi que la poursuite de la désinflation enregistrées en 1985 et surtout la baisse du prix du pétrole avait conduit, pour 1986, à des prévisions de croissance très encourageantes pour l'ensemble des pays industrialisés (1). Pour 1987 la poursuite de la croissance au même rythme était attendue - une accélération marginale étant même envisagée pour la Communauté.

Les développements enregistrés depuis le début de 1986 ont été, dans l'ensemble, décevants et les prévisions de croissance pour cette année sont revus marginalement à la baisse. La croissance serait ainsi ramenée à environ 2,8 % pour l'ensemble des pays industrialisés ainsi d'ailleurs que pour la Communauté. La révision des perspectives de croissance conduit à une correction marginale des prévisions de croissance du commerce mondial: les importations mondiales en volume augmenteraient de 3,5% en 1986 et de 3,6% en 1987 contre une prévision initiale de 3,3% et de 3,8%. Plusieurs facteurs expliquent la révision de la perspective de croissance :

- les effets de la baisse du prix du pétrole ont été probablement estimés de manière trop symétrique à ceux des hausses du prix du brut de 1973 et de 1979. Or la baisse du brut a entraîné une contraction mécanique immédiate de la consommation des pays exportateurs de pétrole sans s'accompagner immédiatement d'une amélioration de la demande interne dans les pays importateurs. S'y ajoute une baisse ou non prévue des prix des matières premières;
- à l'inverse, les effets de l'endettement et d'une grande circonspection de la part des ménages et des entreprises dans les économies industrialisées ont été sous-évalués;
- enfin les exportations des pays ayant réévalué depuis la fin de 1985 ont probablement été touchées plus rapidement que les exportations des pays ayant dévalué.

(1) Croissance du PIB en volume de +3% pour l'ensemble des pays industrialisés selon les perspectives économiques mondiales du FMI d'avril 1986 et croissance des pays de l'OCDE de 3,1% selon les prévisions économiques des services de la Commission de février 1986.

..//..

Le développement modéré de la croissance contraste fortement avec la confirmation du processus de désinflation. Il est généralement admis qu'il n'exista guère, pour le moment, de danger de reprise de l'inflation dans les pays industrialisés. Toutefois les rythmes très bas d'inflation enregistrés aujourd'hui doivent beaucoup à la baisse du prix du pétrole et plus généralement des prix des matières premières et des produits de base. Au total l'inflation sous-jacente dans les pays industrialisés est certainement supérieure à l'inflation observée.

2.2 Les déséquilibres des comptes courants résistent à des ajustements spectaculaires des taux de change

Les déséquilibres de comptes courants accumulés de 1983 à 1985 entre les Etats-Unis, le Japon et, dans une bien moindre mesure, la Communauté n'ont aucune commune mesure avec ceux qui ont déclenché les sévères crises du dollar de 1970-71 et de 1978-79. D'importants ajustements de taux de change ont déjà eu lieu à la suite dans un premier temps d'un renversement des anticipations sur le dollar puis d'une démarche collective (Accords du Plaza) pour assurer la poursuite de la baisse du \$.

Ces ajustements de taux de change n'apparaissent toutefois pas de nature à déclencher un processus de résorption suffisante des déséquilibres des comptes courants. Ainsi les évolutions des 6 premiers mois de 1986 confirment que les Etats-Unis continueraient d'enregistrer un déficit courant de l'ordre de 3% du PIB selon le FMI en 1986 tandis que l'excédent courant du Japon dépasserait 4% du PIB.

2.3 L'insuffisante progression de la coopération économique et monétaire internationale avec des conséquences au plan européen

La première conséquence de la persistance de forts déséquilibres dans les comptes courants est d'alimenter une tension croissante dans les relations commerciales entre les Etats-Unis, le Japon et la Communauté. Cette tension s'accompagne de menaces de surajustement du \$ et de pressions en vue d'obtenir des modifications radicales de politiques économiques au Japon et en Europe, à commencer par la République Fédérale d'Allemagne. Au total cette situation contraste fortement avec l'ajustement ordonné du taux de change du \$ opéré par l'action monétaire concertée à la suite de la réunion du Plaza. Elle contraste plus encore avec l'impression d'accord de fond que le Sommet de Tokyo s'était efforcé de donner sur la nécessité, pour les principaux pays industrialisés, de mener des politiques économiques cohérentes et compatibles de manière à déclencher un ajustement crédible des soldes courants. Aujourd'hui, et à échéance prévisible, les déséquilibres internes aux économies américaine et japonaise, notamment dans le rapport épargne-investissement, persistent.

La deuxième conséquence est que les Etats-Unis continuent d'accumuler d'énormes engagements vis-à-vis de l'extérieur tandis que le Japon voit à l'inverse croître sa position créditrice. Faut de corrections appropriées ces deux phénomènes étroitement interdépendants, ne sont bien entendu pas soutenables. En taux de change flexibles, la solution d'une telle

situation et ses conséquences pour un système commercial multilatéral ouvert dépendront principalement de l'alternative de politique économique qui sera choisie aux Etats-Unis au cours des prochains mois :

- une résorption rapide du déficit budgétaire américain exercerait des effets sur les taux d'intérêt et sur le taux de change du \$ de nature à accélérer l'ajustement du compte courant. Plus cet ajustement interviendrait tôt, moins la nécessité d'un excédent commercial américain (et par conséquent d'un déficit commercial de la part des partenaires des Etats-Unis) serait forte. Et plus la diffusion de pressions protectionnistes pourrait être contenue.

- à l'inverse, la persistance d'un déficit budgétaire important aux Etats-Unis, - la perspective la plus probable aujourd'hui -, ne fait que préparer l'aggravation d'anticipations de change sur le \$, précédant un ajustement à la baisse du \$ d'autant plus important qu'il interviendra tard. L'ajustement commercial que devrait supporter l'Europe et le Japon en sera d'autant plus lourd.

En attendant, la 3ème conséquence de la dégradation de la coopération monétaire internationale est de susciter des tensions à l'intérieur du SME. Cette contrainte contraste avec les facteurs internes de convergence et de stabilisation qui devraient, depuis le réalignement d'Ootmarsum, suffire à ouvrir une période prolongée de calme monétaire parmi les pays du SME.

3. Les perspectives de résorption des déséquilibres actuels de concepts concrets: quelques scénarios simplifiés

3.1 Les ordres de grandeurs de la situation de départ

Les déséquilibres de comptes courants entre principaux pays de groupes de pays industrialisés ont atteint en 1985 des ordres de grandeur sans précédent. Le déficit courant américain était de 118 mrds US \$, soit 3% du PIB, tandis que l'excédent courant japonais était de 48 mrds \$, soit 3,6% du PIB. L'excédent courant de 14 mrds US \$ de la Communauté (environ 0,6% du PIB) paraît relativement modeste, - bien qu'il recouvre des situations très différenciées.

De tels déséquilibres provoquent nécessairement, tôt ou tard, des ajustements de taux de change. Le processus s'est engagé en février 1985 et s'est régulièrement accentué depuis lors, avec notamment le soutien de l'action concertée décidée au Plaza en septembre 1985. En termes de taux de change effectifs nominaux, le \$ était, à la fin du 2ème trimestre 1986, inférieur de 18% à son niveau moyen de 1985 (1) tandis que le Yen et l'écu étaient supérieurs de 28% et de 9% par rapport à leur niveau moyen de 1985. Ce mouvement a continué de s'accroître au cours de l'été 1986. De surcroît comme les différentiels d'inflation sont demeurés faibles au cours des deux dernières années, les taux de change effectif réels ont varié dans des proportions analogues aux taux de change nominaux.

L'un des principaux problèmes qui se posent aux responsables de la politique économique des pays industrialisés est d'apprécier dans quelle mesure les changements récents sont susceptibles d'engager un processus

(1) Le niveau moyen des taux de change en 1985 paraît un meilleur de référence que les niveaux clés de février-mars qui n'ont pas duré suffisamment longtemps pour affecter le commerce.

crédible de rééquilibrage des soldes courants, sinon à quelle(s) condition(s) un tel processus pourrait être engagé et quelles seraient les implications de politique économique, notamment de politique monétaire.

3.2 Quelques scénarios simplifiés

Pour éclairer une telle problématique, quelques scénarios simplifiés à moyen terme ont été simulés à l'aide d'un modèle économétrique international, le modèle COMPACT. Le scénario de base consiste à projeter l'évolution des soldes courants à moyen terme des Etats Unis, du Japon et des Communautés à politiques économiques inchangées et en gelant les taux de change à leur niveau moyen de 1985. Le résultat de ce scénario, résumé dans le tableau 1 ci-après, fait clairement ressortir son caractère insoutenable: outre la constante accumulation de dettes extérieures (de l'ordre de 3% du PIB par an par les Etats Unis, il apparaît que les données plus favorables au plan international (prix, pétrole) ont en fait pour effet d'augmenter les excédents japonais et européens.

TABLEAU 1
Projection de base des balances courantes, 1986-1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	réelles	(.....projetées.....)				
<u>Etats-Unis</u>						
milliards de \$	- 118	-115	-119	-138	-160	-172
% du PIB	- 3.0	-2.7	-2.6	-2.8	-3.0	-3.0
<u>Japon</u>						
billions de yens	+11.3	+15.7	+17.8	+18.5	+19.6	+21.3
milliards de \$	+ 48	+ 69	+ 81	+ 87	+ 96	+ 108
% du PIB	+ 3.7	+ 4.6	+ 4.9	+ 4.8	+ 4.8	+ 4.9
<u>CE</u>						
milliards d'Ecus	+ 19	+ 70	+ 79	+ 85	+ 86	+ 92
milliards de \$	+ 14	+ 55	+ 63	+ 69	+ 71	+ 77
% du PIB	+0.6	+2.0	+2.1	+2.1	+2.0	+2.0

Un deuxième scénario peut consister à se fonder sur les taux de change moyens prévalant au deuxième trimestre 1986. Les projections effectuées sur cette base ne révèlent qu'un très modeste amélioration par rapport à la projection de base ainsi que l'indique le tableau 2.

TABLEAU 2
Projection des balances courantes 1986-1990 résultant des modifications des taux de change intervenues pendant le 2ème trimestre 1986

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
	observées	(.....projetées.....)				
<u>Etats-Unis</u>						
milliards de \$	-118	-106	- 91	- 89	-106	-120
% du PIB	-3.0	-2.5	-2.0	-1.8	-2.0	-2.1
<u>Japon</u>						
billions de yens	+11.3	+15.2	+12.4	+11.9	+13.0	+15.0
milliards de \$	+ 48	+ 89	+ 78	+ 77	+ 87	+104
% du PIB	+3.6	+4.5	+3.5	+3.2	+3.3	+3.6
<u>CE</u>						
milliards d'Ecus	+ 19	+ 69	+ 44	+ 35	+ 37	+ 49
milliards de \$	+ 14	+ 72	+ 46	+ 38	+ 40	+ 54
% du PIB	+0.6	+2.0	+1.2	+0.9	+0.9	+1.1

Cette nouvelle projection ne fait pas apparaître de réelle résorption du déficit courant aux Etats Unis tandis que l'excédent courant japonais demeure très élevé et que celui de la Communauté croît légèrement.

La conclusion provisoire que l'on peut tirer à ce stade est que le retour des comptes courants à des niveaux soutenable exige des mesures supplémentaires par rapport aux ajustements de taux de change qui ont été apportés dans le passé récent. Les autorités américaines font valoir que seule une relance de l'absorption interne au Japon et en Europe, soutenue par des politiques appropriées, permettrait d'engager un mouvement suffisant de rééquilibrage. Une telle prescription ne résiste guère à l'analyse. En effet les exportations américaines ont en général une élasticité-revenu basse tandis que l'élasticité-revenu des importations américaines est parmi les plus élevées des pays industrialisés. Les caractéristiques exactement inverses s'observent pour les exportations et les importations japonaises, - la situation de l'Europe dans son ensemble étant intermédiaire. Au total on peut difficilement attendre d'une accélération des importations japonaises et européennes qu'elle permette de résorber de manière significative le déficit courant américain. Le résultat est d'ailleurs confirmé par les simulations effectuées à l'aide du modèle INTERLINK de l'OCDE qui révèle qu'un point de croissance supplémentaire au Japon et la République Fédérale d'Allemagne pendant 3 ans ne permettrait d'entamer le déficit courant américain que d'environ 0,5 trds US ; au terme de la troisième année. Au total une reflation de la demande chez les partenaires industrialisés des Etats Unis dans les proportions nécessaires pour réduire de manière significative le déficit courant américain n'apparaît être envisageable.

Les données structurelles des importations et des exportations américaines, évoquées ci-dessus, conduisent à penser qu'une baisse de l'absorption interne aux Etats Unis est probablement la manière la plus rapide de réduire le déficit courant américain. Un scénario de ce type est présenté dans le tableau 3 ci-dessous. Il repose sur l'hypothèse qu'à l'effort de la rigueur budgétaire que représenterait une application intégrale de la loi Gramm-Rudman-Hollings viendrait s'ajouter une action budgétaire restrictive supplémentaire de l'ordre de 1% du PIB en 1987 et en 1988. En raison précisément des caractéristiques des élasticités d'importations aux Etats Unis, un tel scénario apparaît susceptible de ramener le déficit courant américain à un peu plus de 1% du PIB à l'horizon de 1990, soit un niveau soutenable. Ce même scénario conduirait à stabiliser, à moyen terme l'excédent de la Communauté à environ 0,6-0,7% du PIB. A l'inverse la

TABLERU 3
Projection des balances courantes 1986-1990 dans l'hypothèse
d'une restriction budgétaire supplémentaire aux Etats-Unis

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Etats-Unis						
milliards de \$	-118	-106	-77	-58	-62	-62
% du PIB	-3.0	-2.5	-1.7	-1.2	-1.2	-1.1
Japon						
billions de yens	+11.3	+15.1	+11.2	+9.5	+11.1	+12.1
milliards de \$	+48	+89	+69	+62	+76	+86
% du PIB	+3.6	+4.5	+3.2	+2.6	+2.9	+3.0
CE						
milliards d'Ecus	+19	+69	+40	+27	+25	+31
milliards de \$	+14	+70	+42	+29	+28	+37
% du PIB	+0.6	+2.0	+1.1	+0.7	+0.6	+0.7

la position courante du Japon demeure fondamentalement déséquilibrée avec un excédent de l'ordre de 3% du PIB malgré une contraction budgétaire importante aux Etats Unis. Il apparaît ainsi qu'une résorption de l'excédent courant japonais exige une action allant au delà des mesures nécessaires pour ramener à moyen terme le déficit courant américain à un niveau soutenable. Le scénario dont les résultats sont présentés dans le tableau 3 ci-dessous illustre les effets d'une combinaison du scénario précédent (restriction budgétaire aux Etats Unis) avec une balance budgétaire de 1% de 1987 à 1990 au Japon et une appréciation supplémentaire du yen en termes effectifs nominaux de 20% en 1987 et de 10% en 1988.

TABLERU 4
Projection des balances courantes 1986-1990 dans l'hypothèse
d'une restriction budgétaire aux Etats-Unis, d'une expansion budgétaire
au Japon et d'une appréciation supplémentaire du yen

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Etats-Unis						
milliards de \$	-118	-106	-68	-48	-47	-45
% du PIB	-3.0	-2.5	-1.5	-1.0	-0.9	-0.8
Japon						
billions de yens	+11.3	+15.1	+10.5	+4.7	+3.4	+4.0
milliards de \$	+48	+89	+83	+44	+33	+40
% du PIB	+3.6	+4.5	+3.0	+1.3	+0.9	+1.1
CE						
milliards d'Ecus	+19	+69	+40	+35	+37	+44
milliards de \$	+14	+70	+41	+37	+40	+50
% du PIB	+0.6	+2.0	+1.1	+0.9	+0.9	+1.0

Comme on le constate ce scénario ramène progressivement l'excédent courant japonais à un niveau supportable (+1,1% du PIB à l'horizon de 1990) en même temps qu'il apporte un effet supplémentaire de résorption de l'excédent américain (-0,8% du PIB à l'horizon de 1990).

3. Quelques conclusions sur les problèmes de politique économique et en particulier de politique monétaire

Le niveau actuel des déséquilibres des comptes courants entre les principaux pays industrialisés est tel qu'il n'est pas possible de confier aux seuls ajustements de taux de change la tâche d'apporter les corrections nécessaires. En d'autres termes des actions coopératives de politique économique sont nécessaires. Celles-ci concerneront d'autant plus les politiques monétaires que les transactions financières déterminent de manière croissante le niveau des taux de change. Cinq conséquences de la situation actuelle détermineront très directement le contenu possible et souhaitable des réactions de politique économique:

- la conséquence la plus évidente est que les déséquilibres de comptes courants qui se sont accumulés sont tels que leur résorption ne peut s'envisager qu'à l'horizon de 3 à 4 années. En conséquence il est à craindre que, même en adoptant dès aujourd'hui des mesures de politique économique difficiles (que l'on songe à l'effort que représente le scénario de restriction budgétaire aux Etats Unis alors que la mise en oeuvre de la nouvelle réforme fiscale aura pour effet au cours des premières années de creuser le déficit américain), les principaux pays industrialisés devraient supporter pendant quelque temps encore les conséquences d'une structure déséquilibrée de comptes courants au plan international.

- La deuxième conséquence est que pendant cette période d'ajustement, qui a probablement commencé avec le renversement des anticipations sur le \$ intervenu en février 1985, il est à craindre que de très fortes tensions "spontanées" ne s'exercent sur les taux de change. Le danger deviendrait particulièrement grand si les marchés devaient se convaincre que les pays industrialisés entendent s'en remettre à l'ajustement de taux de change pour rééquilibrer les comptes courants. Outre qu'une telle tentative n'est guère susceptible d'atteindre l'objectif, elle s'accompagnerait inévitablement d'un surajustement ("overshooting") des taux de change, à commencer par celui du \$.
- En raison des ordres de grandeur des corrections nécessaires, un tel cas de figure n'aurait probablement aucune commune mesure avec le problème de sous-évaluation du \$ de la fin des années 1980. Il est à craindre de surcroît qu'un nouveau dérapage du \$ à la baisse n'exerce un tel effet sur les prix internes aux Etats Unis qu'une politique monétaire rigoureuse de stabilisation n'en devienne inévitable. Une forte récession risquerait alors de se produire ce qui placerait les politiques budgétaires et monétaires en Europe, - et au Japon -, devant un choix de "relance en catastrophe" très difficile.
- Il convient de surcroît de bien mesurer quelles sont les implications du niveau de l'endettement externe actuel des Etats Unis pour les implications des différents scénarios. En effet cet endettement est tel que les charges d'intérêt exigeront le dégagement d'excédents commerciaux considérables par les Etats Unis pour résorber progressivement le déficit courant. La contrepartie se retrouvera sous forme de très fortes poussées d'importations dans les autres pays industrialisés, à commencer par l'Europe et le Japon. Cette situation finira ainsi tôt ou tard par exercer des contraintes très lourdes sur les politiques économiques. Dans plusieurs pays la situation budgétaire reste telle que ces contraintes auront tendance à se concentrer sur les politiques monétaires. On mesurera le risque de cette perspective en relevant que les taux d'utilisation des capacités de production en Europe sont d'ores et déjà très élevés.
- Enfin, le contexte de croissance dans lequel s'effectuera l'ajustement des soldes courants aura des implications pour l'ensemble de l'économie mondiale et pas seulement pour les économies industrialisées. Sur ce plan, le niveau de l'endettement international exercera une lourde contrainte. Il est possible en effet d'envisager que la résorption du déficit courant américain et de l'excédent courant japonais à un rythme de croissance en volume de l'économie mondiale de l'ordre de 3% par an. Mais une telle performance, outre qu'elle laisserait quasiment intact le problème de chômage dans les pays industrialisés, ne serait certainement suffisante ni pour assurer une solution durable et sans heurt du problème de l'endettement des pays en développement ni pour éviter la persistance de lourdes contraintes sur le système financier international.

*

* *

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 12 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Evolutions respectives de l'Ecu et du Dollar
sur les marchés euro-obligataires (1982-1985)"

Communication de
Josette PEYRARD, Maître de Conférences,
Université de Paris I

LES PARTICIPANTS AUX MARCHES EURO-OBLIGATAIRES EN DOLLARS ET EN ECU

Une évolution de la place respective du dollar et de l'ECU commence à se dessiner sur les marchés euro-obligataires depuis 1982. En 1985, le dollar occupe toujours de loin la première place sur ces marchés. Toutefois, son importance relative a diminué puisqu'elle passe de 84 % en 1982 à 71 % en 1985. Dans le même temps, l'ECU, qui représentait 1,7 % du total des opérations, progresse rapidement et atteint 5,2 %. Il se situe à la troisième place après le dollar et le deutschemark. Le tableau 1 fait apparaître la croissance des émissions en ECU.

Tableau 1

Emissions internationales par monnaies
(en milliards de dollars)

	1982	1983	1984	1985
Dollar des Etats-Unis	42,23	39,21	65,33	96,48
Deutschemark	3,25	4,04	4,32	9,49
ECU	0,82	2,19	2,94	7,04
Yen	0,50	0,23	1,19	6,54
Sterling	0,84	2,15	3,96	5,77
Dollar autrichien	-	0,21	0,31	2,97
Dollar canadien	1,20	1,07	2,20	2,82
Franc français	-	-	-	1,06
Dollar néo-zélandais	0,02	0,03	0,04	1,02
Autres monnaies	1,47	0,97	1,43	2,24
TOTAL	50,33	50,10	81,72	135,43

Source : Tendances des marchés de capitaux OCDE, mars 1986.

Les marchés internationaux de capitaux regroupent l'ensemble des financements à moyen et long terme mis à la disposition d'emprunteurs privés et publics, en dehors de leur pays. Ces marchés englobent aussi bien les emprunts obligataires internationaux et étrangers que les crédits consortiaux internationaux.

L'activité de ces marchés se développe à un rythme rapide. En 1985, le volume des capitaux à moyen terme collectés sur ces marchés atteignait 256 milliards de dollars, en hausse de 30% par rapport à 1984. Ces euro-obligations en dollars ont été lancées en 1964, et sont toujours de loin les plus nombreuses. La première émission euro-obligataire en ECU date de 1981.

Cette étude a pour objet d'examiner le développement du dollar et de l'ECU sur les marchés euro-obligataires.

La première partie présentera d'abord l'évolution du dollar et de l'ECU de 1982 à 1985 sur ces marchés, avant de s'intéresser à la diversification des participants pendant cette période.

La deuxième partie sera consacrée à la diversification des titres émis: obligations classiques, obligations à taux flottants, obligations convertibles...

Enfin, la troisième partie tentera de dégager les perspectives de développement des marchés euro-obligataires en dollars et en ECU.

On trouve sur les marchés euro-obligataires trois types d'intervenants : les emprunteurs, les prêteurs (qui appartiennent aux mêmes catégories) et les intermédiaires (1).

- 1 - Les emprunteurs

Sur le marché des euro-obligations en dollars, les emprunteurs sont tres nombreux et divers :

- les organismes internationaux,
- les gouvernements des pays de l'O.C.D.E. (Belgique, Danemark, Finlande, Grèce, Italie, Espagne,...),
- les gouvernements des pays en développement (Algerie, Hongrie, Malaisie,...)
- les banques centrales,
- les banques commerciales,
- les sociétés industrielles américaines, japonaises, françaises,...

Au cours de la période étudiée, on note une évolution des participants.

Les pays industrialisés prennent une part croissante des émissions sur ces marchés. Deux mouvements en sens contraire se sont dessinés. Les grandes sociétés ont emprunté davantage pour bénéficier de la baisse des taux d'intérêt; les banques sont intervenues pour se refinancer à de meilleures conditions; enfin, les investisseurs institutionnels ont pu diversifier leur portefeuille. Dans le même temps, les pays industrialisés ont eu moins recours à ces marchés pour des raisons d'équilibre de balances des paiements.

Les pays en développement ont diminué, au contraire, leur participation : d'une part, les pays pétroliers, déjà tres endettés, n'ont pu après la baisse du prix du pétrole, accroître leur endettement; d'autre part, les pays non pétroliers ont réduit leur déficit de balance des paiements et ont moins emprunté sur le marché des euro-dollars.

Sur le marché des euro-obligations en ECU, les premiers emprunteurs ont surtout été des européens:

- les organismes européens: la B.E.I., EURATOM,
- les organismes financiers européens: Crédit National, banques italiennes,...

(1) pour plus de détails voir J. PEYRARD, Gestion financière internationale, Edition CLET, Paris, 1985, p. 206.

- les gouvernements européens: République italienne,
- des sociétés européennes: SOFTE, NERSA, SAINT GOBAIN, Caisse des Telecommunications.... Ces sociétés, qui recherchaient surtout une protection contre le risque de change, étaient originaires de pays à devises faibles, Italie et France.

Depuis deux ans, une diversification plus grande des emprunteurs est observée:

- des sociétés japonaises, comme SEIYU, YOKOHAMA empruntent en ECU pour diversifier leurs sources d'endettement,
- des sociétés américaines commencent aussi à venir sur ce marché de l'ecu

Le tableau 2 montre la diversification des emprunteurs au cours des trois dernières années. La part des emprunteurs n'appartenant pas à la C.E.E. est passée de 7% en 1983 à 40% en 1986.

Tableau 2

Opérations internationales d'emprunts en ECU
(en milliards d'ECU)

	1983	1984	1985
ITALIE	0.94	1.68	3.29
FRANCE	0.60	0.57	1.84
DANEMARK	-	0.18	0.65
AUTRES PAYS DE LA CEE	0.23	0.30	1.27
INSTITUTIONS " "	0.62	1.00	0.83
JAPON	0.08	0.17	0.86
ETATS-UNIS	0.04	0.10	1.13
AUTRES EMPRUNTEURS	0.70	2.08	3.31
TOTAL	3.21	6.08	13.18

Source: C.O.D.E.

2 - Les intermediaires

Une évolution se précise au cours de la période quant aux intermediaires sur ces marchés. La aussi, on assiste à une diversification plus grande des euro-banques.

Pour les émissions en euro-dollars, les banques chefs de file sont généralement américaines. Toutefois les banques européennes et japonaises prennent une part active (Tableau 3).

Pour les euro-emissions en ECU, les premières banques chef de file ont été belges et luxembourgeoises. Depuis 1985 on note une évolution parmi les cinq plus importants chefs de file, on relève 3 banques françaises et 2 américaines (Tableau 4).

Tableau 3

Les banques chefs de file des euro obligations en dollars

Rang	Banques	Nombre	Montant en 1985 \$m	Part %
1	CREDIT SUISSE FIRST BOSTON	83	17275 7	18 2
2	MERRILL LYNCH	40	7605 0	8 0
3	SALOMON BROTHERS	58	7388 5	7 8
4	MORGAN GUARANTY	38	6345 0	6 7
5	GOLDMAN SACHS	35	5968 0	6 3
6	MORGAN STANLEY	42	5560 4	5 9
7	UNION BANK OF SWITZERLAND	21	3450 0	3 6
8	DEUTSCHE BANK	15	3045 0	3 2
9	NOMURA SECURITIES	36	2444 2	2 6
10	SHEARSON LEHMAN BROS INTERNATIONAL	14	2419 2	2 6
11	LLOYDS	6	2180 0	2 3
12	COUNTY BANK	7	2150 0	2 3
13	SAKIS BANK CORPORATION	15	1999 5	2 1
14	BANKERS TRUST	12	1770 0	1 9
15	BANK OF AMERICA	6	1750 0	1 8
16	BANQUE PARIBAS	16	1692 5	1 8
17	SOCTETE GENERALE	9	1360 0	1 4
18	SAMUEL MONTAGU	3	1350 0	1 4
19	YAMAICHI SECURITIES	21	1340 0	1 4
20	ORION ROYAL BANK	9	1320 0	1 4

Source: Euromoney, Mars 1986

Tableau 4

Les banques chefs de file des euro obligations en ECU

Rang	Banques	Nombre	Montant \$m	Part %
1	BANQUE PARIBAS	27	1224.7	18.1
2	BANQUE NATIONALE DE PARIS	6	615.9	9.1
3	CREDIT SUISSE FIRST BOSTON	6	586.8	8.7
4	CREDIT LYONNAIS	7	408.9	6.1
5	MORGAN GUARANTY	5	396.8	5.9
6	BANQUE BRUXELLES LAMBERT	9	320.5	4.7
7	CREDIT COMMERCIAL DE FRANCE	7	278.7	4.1
8	KREDETSBANK	7	251.8	3.7
9	BANKERS TRUST	1	240.4	3.6
10	SOCTETE GENERALE	5	228.1	3.4

Source: Euromoney, Mars 1986

II - LES DIFFERENTS TYPES D'EURO-OBLIGATIONS

Chaque année de nouveaux titres apparaissent sur les marchés euro obligataires. Cependant, les innovations sont beaucoup plus nombreuses sur le marché des euro-dollars; les euro-obligations en ECU, malgré quelques tentatives restent encore très "classiques".

1 - Les euro obligations classiques (straight bonds)

Ces obligations sont des titres à taux d'intérêt fixe. Elles sont surtout préférées en période de taux d'intérêt bas, ce qui explique le fort accroissement des émissions en 1985, aussi bien sur le marché des euro obligations en dollars qu'en ECU.

Le montant des émissions euro-obligataires à taux fixe en dollars

représente environ 43% du montant total des euro-obligations en dollars, alors qu'il constitue la quasi totalité du montant des euro-obligations émises en ECU.

- 2 - Les emprunts à taux flottant (floating rate notes)

Ces euro-obligations portent intérêt à taux variable, avec une marge ou "spread" au dessus du LIBOR (London Interbank offered rate), généralement pris comme taux de référence. Elles se développent en période d'incertitude sur les taux.

Le montant des emprunts à taux flottants en dollars représentaient, en 1985, plus de la moitié de celui des euro-obligations en dollars. Ils ont été émis aussi bien par des gouvernements que par des banques commerciales. La demande pour ces types d'euro-obligations s'explique par :

- le rendement des titres ,
- les différentes techniques nouvelles utilisées (certificats de dépôts à moyen terme par les banques),
- la grande liquidité du marché de ces titres.

Les euro-obligations à taux flottants en ECU sont rares. On peut cependant citer en 1985 un emprunt de SAINT-GOBAIN (125 millions d'ECU) et de l'Irlande (150 millions).

Le choix entre obligations à taux fixe et obligations à taux variable dépend de la situation respective des taux d'intérêt à long terme et à court terme.

- 3 - Les emprunts convertibles en actions

Ces obligations sont échangeables contre des actions des sociétés émettrices à certaines conditions.

Elles représentent une part très faible du marché des euro-obligations en dollars (environ 5%) : ce sont surtout des sociétés japonaises qui y ont eu recours (SUMITOMO, CHOGUKU, NIPPON OIL,....). Elles sont très rares sur le marché de l'ECU (Société belge COTE D'OR).

- 4 - Les emprunts à coupon zéro

Ces emprunts ne portent pas intérêt explicite, mais ils présentent des avantages :

... / ...

- pour l'emprunteur, puisque le taux actuariel est inférieur à celui des obligations classiques.

- pour l'investisseur, surtout dans les pays où le taux d'impôt est plus élevé sur les revenus que sur les gains en capital.

Ils sont cependant très rares sur le marché des euro-dollars (moins de 1 %)

Les euro-obligations en ECU à coupon zéro sont peu nombreuses (NORDIC INVESTMENT BANK et B.E.I. en 1985). Elles présentent pourtant un intérêt appréciable, car l'augmentation de valeur en capital lors du remboursement crée un risque que l'ECU peut diminuer.

- 5 - Autres types d'emprunts euro-obligataires

Certaines innovations conviennent à une situation donnée et ont parfois une durée de vie courte (les Mini-max, par exemple). Au contraire, d'autres semblent appelées à se développer tels les crédits multi-devises, qui permettent à l'emprunteur de payer des intérêts dans une devise et de rembourser le principal dans une autre devise .

III LES PERSPECTIVES DE DEVELOPPEMENT DES MARCHES EURO-OBLIGATAIRES EN DOLLARS ET EN ECU

L'évolution observée des marchés depuis 1982 met en évidence des différences importantes selon les marchés .

Ces différences tiennent :

- au rôle occupé par ces monnaies dans le commerce international,
- au taux d'intérêt des devises ,
- à la volatilité de ces devises .

- 1 - Le rôle du dollar et de l'ECU dans les relations internationales

La place prédominante du dollar sur les marchés s'explique par plusieurs raisons :

Le dollar est une monnaie internationale et une monnaie de réserve depuis longtemps. Il est coté sur toutes les places et est universellement apprécié.

Sur les marchés internationaux de capitaux, les emprunteurs les plus importants sont les grandes sociétés américaines. Comme leurs besoins sont en dollars, il est logique qu'ils recherchent des financements dans cette monnaie.

... / ...

Les autres emprunteurs non américains demandent des dollars pour des besoins commerciaux, pour l'équilibre des balances des paiements,...

Au contraire du dollar, l'ECU est une monnaie composite, encore peu connue du grand public. Une certaine période de temps s'écoulera avant que son usage ne se répande bien que la Banque Européenne d'Investissement joue un rôle important pour mieux le faire connaître.

Par exemple, en 1984, elle a lancé une émission en ECU aux Etats Unis, avec comme chef de file First Boston, Bear Stearns et Morgan Stanley. Si l'utilisation de l'ECU se répand dans les opérations commerciales, elle se développera également dans les opérations financières et bancaires internationales. L'observation du marché montre qu'en moyenne la maturité des euro-obligations en ECU est actuellement plus longue qu'en 1982 et peut atteindre couramment plus de dix ans, ce qui est le signe d'une confiance croissante des emprunteurs et des prêteurs.

- 2 - Les taux d'intérêt de l'euro-dollar et de l'ECU

Les taux d'intérêt du dollar sur le marché des euro-dollars sont largement diffusés. Il n'en va pas de même du taux de l'ECU. Celui-ci, qui était la moyenne pondérée des différentes monnaies composantes, tend maintenant à se déterminer de façon indépendante, sur les marchés internationaux. Le taux de l'ECU peut être plus attractif que celui de l'euro-dollar.

- 3 - La volatilité des devises

Au cours des dernières années, le dollar s'est montré particulièrement volatil et les émissions en euro-dollars ont comporté des risques de change importants, surtout pour les emprunteurs non américains. Cette volatilité a contribué à rendre plus attrayantes des émissions en d'autres devises, et notamment en ECU. En effet, les fluctuations de l'ECU ont été nettement plus limitées que celles du dollar, et celles des monnaies composantes. L'ECU a pu permettre aux emprunteurs de diversifier leur structure d'endettement et de minimiser le risque de change.

* * *

... / ...

Au terme de cette étude, certaines conclusions apparaissent. Certes, le dollar conservera encore longtemps une place primordiale sur les marchés euro-obligataires. Cependant le rôle de l'ECU se développe rapidement. Les participants, ainsi que les titres se diversifient. L'ECU n'est plus limité aux institutions et aux sociétés européennes. Il devient une source de financement de sociétés américaines et japonaises, etc... et d'organisations internationales. Il offre également aux investisseurs des possibilités intéressantes de diversification de portefeuille. D'autres signes sont encourageants, tels le développement, depuis 1983, d'un marché secondaire actif et, depuis 1986, la création d'un marché des "futures" à New York (2). Toutefois, il faut garder présent à l'esprit que le développement de l'ECU s'explique, en partie, par sa relative stabilité sur le marché des changes. Un dollar bas à taux d'intérêt faible serait à nouveau très attractif pour les emprunteurs, ainsi qu'en témoigne le ralentissement observé au début de l'année 1986. Pour que la part prise par l'ECU sur les marchés euro-obligataires s'accroisse, il faudra un renforcement de la coopération monétaire européenne, qui permette la réalisation d'un grand espace financier européen. Il faudra également que les marchés européens développent de nouveaux instruments financiers. Enfin, la création d'un Fonds Monétaire Européen constituerait une étape importante dans cette voie.

(2) Voir J. PEYRARD, Risque de change, Edition Vuibert, Paris, 1986, Chapitre 7, p. 125.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

35

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Les politiques d'investissements directs
de la Communauté Européenne et des Etats-Unis"

Communication de

Daniel VAN DEN BULCKE, Professeur à
l'Université d'Etat d'Anvers

INTRODUCTION

Selon les estimations des Nations Unies, les pays de la Communauté Européenne (CE) et les Etats Unis (EU) représentaient en 1980 trois quarts du stock des investissements directs étrangers (IDE) dans le monde. Alors que cette proportion s'élevait encore à 81% en 1971, les flux d'investissements directs américains ont diminué à la fin des années soixante-dix. Pendant la période 1966-70 les EU réalisaient encore les deux-tiers des IDE mondiaux contre seulement la moitié pendant les années 1976-80. Durant ces mêmes périodes, la part relative des cinq pays les plus importants de la CE augmentait de 27 à 36 % (CTC, 1983, p.18). Bien que les EU restent de loin le plus important pays d'origine des investissements directs, et donc des entreprises multinationales (EMN), il est intéressant de constater que ce vaste pays est redevenu depuis peu de temps le pays hôte qui reçoit le plus d'IDE. On doit retourner à la période d'avant 1914 pour retrouver les EU dans une telle situation.

Jusqu'en 1970, le rapport entre le stock cumulé des investissements directs détenus à l'étranger et les investissements directs contrôlés par les étrangers aux EU s'élevait à un coefficient de 5,2. Ce ratio tombait à la moitié (2,5) au début des années 1980. Pendant la période 1976-1981, l'IDE se dirigeant vers les EU s'élevait à 2,8% de l'investissement intérieur brut américain, contre seulement 0,6 % et 1,1 % pendant respectivement les périodes 1960-70 et 1971-75. Entre 1979 et 1984 l'IDE venant des EU augmentait avec 25%, jusqu'à 233 milliards de dollar, tandis que l'IDE qui se dirigeait vers les EU se multipliait par trois et atteignait un niveau de 160 milliards de dollar (Bale, 1983, p. 33-34). En 1979 les filiales étrangères employaient 900.000 personnes dans le secteur manufacturier des EU, c'est-à-dire presque 5% de l'emploi industriel total.

Rien qu'il n'y ait pas eu un véritable repli des EMN américaines en Europe (Van Den Bulcke, 1979), il y a certainement eu une certaine réorientation des nouveaux investissements américains vers les pays qui font partie du soi-disant "Pacific Basin". Entre 1979 et 1983, l'IDE américain au Japon et d'autres pays du Pacifique augmentait à un taux annuel de 20%, ce qui est trois fois plus rapide que l'IDE américain en Europe. L'IDE japonais aux EU a pris un essor remarquable, puisqu'il augmentait avec 340% de 3,4 à 15 milliards de dollar. Déjà en 1982 les investissements directs du Japon dépassaient le niveau des EMN françaises et allemandes aux EU (Tsurumi, 1986, p.23)

Le rapport entre l'investissement direct américain en Europe et l'investissement européen aux EU s'élevait en 1973 à 2,74 pour l'ensemble des secteurs et à 4,3 pour le secteur manufacturier. Dix ans plus tard ces coefficients étaient descendus jusqu'à 1,5 et 1,85. Que les investisseurs américains s'intéressaient de moins en moins à l'Europe est démontré par la baisse du taux de croissance des stocks d'investissements dans le secteur manufacturier de 52% en 1973-77 à 22% en 1978-82 pour l'IDE américain en Europe. Pour les mêmes périodes l'investissement européen aux EU montait de 90 à 104 %. Environ 45 % de l'IDE américain se trouve dans les pays du Marché Commun, tandis que les pays qui font partie de la CE réalisent 62 % de l'IDE aux EU (Lanteri, 1984, p.61).

Une autre indication du fait que le soi-disant "défi américain" de J.J. Servan Schreiber n'était que l'annonce d'un "défi multinational", se trouve dans l'évolution dans la composition des 100 premières firmes industrielles mondiales sur base du chiffre d'affaires comme publiés par la revue Fortune. En 1958 74 des 100 EMN les plus grandes étaient d'origine américaine, contre 13 pour la CE des Six et 11 pour le Royaume Uni et aucune pour le Japon. Le nombre d'EMN américaines qui s'étaient classées dans ce peloton de tête diminuait graduellement à 69 en 1966, 47 en 1976 et 43 en 1982. Durant cette dernière année, la CE des Dix avait classé 34 entreprises dans les cents premières EMN, tandis que le Japon en comptait déjà onze (Lemaître et Goybet, 1984, p.60).

LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Le Traité de Rome (1957) ne mentionne pas explicitement les EMN. Il n'y a que l'article 86 sur l'abus de la puissance économique des grandes entreprises qui s'applique surtout aux EMN, dont les avantages oligopolistiques sont leurs vrais atouts. En fait, dans la théorie de l'intégration économique dans le contexte européen on avait attaché assez peu d'importance aux IDE et EMN.

A part des réactions de la Communauté aux mesures américaines contre les paradis fiscaux (1962) et une proposition pour améliorer les informations sur les flux des capitaux (1965), la Commission de la CE ne s'était pas vraiment intéressée aux IDE et les EMN. Les rapports publiés en 1970, montraient d'une part l'ambivalence de la CE envers les EMN et indiquaient d'autre part les fondements de la politique de contrepoids à laquelle souscrit la Commission de la CE. Bien que les propositions de quelques experts nationaux qu'en 1970 avaient rédigé des études individuelles, suscitèrent beaucoup de réactions négatives outre-Atlantique, la Commission de la CE niait de partager leurs avis. Don Colonna, membre de la Commission, défendait dans son rapport sur la politique industrielle européenne la position que les entreprises communautaires devraient pouvoir faire contrepoids aux grandes entreprises américaines et japonaises, aussi bien sur les marchés intérieurs que extérieurs.

Le rapport Colonna suggérait que plusieurs entraves légales et fiscales ne permettaient pas aux firmes européennes de réaliser la concentration économique nécessaire. Il est certain que, pendant de longues années, on a attaché trop d'importance au statut de la Société Anonyme Européenne et que par conséquent l'harmonisation des systèmes nationaux était négligée. La Banque Européenne d'Investissement recevait la permission d'intervenir en faveur des initiatives qui pourraient mener à des fusions par dessus les frontières. Depuis 1973, le Bureau pour la Coopération des Entreprises cherche à aider des petites et moyennes entreprises qui cherchent elles-mêmes des partenaires dans d'autres pays de la CE. La Commission s'exprime aussi d'une façon positive sur l'essaimage des entreprises de la CE dans le reste du monde et pense dans ce but de développer un système communautaire d'assurance des risques politiques des IDE. Voilà quelques exemples de l'attitude favorable de la Commission envers la multinationalisation des entreprises.

La Conférence au Sommet à Paris (1972) et le mémorandum danois (1973) ont amené la Commission à introduire en novembre 1973, un projet de résolution au Conseil relatif aux mesures que doit prendre la Communauté pour résoudre les problèmes soulevés par l'expansion des EMN. Ce projet, étant accompagné d'un avis de la Commission au Conseil, justifiait ces propositions en les plaçant dans une perspective plus large. Le projet tendait essentiellement à introduire, dès que possible, des réglementations concernant un grand nombre de points spécifiques. Il était dès lors assez surprenant de constater qu'en 1976, l'année où les pays de la CE signaient à titre individuel les "principes directeurs" du code pour les EMN de l'OCDE, la Commission décida de retirer

ses propositions antérieures. La Commission croyait avoir commis une erreur tactique en mettant trop de mesures dans un même paquet. Depuis lors la proposition la plus controversielle qui fut lancée séparément est celle sur l'information et la consultation des travailleurs dans les EMN (1983).

Dans son mémorandum sur les EMN de 1973, la Commission promettait un rapport annuel avec de l'information de base sur les grandes entreprises nationales et multinationales, pour qu'on puisse se former une opinion sur la politique poursuivie par ses différentes entreprises. On pensait en particulier à des informations sur l'emploi, les investissements, les profits, les impôts payés, les dépenses de recherche et de développement, etc... aussi bien pour la maison-mère que pour les filiales dans les différents pays d'accueil. Bien que la Commission n'ait pas tenu sa promesse, des pas importants ont été franchis dans le domaine de l'information pour les actionnaires et les créateurs à la suite de l'acceptation de la quatrième et la septième directive du droit des sociétés. La proposition de directive Vredeling veut aller encore plus loin en obligeant les EMN à informer les travailleurs dans les filiales d'une façon régulière et les prévenant d'avance de certaines décisions.

La quatrième directive du droit des sociétés (1978), qui harmonise les comptes annuels des sociétés de capital dans la Communauté, n'inclut pas d'obligation à fournir des indications sur la participation éventuelle de la firme à un groupe multinational. La septième directive (1983) par contre, vise explicitement les firmes liées et les membres de groupes. Quand une société-mère détient le pouvoir de décision dans d'autres firmes, des comptes consolidés doivent permettre d'analyser la situation financière de l'entreprise tout en excluant les transactions intragroupe. Les EMN s'inquiètent beaucoup de la neuvième, mais provisoire, proposition de directive du droit des sociétés, qui partirait du principe que la maison-mère et les filiales font partie d'une seule entité économique avec une stratégie globale et un pouvoir de décision central. Si le Conseil de la CE accepterait une telle proposition, la maison-mère serait par exemple considérée comme responsable des dettes, du respect de la politique concurrentielle, et de la participation des employés à la gestion de ses filiales.

La proposition de directive Vredeling va déjà dans cette direction. La maison-mère d'un groupe multinational qui emploie au moins 1000 personnes dans la Communauté devra fournir aux travailleurs et leurs représentants des informations régulières sur l'activité du groupe et sur les décisions avec des effets importants pour les travailleurs, comme par exemple la fermeture partielle ou totale d'une filiale, l'expansion ou le changement des activités, les changements de l'organisation du groupe, et le commencement ou la fin d'accords de collaboration avec d'autres entreprises. Un aspect controversiel de la première version (1980) de la proposition de directive Vredeling fut le "court-circuit" qui aurait permis aux représentants des travailleurs d'avoir un accès direct aux "real decision makers" dans la maison-mère. Dans le nouveau texte (1983), cet

article a été vidé de son contenu puisque les travailleurs ne puissent prendre contact que par écrit et que la réponse soit transmise par les dirigeants de la filiale.

Dans ses tentatives de valoriser les syndicats des travailleurs comme des contrepoids envers les EMN, la Commission attache beaucoup d'intérêt à la transparence des activités multinationales; une proposition datant de 1973, qui voulait obliger les EMN de notifier la Commission de leurs intentions de fusion, a été adaptée et relancée en 1985.

Pour compléter cette brève énumération de la politique de l'IDE de la CE il faut encore mentionner la directive sur les licenciements collectifs des EMN (1972) et les directives sur l'assistance mutuelle des autorités fiscales nationales dans le domaine des impôts directs et indirects (1977 et 1979).

Il faut signaler aussi que la Commission de la CE est intervenue auprès de la France et de la Grande Bretagne pour éliminer des restrictions sur la mobilité de l'IDE à l'intérieur du marché Commun. La Commission essaye aussi de limiter la surenchère des incitants à attirer de nouveaux investissements étrangers.

LES ETATS UNIS

Le principe fondamental de la politique d'investissement direct des Etats Unis, est que le marché libre doit déterminer la direction des flux des capitaux pour que soit réalisée l'efficacité économique dans le monde. Suite à cette position la politique de base des EU est celle du "traitement national", c-à-d. que le capital étranger soit permis sur pied d'égalité avec les investisseurs locaux (US Department of Commerce, 1976, p.141). Selon certains auteurs les EU auraient moins de restrictions pour l'IDE que la plupart des autres pays industriels. Pourtant, pour des raisons de sécurité nationale, les étrangers n'ont pas la permission d'investir dans des secteurs liés avec la navigation intérieure, les transports aériens, l'énergie hydroélectrique et atomique ainsi que la défense.

Pour des raisons de comptabilité, les investisseurs étrangers qui prennent possession d'au moins 10 pour-cent d'une entreprise américaine ou achètent un terrain de 200 'acres' ou plus, doivent enregistrer cette transaction au Bureau of Economic Analysis du Ministère du Commerce. La "US Securities and Exchange Commission" exige qu'une firme, qui achète 5 pour-cent ou plus des actions d'une entreprise américaine cotée en bourse, doit signaler ce rachat et répondre à des questions détaillées et délicates. Dans le secteur minier beaucoup d'investisseurs étrangers sont refusés parce que leur pays d'origine n'applique pas la règle de réciprocité aux investisseurs américains. D'après un spécialiste canadien, il existe aux EU "a great variety of restrictive regulations and a confusing array of obstructing legal hurdles, all creating a high degree of uncertainty, which itself is perhaps the ultimate effective bar to foreign investment" (Patterson, 1984, p.50). D'autre part il faut admettre que les lois et les pratiques administratives américaines qui sont une entrave à l'implantation étrangère, sont imposés aux firmes locales au même titre que les investisseurs étrangers. De ce fait il ne s'agit pas toujours d'une vraie discrimination, comme par exemple pour les lois anti-trust.

A la suite de l'accroissement de l'IDE aux EU et surtout des investissements venant des pays de l'OPEP, plusieurs parlementaires exigeaient une réglementation plus restrictive. Pour alléger ces critiques, le président Ford créa en 1975 un Comité des Investissements Etrangers (Committee of Foreign Investment in the United States- CFIUS). Ce comité a reçu comme fonctions: l'étude de l'évolution de l'IDE aux EU; le recensement et l'examen des investissements qui pourraient avoir des effets importants pour l'intérêt national du pays; et l'analyse de propositions soumises en vue de mieux contrôler l'IDE aux EU. Le Comité doit aussi entrer en contact avec tout gouvernement étranger visant à réaliser un investissement important aux EU par l'intermédiaire d'une firme ou d'une entreprise publique. N'étant pas très actif au début de ses activités le Comité a revu 25 cas entre 1980 et 1984, dont seulement un était un investissement d'un citoyen étranger privé. En fait, c'est la participation grandissante

des gouvernements étrangers à la multinationalisation de leurs entreprises qui a amené le Comité à s'intéresser presque exclusivement à des cas pareils (Bale 1984, p.29) Il faut préciser que le Comité lui-même n'a aucune autorité à bloquer un investissement étranger. S'il y aurait des conséquences néfastes d'un investissement particulier pour les EU, il a cependant la possibilité de faire appliquer à son égard les lois américaines existantes ou de proposer de la législation nouvelle. Une autre limite du CFIUS est que pendant que le projet soit à l'étude il n'y a pas moyen de retarder l'investissement jusqu'à ce que l'investigation soit complète.

Il y a plusieurs exemples où les politiques des états américains individuels envers l'IDE vont à l'encontre de la politique du gouvernement fédéral. Tandis que le gouvernement américain est en principe opposé aux incitants de localisation, les états en font largement usage. En 1975 25 états votaient des lois qui limitaient la possibilité pour les étrangers de se procurer du "farmland". Plusieurs états limitent l'investissement étranger dans les secteurs de la banque et de l'assurance (Rosenthal 1980, p. 145-47). La taxe unitaire sur les profits des EMN est aussi une création d'un nombre d'états américains, qui a causé pas mal de problèmes.

En dépit de la politique de neutralité, le gouvernement fédéral des EU vient à l'aide des investisseurs étrangers aux EU, par exemple par l' "Invest in the USA Office", par les attachés commerciaux dans les ambassades américaines et par certaines mesures fiscales (Rosenthal, 1980, p. 184-191).

En ce qui concerne les investissements américains à l'étranger il semble que la politique de neutralité ait été quelque peu abandonnée. Dans des déclarations récentes, des responsables américains ont insisté sur la nécessité de regarder l'IDE dans les pays en voie de développement comme une forme primordiale d'assistance économique.

CONFLITS REELS ET POTENTIELS

Etant donné que la flexibilité des EMN est beaucoup plus grande que pour les firmes uni-nationales, l'Etat-Nation est confronté avec des problèmes spécifiques et des coûts d'adaptation plus élevés. Ces conflits éventuels reçoivent une dimension supplémentaire quand on tient compte de l'influence réelle et potentielle du pays d'origine sur l'économie du pays hôte par l'intermédiaire des filiales étrangères. Chaque pays exerce sa souveraineté, non seulement sur ses ressortissants nationaux, mais sur tous ses résidents. Certains pays, dont les Etats Unis, obligent les filiales étrangères qui font partie de groupes multinationaux qui ont leur maison-mère sur leur territoire, de respecter les lois et les règlements du pays d'origine. Levitt (1970, p. XIII) appelait cette intervention du pays d'origine dans les affaires du pays hôte de "l'impérialisme légal". Les EU ont, comme investisseur étranger dominant, créé pas mal de problèmes extra-territoriaux. On trouve des exemples de conflits entre les lois américaines et les obligations normales qui pèsent sur les filiales enregistrées dans un pays hôte dans le domaine de la politique anti-trust, la limitation aux exportations et la politique de la balance de paiements.

Dans le domaine de l'anti-trust deux genres de problèmes peuvent se poser. Il y a d'abord la situation où le pays d'origine ou le pays hôte tombe sous une mesure anti-trust et refuse l'application sur l'entité économique localisée sur leur territoire. Un autre problème pourra se poser quand le gouvernement est en faveur de certaines transactions qui sont sanctionnées par des mesures anti-trust d'un autre pays (CTC 1983, p.103). Un conflit récent opposa d'un côté un cartel de producteurs d'uranium non-américains et leurs gouvernements respectifs, et d'un autre côté la multinationale américaine Westinghouse avec le gouvernement américain. "It will take some time, and some remedial measures of a convincing nature, before its (the US) friends and allies recover from the realization that US courts are prepared to reward crippling damages to punish non-US uranium producers for nothing worse than that they have adopted defensive restraints on competition, after the US has threatened their survival and development by not only an embargo on imports, but by releasing its own stockpiles - two measures which had knocked the bottom out of the uranium market" (Hermann 1982, p.49).

Plus directe que dans les situations anti-trust, est l'influence des lois américaines dans le domaine de l'exportation. En effet, le "Trading with the Enemy Act" et le "Foreign Assets Control Regulations", ne permettent pas de vendre des produits stratégiques à des pays communistes. Ces lois tiennent la maison-mère responsable pour le respect par ses filiales étrangères. Pour les pays hôtes qui entretiennent des relations commerciales normales avec les pays communistes, cette attitude restrictive des EU peut résulter dans des pertes de commandes et donc d'emplois. Les deux causes célèbres sont le cas de Freuhauf-France et le gazoduc qui doit amener du gaz sibérien en Europe de l'Ouest.

En 1964 la maison-mère américaine Freuhauf corporation, im-

portant producteur de camions qui détenait 70 % des actions de Freuhauf-France, refusait sous la pression du gouvernement américain que sa filiale exécute le contrat de sous-traitance de "semi-trailleurs" avec la firme Berliet pour la livraison de tracteurs à la Chine. La non-exécution du contrat était interprétée comme une violation du droit français des sociétés. Le tribunal trouvait une solution à ce dilemme par la nomination d'un dirigeant temporaire qui devait veiller à l'exécution de la commande de Berliet, ce qui finalement était accepté par le Ministère des Finances américain. Selon l'opinion de Hermann (1982, p.35) l'histoire de Freuhauf prouve que d'une part l'administration américaine n'est pas très susceptible aux arguments des autres pays, mais que d'autre part elle s'adapte aux contre-mesures qui sont prises.

Même avant que les premiers contrats en 1981 étaient signés entre l'Allemagne Fédérale et l'Union Soviétique et que des entreprises d'autres pays s'étaient intéressés à la construction du gazéoduc de Urengoi en Sibérie à l'Europe de l'Ouest, il était critiqué par les EU. Les américains craignaient une trop grande dépendance de l'Europe de l'Ouest en matière énergétique et en voyaient une menace pour la sécurité de l'Europe. Le gouvernement américain était convaincu que l'accord conclu aurait des conséquences néfastes pour l'Europe et intervint en imposant des restrictions à l'utilisation de la technologie américaine dans le but de le bloquer. Quand le gouvernement américain refusa que du matériel américain ou du matériel produit sous licence américaine serait vendu à l'Union Soviétique, le gouvernement français, italien, britannique et allemand rejetaient la légalité d'une telle décision. Rien que finalement les EU aient dû accepter l'exécution des contrats, il semble que les conflits politiques ont fait perdre de vue les aspects économiques. Les firmes européennes ont accordés aux soviétiques de conditions de crédit très avantageuses, tandis que la baisse des prix du pétrole et du gaz et la formule du "product buy back" posent des problèmes majeurs. Loeber et Friedland (1983, p.59) pensent par contre que ce problème est plus général: "Many of the problems connected with the present Siberian pipeline project underscore the fact that general legal guidelines on large scale compensation agreements are missing".

Un autre exemple de l'application extra-territoriale des lois américaines sont les paiements illicites. Depuis 1977 les EU ne limitent plus la poursuite des pratiques de corruption aux membres de l'administration américaine, mais la prolongent aux paiements douteux à des fonctionnaires étrangers. Le "US Foreign Corrupt Practices Act" tient la maison-mère responsable si elle est au courant que des pots-de-vin ont été payés par une de ses filiales étrangères ou un de ses employés à des fonctionnaires, des partis ou des candidats politiques.

Un irritant nouveau dans dans les relations entre les EU et les autres pays industriels, qui sont originaires d'IDE, est de nature fiscale. Le système du "worldwide unitary taxation", qui a été adopté par un certain nombre d'états américains prend comme revenu imposable le total mondial de toutes les entreprises liées avec la firme localisée sur leur territoire. Le système de l'impôt unitaire

peut au fisc de l'Etat américain en question d'attribuer

une portion du revenu total du groupe à l'unité localisée sur son territoire, en se basant sur la taille relative de l'activité économique dans l'état même. Quand des filiales étrangères sont incluses dans un groupe unitaire, des bénéfices réalisés par la maison-mère étrangère ou les filiales situées en dehors des EU, peuvent être attribués à la filiale américaine. Pour estimer la part relative des filiales étrangères, la plupart des états utilisent une moyenne de sa part relative dans les ventes mondiales, ainsi que les salaires payés et l'actif consolidé. Cette méthode, qui est en contradiction avec la méthode utilisée par le gouvernement fédéral et la méthode d'"arm's length pricing", peut causer une double taxation qui n'est pas prévue ou réglée par les accords fiscaux existants. Suite à la pression du gouvernement britannique, hollandais et canadien et la mauvaise publicité pour les nouveaux investisseurs potentiels, quelques-uns des 13 états qui en 1980 appliquaient le système de l'impôt unitaire l'ont depuis lors abandonné.

Jusqu'ici les problèmes d'extraterritorialité ont généralement été considérés comme étant d'origine américaine. La multinationalisation croissante des firmes européennes et l'expansion de l'IDE aux EU auront comme conséquence une augmentation de ce genre de problème pour les EU elles-mêmes. Déjà les américains se sont fort inquiétés de la prolifération des multinationales publiques d'une part et des efforts de la Commission de la CE à améliorer la démocratie industrielle en donnant des droits spéciaux aux travailleurs des multinationales, d'autre part.

La politique d'IDE des EU s'inspire du fait que les investisseurs privés, nationaux et étrangers, se basent exclusivement sur des facteurs économiques et qu'il n'y ait donc pas besoin de prendre des mesures spécifiques. Par contre, quand les investisseurs étrangers sont contrôlés par un état étranger, il devient possible que ces investissements soient utilisés pour des buts politiques étrangères ou que ces entreprises obéissent ou tiennent compte des exigences de la politique commerciale ou économique du pays d'origine. C'est surtout le rapport Rosenthal (1980, p.140) qui critiquait le gouvernement américain pour ne pas suffisamment prendre en considération la possibilité que la poursuite de bénéfices élevés ne soit pas l'objectif principal de la filiale étrangère qui appartient à une multinationale publique.

C'est surtout dans des secteurs avec une importance stratégique qu'on trouve des entreprises publiques, c.à.d. l'énergie, le transport, et les matières premières ainsi que de la technologie avancée. Les Nations Unies (CTC 1983, p.52) ont recensé 42 entreprises publiques avec un chiffre d'affaires de plus d'un milliard de dollar. Trente de ces firmes sont originaires des pays du Marché Commun et sont comparables à des firmes privées. La France, l'Italie et l'Espagne placent respectivement 6 à 7 entreprises dans cette liste des 42 plus grandes firmes publiques. En plus les pays du Marché Commun prennent les dix premières places dans cette "hit parade" des entreprises d'état.

Les milieux d'affaires américains rejetèrent violemment la possibilité d'une application extra-territoriale de la proposition de directive Vredeling sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises multinationales. Plusieurs membres du Congrès américain formulèrent même des contre-mesures et voulurent prendre des représailles envers la Communauté. La deuxième version de la proposition stipule que si le centre de prise de décision d'une entreprise se situe dans un pays non-membre, sa direction doit se faire représenter dans la Communauté par un agent autorisé à remplir les exigences d'information et de consultation prévues dans la directive. A défaut d'un tel agent la direction de chaque filiale concernée dans la CE sera considérée comme responsable vis-à-vis de ses obligations des articles 3 et 4. Cette formulation va moins loin que le texte original, qui prévoyait dans le cas d'EMN n'assurant pas la présence au sein de la Communauté d'au moins une personne capable de remplir ces obligations, que la responsabilité incombait à la direction de la filiale avec l'effectif le plus important dans la Communauté. Ce principe de la filiale hôte étant abandonnée dans la nouvelle version, il semblerait que les EMN américaines aient reçu des garanties suffisantes d'absence de poursuites judiciaires dans leur pays d'accueil de la Communauté (Van Den Bulcke, 1984, p.243).

CONCLUSION

La croissance des investissements croisés (Mucchieli, 1982), n'a fait que renforcer la dominance des EU et des pays de la CE dans le domaine de l'investissement direct étranger. Après les craintes européennes de la domination économique et politique des EMN américaines des années soixantes et l'inquiétude américaine sur l'expansion des investissements directs venant de l'Europe et de certains pays de l'OPEP dans la deuxième moitié des années soixante-dix, on a finalement compris que les multinationales sont un vrai phénomène mondial. Chez les multinationales les plus multinationalisées le comportement géocentrique ou la stratégie globale est peu différent selon que l'EMN soit d'origine américaine ou européenne. Ce n'est que dans les premiers stades de la multinationalisation que les réflexes nationaux peuvent être importants (Van Den Bulcke, 1984, p. 258-259).

Que cela ait été, dans une certaine mesure, compris, se montre par la signature des "principes directeurs" pour les EMN de l'OCDE, le code de bonne conduite du BIT sur l'emploi et la politique sociale, l'accord du CNUCED sur les pratiques commerciales restrictives, et les délibérations entre des membres du Congrès Américain et le Parlement Européen sur le projet de code Lange-Gibbons. Toutefois il reste des situations de discrimination directe ou indirecte au sujet de l'IDE de l'un ou de l'autre côté de l'Atlantique.

Les problèmes sur l'IDE entre les EU et la CE n'ont certainement pas pris l'ampleur d'un certain nombre de confrontations dans le domaine du commerce international. Dans certains cas les contacts entre les gouvernements ont aidé à résoudre ces conflits, tandis que dans d'autres cas ils étaient quand même moins graves que prévu.

Dans le domaine de l'anti-trust le code de la CnuCED sur les pratiques commerciales restrictives (1980) stipule que le pays industriel qui entame une investigation devrait en prévenir le pays de la maison-mère de cette entreprise et qu'on devrait faire appel à une consultation pour essayer de minimiser les conflits juridiques. En plus l'OCDE a recommandé en 1979 une procédure de conciliation par laquelle un pays qui est concerné par des pratiques commerciales restrictives trouvant leur origine dans un pays étranger, doit s'adresser à l'état en question pour corriger cette pratique. Les EU ont aussi conclu des accords bilatéraux sur l'anti-trust avec le Canada, l'Australie et l'Allemagne Fédérale.

Pour le contrôle des exportations envers des pays communistes les tentatives des EU de prendre des mesures à travers les filiales étrangères des EMN américaines, n'ont pas toujours eu le résultat envisagé et ont créé des tensions sérieuses avec les pays hôtes. Dans le contexte de l'OTAN il existe un Comité de Coordination (Cocom) qui essaye de limiter l'accès des pays de l'Est aux produits de haute technologie avec un potentiel militaire. Mais de moins en moins de pays tiennent compte des listes Cocom quand

les retombées économiques sont considérées comme importantes.

L'application extra-territoriale de la loi américaine sur les paiements illicites n'a jusqu'ici pas causé tant de problèmes. Que cet aspect ait beaucoup perdu de son intérêt est montré aussi par le manque de progrès réalisé dans les négociations sur un code des paiements illicites qui sont tenues dans le cadre de l'ONU.

Le fait que certains états américains aient abandonné le système de l'impôt unitaire est dû non seulement aux objections de pays européens, mais aussi parce que le gouvernement fédéral américain n'est pas très favorable à ce système.

Bien que les EU aient accepté que les EMN doivent fournir des informations sur leurs opérations aux travailleurs dans les filiales, lors de la signature des codes volontaires de l'OCDE et de l'OIT, les EMN américaines se sont sérieusement opposées à la proposition de directive Vredeling qui veut rendre cela obligatoire. Les EU s'inquiètent aussi de l'influence croissante des multinationales d'état européens, ainsi que de la politique industrielle européenne. Il se pourrait en effet que la politique de rendre plus fortes et compétitives les entreprises européennes soit réalisée en discriminant envers les filiales américaines établies en Europe.

Les EMN américaines sont devenues tellement dépendant de la production étrangère et de la division internationale à l'intérieur des groupes, que l'administration américaine attache autant d'importance à la liberté d'investir à l'étranger qu'au principe du libre commerce. Les EU insistent non seulement sur le droit de ses sociétés de s'implanter à l'étranger; s'opposent aux obligations d'un certain niveau d'exportation ou de soustraction locale; et exigent l'application du traitement national entre leurs filiales et les entreprises autochtones. Les EU voudraient que le GATT s'occupe plus explicitement des questions où le commerce et l'investissement international sont étroitement liés.

BIBLIOGRAPHIE

Bale, H.(1983), The US Federal Government's Policy Towards Foreign Direct Investment, in E.Fry et L. Radebaugh, Regulation of Foreign Direct Investment in Canada and the United States, Provo, p. 29-46

Batram, S.(1985), The Legal Environment for Canada-United States Investment, in E. Fry et L. Radebaugh, Canada-US Economic Relations in the "Conservative" Era of Mulroney and Reagan, Provo, p.59-69

Center on Transnational Corporations (Nations Unies) (1983), Transnational Corporations in World Development, Third Survey, New York, 385 p.

Hermann, A.(1982), Conflicts of National Laws with International Business Activity: Issues of Extraterritoriality, Washington, 96p.

Lanteri, M.(1984), Les investissements directs Etats Unis/Europe, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, n°4771, Paris 116p.

Lemaître, P. et Goybet, C.(1984), Les entreprises multinationales dans la Communauté Européenne: Leur importance et leur rôle, IRM-PUF, Paris, 77p.

Levitt, K.(1970), The Silent Surrender: The American Economic Empire in Canada, New York, 185p.

Loeber, D. et Friedland, A.(1983), Soviet Imports of Industrial Installations under Compensation Agreements: West Europe's Siberian Pipeline Revisited, Columbia Journal of World Trade, Winter, p.51-62

Mucchielli, J. e.a.(1982), Multinationales Européennes et Investissements Croisés, Economica, Paris, 231 p.

Patterson, N.(1983), Canada-US Foreign Investment Regulation: Transparency versus Diffusion, in E. Fry et L. Radebaugh, Regulation of Foreign Direct Investment in Canada and the United States, Provo, p. 47-62

Rosenthal, B.(1980), The Adequacy of the Federal Response to Foreign Investment in the United States. 20th Report by the Committee on Government Operations, US Government Printing Office, Washington, 217 p.

Safarian, A.(1983), Governments and Multinationals: Policies in the Developed Countries, Washington, 118p.

Tsurumi, Y.(1986), Japanese and European Multinationals in America: A Case of Flexible Corporate Systems, in K. Macharzina et W. Staehle, European Approaches to International Management, W. De Gruyter, New York, p.23-37

US Department of Commerce (1976), Foreign Direct Investment in the United States, Volume I, 249 p.

Van Den Bulcke, D. e.a. (1979), Politiques d'investissements, réductions ou cessations d'activités de multinationales en Europe, CEEIM-PUF, Paris 243 p.

Van Den Bulcke, D. (1984) L'autonomie de décisions des filiales des entreprises multinationales, dans J Vandamme, L'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises multinationales, PUF-IRH, Paris, P.239-269

Webley, S. (1974), Foreign Direct Investment in the United States, Washington, 55p.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 2 : RELATIONS MONETAIRES ET FINANCIERES

"Emergence de l'Ecu face au Dollar dans les
relations monétaires internationales"

Communication de
Dario VELO, Professeur,
Université de Pavie

La crise du système monétaire international provoquée par l'inconvertibilité du dollar semble être arrivée à un tournant, mais est loin d'être résolue.

Il y a trente ans, Triffin remarquait déjà qu'une monnaie nationale ne peut prétendre garantir, à elle seule, la stabilité d'un système monétaire, sauf en cas de situations particulières destinées à être résolues dans le court terme. Dans ce cas, le dilemme est le suivant: une crise déflationniste ou une crise inflationniste.

Une telle situation exige donc un examen approfondi qui prenne en compte l'ensemble des problèmes monétaires et financiers. Le développement et le mode de financement du système économique international sont remis en discussion. La création d'un nouveau système monétaire est la condition sine qua non pour permettre à la finance internationale d'avoir un développement équilibré et de jouer un rôle dans l'évolution mondiale.

1. Le financement du développement

En ce qui a trait au financement du développement, l'aspect le plus important à souligner est qu'aujourd'hui nous assistons, à l'échelle mondiale, à la fin d'une phase de développement et au début d'une nouvelle époque. Le pro-

cessus d'intégration monétaire en cours au niveau planétaire exige un nouvel examen des solutions expérimentées dans le passé.

Prenons par exemple les phases qui ont caractérisé l'industrialisation. Elles peuvent être ramenées à trois modèles fondamentaux:

- a) le premier est le modèle anglais qui a été le premier exemple de révolution industrielle. Le développement industriel a pu s'autofinancer dans une mesure jamais égalée par la suite, grâce aux importants bénéfices découlant de l'innovation et de la position de monopole au niveau mondial;
- b) le second est le modèle allemand, caractérisé par le rôle de la banque mixte. Il s'agit d'un modèle typique des pays occidentaux parvenus au stade de la révolution industrielle avec un certain retard. Pour récupérer ce retard, ces pays ont dû faire un "bond en avant" allant au-delà des capacités d'autofinancement de l'industrie. Pour assurer le succès du processus d'industrialisation, la banque a donc dû y participer directement;
- c) le troisième, enfin, est le modèle russe. Dans ce cas, le retard accumulé était tel qu'il a nécessité l'intervention directe de l'Etat à l'appui du développement. Précisons tout de suite que, dans ce cas historique, la révolution bolchevique a accentué le rôle programmateur de l'Etat.

Bien que très différents, ces trois modèles ont en com-

mun un trait essentiel: le développement industriel a toujours été financé par des ressources pour la plupart d'origine nationale. Dans ces trois modèles, l'objectif de l'équilibre de la balance des paiements est compatible avec le développement.

Or, dans la phase actuelle du développement, un fait nouveau apparaît toujours plus clairement, c'est-à-dire le caractère caduc de ces modèles. Aucune de ces solutions expérimentées au cours de l'histoire ne peut servir de fondement au développement des pays du Tiers Monde puisque les ressources nécessaires pour passer du sous-développement au développement dépassent nettement les capacités d'épargne de ces pays.

Une indication à caractère général ressort de ces observations: le développement dépendra toujours plus de la capacité d'effectuer des transferts internationaux de ressources. On doit donc apprendre à vivre avec des déficits structurels, à long terme, dans les comptes avec l'étranger des pays en voie de modernisation.

Dans le passé, la croissance économique a bénéficié de l'appui d'un développement en profondeur qui a assuré la richesse, dans le cadre des différentes sociétés, à des couches toujours plus vastes. Un tel processus est sur le point de s'achever puisqu'il a engendré une division du travail et des revenus essentiellement égalitaire. Le progrès de la di-

vision du travail dépend aujourd'hui de la possibilité d'agrandir les marchés, c'est-à-dire de la possibilité de mettre en oeuvre un développement en extension.

La question qui se pose est donc de savoir si le système monétaire et financier est en mesure de soutenir le processus que nous venons de décrire. S'il ne l'est pas, nous nous trouverons confrontés à l'alternative suivante: crise/développement du système monétaire et financier ou bien crise/stagnation de l'économie au niveau mondial.

2. Un précédent historique

Si le développement de l'économie à l'échelle mondiale requiert le transfert systématique de ressources des pays industrialisés aux pays en voie de développement, l'accroissement de l'endettement international doit être considéré comme normal (fonction du développement) à condition toutefois que les conditions nécessaires existent (et que des mécanismes financiers appropriés soient mis en oeuvre).

Ce n'est pas la première fois qu'un tel problème se pose. Il suffit en effet de considérer le précédent historique du rôle joué par la Grande Bretagne en tant que centre promoteur du développement international, au niveau tant réel (exportation de biens et services) que financier (en premier lieu, la City). L'analyse historique de ce précédent permet de cerner les conditions qui ont permis son succès ainsi que

les causes de la crise qui suivit.

Résumant les faits, nous pouvons dire que ce système a connu sa période de plus grande stabilité (fin XIX^e, début XX^e siècle) tant que la Grande Bretagne a été en mesure de compenser ses exportations de capitaux par un excédent correspondant de la balance commerciale. Au cours de la période considérée, la Grande Bretagne a constamment été une exportatrice nette de capitaux qui étaient investis à long terme à l'étranger. Grâce à l'organisation parfaite de la City, ces capitaux servaient à financer les déficits structurels des pays en voie de développement. Cet écoulement de capitaux pouvait être réalisé sans compromettre la stabilité du système et, en particulier, le rôle de la livre sterling en tant que principale monnaie de réserve et de paiement international, puisqu'il était compensé par un excédent de la balance commerciale anglaise. En d'autres termes, les capitaux alloués par l'Angleterre sous forme de prêts et d'investissements lui revenaient sous forme de demande de biens et de services. Qui plus est, la stabilité de ce système était également garantie par le fait que, grâce à la City (principal centre financier international), l'Angleterre pouvait faire face aux pressions éventuelles exercées sur ses réserves d'or en attirant d'importantes quantités de métal jaune provenant surtout des pays européens, par le biais de manœuvres du taux d'escompte de la part de la Banque d'Angle-

terre.

Bien que très sommaires, ces indications suffisent pour tracer un tableau schématique du système financier et monétaire en vigueur à la fin du siècle dernier.

Par une approche analogue, on peut affirmer que le système susdit a connu la crise lorsque la Grande Bretagne a perdu sa suprématie économique à la suite de l'expansion de la révolution industrielle. L'apparition sur la scène mondiale de deux nouvelles puissances économiques et politiques, l'Allemagne et les Etats-Unis, a provoqué la crise de la prédominance commerciale anglaise sur tous les marchés libres. Dès lors, il a toujours été plus difficile à la Grande Bretagne de compenser ses exportations de capitaux par un surplus correspondant de la balance commerciale.

Sans nous engager plus avant dans l'examen de ce précédent historique, remarquons toutefois qu'il démontre qu'il est possible de financer des déficits structurels à long terme des pays en voie de développement.

Par ailleurs, ce précédent prouve aussi que le financement du développement, au niveau international, ne peut être garanti par un seul centre (un seul pays) qu'en présence de conditions spécifiques (suprématie economico-financière), destinées à disparaître avec le temps.

3. La situation actuelle. Le rôle des Etats-Unis

Le précédent historique anglais peut nous permettre de déterminer dans quelle mesure les Etats-Unis peuvent garantir, dans les conditions présentes, le financement du développement international. Il s'agit en dernière analyse de vérifier si les Etats-Unis sont à même de réitérer le précédent historique anglais, compte tenu de la différence des scénarios politico-économiques.

Comme dans le cas anglais, nous devons constater l'existence, pendant une certaine période, de conditions qui ont permis aux Etats-Unis de compenser des exportations importantes de capitaux par un excédent de la balance commerciale. Au début de l'après-guerre, les Etats-Unis n'ont eu aucune difficulté à le faire; comme preuve d'une telle capacité, limitons-nous à citer le plan Marshall.

Plusieurs symptômes font penser que les conditions susdites n'existent plus aujourd'hui. Tout comme, au début du siècle, l'émergence de l'Allemagne, de la France et des Etats-Unis avait affaibli la prédominance économique de la Grande Bretagne, dès la fin des années 60, l'achèvement de l'Union douanière européenne a ôté aux Etats-Unis leur hégémonie économique, jusqu'alors incontestée.

Avec l'expansion de la révolution industrielle, la Grande Bretagne perdit le privilège d'être la seule puissance industrielle existant au monde. Avec la naissance de la

CBE, les Etats-Unis ont perdu le privilège d'être le seul marché développé avec des dimensions continentales, convenant aux techniques modernes de production.

En 1943, l'année de Bretton Woods, l'économie américaine représentait 40% environ du PIB mondial; 90% des réserves mondiales d'or était concentré à Fort Knox; le système industriel américain tournait à plein régime alors que le reste du monde subissait les dévastations de la guerre. Aujourd'hui, le pourcentage du PIB mondial assuré par les Etats-Unis n'est plus que la moitié de ce qu'il était il y a quarante ans; les réserves de métal jaune ont été réparties; le reste du monde s'est développé à un rythme plus accéléré que l'économie américaine.

Ces quelques données cernent les limites historiques, insurmontables, du rôle que les Etats-Unis peuvent jouer. Si d'une part le "poids" des Etats-Unis sur l'économie mondiale a diminué, d'autre part la demande de monnaie et de finance internationale pour étayer le développement et l'intégration économique à l'échelle mondiale a augmenté d'autant. Les deux effets s'ajoutent et engendrent le déséquilibre.

Dans ce cas aussi, notre analyse en restera là. Bien que sommaires, les considérations susdites suffisent à nous permettre de prendre acte des possibilités limitées qu'ont les Etats-Unis, dans les conditions actuelles, d'assurer à eux seuls un financement approprié du développement interna-

tionnal. Elles nous permettent également de cerner les limites d'une initiative visant à sortir définitivement de la stagnation sur le fondement d'un projet axé sur l'initiative américaine.

4. *Le marché européen des capitaux et le rôle de l'ECU*

Dès les années 60, les pays européens ont joué aux côtés des Etats-Unis un rôle important dans le financement du développement et dans l'intégration monétaire au niveau international. Ceci a été possible grâce à l'organisation du marché de l'eurodollar.

L'essor du commerce international, alimenté surtout par l'Europe, a exigé le développement de la finance internationale, et européenne notamment. Ne disposant pas d'une monnaie européenne, l'Europe n'a pas pu créer un marché européen des capitaux; toutefois, utilisant une monnaie tierce (le dollar), elle a pu organiser un marché parallèle.

Cette solution prouve la vigueur des agents économiques du vieux continent qui, par l'initiative privée, ont pallié l'absence d'action publique dans un secteur (la finance internationale) où celle-ci est appelée à jouer un rôle essentiel.

Certes, ces observations soulignent l'importance de la finance européenne, mais elles mettent aussi en lumière sa fragilité.

Il est difficilement pensable que les places européennes puissent parvenir à transformer, de façon stable et indéfiniment, des masses croissantes de dépôts à court terme en prêts à long terme, en continuant à utiliser une monnaie "étrangère". Une telle limite est de nature institutionnelle, abstraction faite de toute autre contingence possible.

Pour résoudre un problème analogue de transformation qui s'était présenté, dès le XIX^e siècle, sur le marché interne pour des transactions internes, les pays industrialisés créèrent les banques centrales nationales. Les banques commerciales européennes agissant sur le marché international ne peuvent se fier à un prêteur en dernier ressort ("lender of last resort") en dollars. Le recours aux banques centrales nationales, en tant que détentrices de réserves en dollars, a la même valeur - dans cette hypothèse - que le recours à une banque privée jouissant simplement d'une plus grande faculté d'endettement en dollars. Lorsqu'une devise autre que celle nationale est en jeu, les banques centrales ne se soustraient pas à la logique de la finance privée.

L'instabilité du dollar et l'explosion de la demande de finance internationale causées par le choc pétrolier ont accru la fragilité du système.

L'instabilité du dollar engendre des risques que les eurobanques parviennent difficilement à maîtriser, vu la séparation existant entre les opérations nationales et inter-

nationales.

Le recyclage des excédents pétroliers a accru à son tour la quantité des capitaux d'origine étrangère sur les places financières et a donc causé une volatilité majeure des cours.

Un tel contexte fait ressortir toujours plus clairement la responsabilité que l'Europe est appelée à avoir dans la solution de la crise du système monétaire international. La discussion tourne autour de la création d'une monnaie européenne qui soit en mesure d'épauler le dollar en tant qu'outil de réserve.

Il est à remarquer cependant que, face aux difficultés de l'intégration monétaire européenne au niveau gouvernemental, le marché privé a su prendre l'initiative. De fait, nous assistons aujourd'hui à la croissance exponentielle du marché de l'Ecu.

Quelques observations suffisent pour évaluer l'importance de ce phénomène. Si les Ecus officiels représentent actuellement une part considérable des réserves détenues par les banques centrales européennes (pour l'Italie, l'Ecu occupe la troisième position après l'or et le dollar), les Ecus privés ont enregistré un développement encore plus significatif. L'Ecu privé est de plus en plus utilisé dans les transactions financières et commerciales au niveau international. Par ordre d'importance, il est la troisième de-

visé sur le marché des valeurs européennes ainsi que dans les transactions de l'Italie avec l'étranger, précédé seulement par le dollar et par le deutsche mark.

L'Ecu a dû surmonter un grand nombre d'obstacles avant d'atteindre une telle position. Les mécanismes de création des Ecus sont différents dans le secteur public et dans le secteur privé. Les établissements privés ne peuvent pas s'adresser aux établissements publics pour obtenir des Ecus officiels; ils doivent procéder à la constitution (et à la destruction) d'Ecus en fonction de la demande du marché et le coût d'une telle opération est entièrement à leur charge. Ceci n'a pas empêché le marché de se développer. La mise sur pied prochainement d'un accord de compensation, voulu par quelques-unes des principales banques commerciales européennes, fera certainement chuter ces coûts. Ceci éliminera la condition d'infériorité relative de l'Ecu à l'égard des autres devises et en accroîtra la diffusion.

Pour estimer l'ampleur du marché privé de l'Ecu, il est nécessaire de tenir compte du fait que ce marché découle d'une demande "effective" des agents économiques qui n'est pas étayée par la création d'une base monétaire de la part des pouvoirs publics. C'est là que réside une des principales différences entre le marché de l'Ecu et le marché de l'eurodollar. Alors que ce dernier a souvent eu un impact inflationniste, le marché de l'Ecu ne présente aucun risque

de ce genre. Un des aspects les plus critiques du système monétaire international instauré durant l'après-guerre a été la nécessité d'assurer une croissance optimale du stock mondial de monnaie, dans le cadre global de la communauté internationale. Le développement du marché de l'eurodollar a aggravé cette situation puisqu'il a contribué à transmettre et à amplifier les tendances inflationnistes (ou déflationnistes) des Etats-Unis par le truchement de la multiplication de la base monétaire internationale.

Aujourd'hui, le marché de l'Ecu ne peut pas avoir un tel impact inflationniste et, probablement, il ne l'aura jamais à l'avenir. En effet, dans les conditions actuelles, l'Ecu n'est pas à proprement parler une devise; il n'existe donc pas une base monétaire et il ne peut donc y avoir aucun effet multiplicateur de l'inflation. La transformation de l'Ecu en monnaie, autrement dit la réalisation de l'Union monétaire européenne, modifiera cette situation tout en créant les conditions pour un contrôle européen du marché européen des capitaux.

Cependant, un fait est certain: dans le marché de l'Ecu, le secteur privé a eu une évolution plus rapide que les établissements publics, ce qui a bouleversé les rapports traditionnels existant entre ces deux secteurs. Pour l'heure, les Ecus officiels détenus par les banques centrales dans leurs réserves en vertu des accords du SME et les Ecus

privés circulant sur le marché constituent deux compartiments séparés. Les banques centrales ne peuvent pas transférer aux agents privés leurs réserves de devises en Ecus, tandis que le contraire se fait très souvent. Les banques centrales désireuses de s'approvisionner en Ecus en marge des accords du SME peuvent recourir au marché. C'est toujours ainsi que procèdent les banques centrales ne faisant pas partie du SME, mais on peut en dire autant des banques centrales de la CEE qui entendent accroître leurs disponibilités.

A cet égard, nous pouvons affirmer que la diffusion de l'Ecu remporte actuellement un succès quantitatif et qualitatif tout autre que celui obtenu par les unités de compte précédentes. Nous assistons au succès d'une monnaie parallèle qui s'impose d'une manière irréversible puisqu'elle répond aux besoins toujours plus clairement exprimés de l'économie.

Le succès de l'Ecu vient donc encourager la naissance d'une véritable Union monétaire européenne qui constitue à son tour la condition essentielle pour l'affirmation définitive de l'Ecu.

Les trois considérations ci-après nous permettent de déterminer dans quelle mesure un tel aboutissement est possible (et pas seulement nécessaire):

1) Nous vivons aujourd'hui une situation de bi-monétarisme.

L'Ecu circule déjà aux côtés des monnaies européennes; cette circulation va en s'accroissant grâce à l'initiative privée. En vertu de la loi de Gresham, selon laquelle toute monnaie bonne est thésaurisée, l'Ecu a déjà commencé à remplacer les monnaies européennes, et plus particulièrement les moins fortes, tout comme il s'apprête à remplacer le dollar au niveau international.

2) A l'époque du lancement du SME, l'objectif visé était la création d'une banque centrale européenne émettant une monnaie européenne. Vu le succès de l'Ecu, il s'agit aujourd'hui de créer une banque centrale chargée de contrôler une monnaie déjà en circulation. Le succès de l'Ecu a acculé les autorités monétaires. Il leur est toujours plus difficile d'ajourner la solution de la contradiction actuelle.

3) Le progrès du processus de réforme institutionnelle de la Communauté délimite le cadre naturel de la création de la monnaie européenne. Comme l'a judicieusement souligné M. Poehl, le gouverneur de la Bundesbank, la création d'une véritable union monétaire requiert la fondation d'une banque centrale européenne qui, à son tour, exige une réforme institutionnelle de la Communauté.

Université de Pavie

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

37

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Conflits Communauté Européenne - Etats-Unis sur
l'application extra-territoriale de certaines décisions (embargos)"

Communication de
George A. BERMAN, Professeur,
Columbia University

EXTRATERRITORIAL EXPORT CONTROLS
IN EUROPEAN-AMERICAN RELATIONS

George A. Bermann*

INTRODUCTION

The extraterritorial export controls imposed by the Reagan administration in 1982 on equipment for construction of the Soviet-European natural gas pipeline are notorious for the discord they sowed between the United States and its Western European allies.¹ Although the pipeline dispute itself has passed,² the underlying sources of the conflict, and therefore the potential for future discord, clearly remain. Even from a purely domestic legal point of view, doubt subsists over the reach of American jurisdiction under the Export Administration Act of 1979,³ the statute relied upon by the Reagan administration. That doubt continues, in spite of the amendments to the Act passed by Congress in 1985 to clarify its scope of application.⁴

Some form of agreement within the Atlantic alliance is urgently needed on the limits of extraterritorial export controls in furtherance of foreign policy objectives. The only serious question, in my judgment, is the form such agreement should take. In this paper, I consider three alternatives to that end. First, the United States and its European allies might agree that extraterritorial export controls for foreign policy objectives are neither proper nor effective enough to justify their further use. Second, the parties might negotiate an

agreement clarifying the exact limits of legitimate extraterritorial assertions of this sort. Finally, the United States and the European Community might set up a formal framework for consultation and negotiation before any party imposes specific export controls for foreign policy ends, at least where those controls are directed against the Soviet Union or its allies.

Background

The imposition of martial law in Poland in late 1981 prompted the Reagan administration, on December 29 of that year, to impose controls under the Export Administration Act of 1979⁵ on the export to the Soviet Union of American equipment for use in construction of the Yamal natural gas pipeline. While American oil or gas transmission equipment previously could be exported to the Soviet Union under a general license not requiring specific approval,⁶ the Department of Commerce announced that a special validated license would thereafter be required.⁷ The controls were publicly justified as a means of pressure on the Soviet Union to lift martial law in Poland. But they clearly enough had the longer-range objective of reducing Western European dependence on Soviet gas.

When, after some six months, these controls did not prove effective in slowing construction of the pipeline, the Administration extended them dramatically. Under the June 22, 1982 amendments, the controls also covered exports by (1) foreign firms manufacturing pipeline construction equipment based on American technology where

either the use of that technology was subject to a licensing agreement with or required payment of royalties to an American "person," or the foreign firm had agreed to abide by United States export controls, and by (2) American-owned or -controlled foreign firms, regardless of the origin of the equipment or of the underlying technology. Moreover, the controls would apply even where contracts had already been signed with the Soviet Union prior to imposition of the initial sanctions in December.⁸

The reaction in Western Europe, where most of the affected foreign firms were located, was swift and negative. The Commission of the European Communities issued detailed comments seeking to show the illegality of extraterritorial and retroactive sanctions both under the Export Administration Act and under international law.⁹ The British Secretary of State for Trade invoked the Protection of Trading Interests Act of 1980¹⁰ to compel certain British companies to disregard the American threat.¹¹ France likewise ordered French companies to honor contracts already concluded with the Soviet Union.¹² The Italian and West German governments, while not formally compelling performance, urged their firms to honor existing agreements.¹³

In fact, most of the European licensees and subsidiaries chose to observe the laws of their state of incorporation and place of business, shipping to the Soviet Union the controlled compressors, rotors, turbines, and other equipment for construction of the pipeline.¹⁴ The United States Department of Commerce then proceeded to impose the statutory sanctions. To each firm violating the embargo it issued temporary denial orders blocking, for an initial and renewable period

of thirty days, the transfer from the United States to the sanctioned firm of all American technology or products.¹⁵ The denial orders in turn were challenged by several firms in administrative proceedings and in federal court.¹⁶

Thus, what began as a set of sanctions against the Soviet Union became a wide-ranging European-American dispute. Ironically, the Soviet Union continued receiving the pipeline equipment it needed, but European firms found themselves cut off from future supplies of American goods and technology. The immediate effects of the embargo were brought to an end on November 13, 1982, when President Reagan terminated both the 1981 and 1982 pipeline controls,¹⁷ but European-American tensions were not. While President Reagan was able to announce at the same time a "substantial agreement" with the Europeans to curb credits to the Soviets and to forego new purchases of Soviet natural gas while studying alternative energy sources,¹⁸ the fact remains that France publicly dissociated itself from any such understanding,¹⁹ and the agreement did not even purport to address the legality of the extraterritorial application of sanctions. Moreover, the lifting of controls occurred before any federal court could rule on the question.²⁰

Nevertheless, the controversy surrounding the pipeline affair -- coupled with the actual expiration of the Export Administration Act in September 1983²¹ -- provided Congress with an opportunity to address the legal and policy aspects of extraterritorial export controls. Legislation was proposed in Congress and debated extensively, during which time the President issued an Executive Order incorporating the

provisions of the Export Administration Act in their entirety, thereby continuing the basic export control framework.²²

Finally, on June 27, 1985, both houses passed reauthorization bills,²³ legislation that unfortunately failed to resolve the extraterritoriality issue.²⁴ The President thus continues to enjoy sweeping authority to "prohibit or curtail the exportation of any goods, technology, or other information subject to the jurisdiction of the United States or exported by any person subject to the jurisdiction of the United States, to the extent necessary to further significantly the foreign policy of the United States or to fulfill its declared international obligations."²⁵ The one point of contention the 1985 Export Administration Act amendments do resolve is contract sanctity. The Act now prohibits the application of foreign policy controls to exports already subject to existing contracts, unless the President determines that: (a) "a breach of the peace poses a serious and direct threat to the strategic interest of the [U.S.]"; (b) the "prohibition or curtailment of such contracts... will be instrumental in remedying the situation posing the direct threat"; and (c) "the export controls will continue only so long as the direct threat persists."²⁶ This "strategic interests" exception has yet to be invoked by the President but is an obvious candidate for liberal interpretation.

All in all, Congress has failed to assure American and European exporters that the United States will refrain from imposing extraterritorial export controls for foreign policy purposes. And since the Export Administration Act does not again expire until 1989,²⁷ it probably will not find another early opportunity to do so. The

executive branch is now best situated to remove this obstacle to better European-American relations and, given the international character of the problem, intergovernmental negotiations would seem to be the preferred approach.

Solutions

1. A first, and in some ways drastic, solution to the tensions caused by America's use of extraterritorial export controls for foreign policy purposes would be for the United States simply to abandon them. In fact, unilateral embargoes have generally been found ineffective in influencing the behavior of the stronger nations,²⁸ and American export controls targeting the Soviet Union have proven to be no exception. To be sure, unilaterally imposed sanctions still may have some symbolic political value in both domestic and foreign arenas; but the added value of making those sanctions extraterritorial in scope is highly questionable. While we can not be sure how much the extension of export controls to foreign licensees and subsidiaries strengthens their effectiveness, we do know that, without public support by allied governments, it can do considerable political harm to the alliance and thereby defeat its own purpose. As Jan Braathu writes in his article on the Atlantic alliance, "a unilaterally imposed policy may provide cohesion in the short-term, but it will most certainly create subtle tensions and latent conflicts that will burst forth in the longer-term...."²⁹

Nevertheless, the limitation of foreign policy export controls to United States territory is an unlikely solution. Though the matter, as noted, is speculative, strictly territorial sanctions do open up the possibility of evasion through the use of licensing arrangements and foreign subsidiaries.³⁰ Evasion, if substantial enough, could drain such sanctions even of their symbolic effect, while disfavoring smaller companies less able to circumvent them. Moreover, confining foreign policy export controls to American firms would require a precise delimitation of such controls from "national security" controls which simply cannot be similarly confined.³¹ European governments, American and European exporters, and Congress itself would have difficulty, especially without access to classified information, refuting the national security claims mounted by the executive branch in support of any given extraterritorial export controls. Finally, and apart from any such enforcement complications, the United States is unlikely to forswear the extraterritorial application of its foreign policy export controls without securing major concessions from Europe on other controversial trade regulation issues.

2. A quite different approach would be for the United States to elaborate some general principles for determining the legitimacy of extraterritorial trade controls. While most commentators have doubted the legality of the June 22 amendments both under domestic and international law,³² it might be possible at this time to achieve consensus in favor of a more limited theory of extraterritoriality against which to judge the legality of any particular sanctions in the

future. Account would presumably be taken of the nationality of corporations and of technology, and the kinds of circumstances under which such nationality might override a more strictly territorial jurisdiction.

A theory of limited extraterritorial jurisdiction could conceivably be codified on either a unilateral or multilateral basis. Any such unilateral effort would normally be undertaken by Congress. But Congress' total failure in the 1985 amendments to define "information... or... person subject to the jurisdiction of the United States" casts doubt on its willingness or ability to do so. Besides, we have no assurance that a national product would in fact bridge the gap that currently separates European and American positions.

In fact, much stands to be gained by a general dialogue within the alliance over the extraterritorial use of export controls to foreign policy ends. The published comments of the Commission of the European Communities already furnish a reasonably detailed statement of European views on the subject. Moreover, there is reason to anticipate some convergence, on the level of general principle, between the European and American positions. For example, the broad claim that technology remains American even after leaving the country is dubious under international law,³³ and the question of jurisdiction over a foreign subsidiary based on ownership or control is worthy of and subject to further debate.³⁴ A mutual accommodation of views would be preferable not only to a succession of disputes over specific controls, but also to the rule of law that might emerge from a body such as the International Court of Justice.

The overriding problem with such an international codification of principles of extraterritorial jurisdiction is not so much that agreement would be hard to reach (though that is surely the case), but that it could never be sufficiently detailed. Many years of judicial and political construction of such a code would be needed before it could provide a significant measure of guidance on the extraterritorial imposition of export controls, and even then disagreement over its specific applications would be a virtual certainty.

3. This last observation suggests that the more effective vehicle for achieving international agreement may be an institutional one, namely a permanent board of consultation between the United States and the European Communities (or its member states) capable of addressing disputes over specific foreign policy export controls as they arise. In fact, the board could be utilized prior to the implementation of any such control that is capable of affecting an American or European firm, and irrespective of whether it may be classified as extraterritorial. In view of the relative ineffectiveness of unilateral economic sanctions generally, all the states involved have an interest in steps that might increase international support of their initiatives, even at the price of modest substantive concessions to their allies. A board of consultation is such a step.

This more concrete approach to resolving tensions has distinct advantages, chief among them the possibility of adjusting general attitudes to the use of export controls in foreign policy to fit

particular sets of circumstances. To use the pipeline affair as an example, the Europeans might have been able to persuade the Reagan administration that Western Europe's peculiar energy supply situation justified a relaxation in measures addressing the Soviet Union. Relevant historical factors could also have been brought to bear.³⁵ At the same time, a framework for specific consultation might have allowed the parties to focus less on their partners' public rhetoric, which serves mainly to create domestic political support, and more on achieving concrete results at the bargaining table. Again, each side of the alliance clearly needs the other's cooperation if Soviet aspirations are to be contained.

This is not to minimize the political and economic obstacles to achieving agreement on particular foreign policy sanctions. In fact, it is because of those very obstacles that one cannot realistically expect, in the U.S.-E.E.C. context, to make one party's right to impose foreign export controls conditional upon the other's assent. The mere fact of making the consultations (rather than the results) binding is a significant enough gain, particularly if formal and regular channels for their conduct are put into place. Nor do I dispute Professor Abbott's contention that consultation agreements on foreign export controls, though binding in the sense I use that term, "would do little to reduce the commercial uncertainty that such regulation creates."³⁶ Commercial uncertainty inheres in export controls themselves. The need is to avoid compounding that uncertainty with international political misunderstanding.

Conclusion

Though the urgency and tone of tensions between the United States and its European allies have subsided with the lifting of export controls over construction of the Soviet pipeline, the jurisdictional claims underlying that dispute remain unresolved and continue to cloud European-American relations. Congress' failure to address, much less resolve, those claims puts an additional premium on reaching an understanding within the alliance on the proper limits of extraterritoriality in foreign policy export controls.

This paper has considered three distinct approaches to achieving such understanding. While acknowledging the substantial difficulties that each approach entails, the paper concludes that binding agreements to consult over the use of particular foreign policy export controls stand the greatest chance of success. In fact, consensus on the general principles governing these controls is more likely to emerge from a record of success over time in such concrete negotiations than from any abstract codification effort. Even the modest extent to which the allies recently consulted and actually achieved a measure of concerted action in response to Libyan terrorism was a positive step in that very direction.

ENDNOTES

- *. Professor of Law, Columbia University School of Law, New York, New York, U.S.A. The author gratefully acknowledges the valuable research and editorial assistance of David J. Russell, a third-year student at Columbia Law School.
1. See Commission of the European Community, Comments of the European Community on the Amendments of 22 June 1982 to the U.S. Export Administration Regulations (Aug. 12, 1982), reprinted in 21 I.L.M. 891 (1982) [hereinafter cited as European Community Comments.]
2. President Reagan terminated the export controls on November 13, 1982, before any U.S. court could rule on the legality of the extraterritorial reach of the controls. Revision of Export Controls Affecting the U.S.S.R. and Poland, 47 Fed. Reg. 51, 858-60 (1982).
3. 50 U.S.C. app. §§ 2401-2420 (1982).
4. 50 U.S.C.A. app. §§ 2401-2420 (West Supp. 1951-1986).
5. Statement on U.S. Measures Taken Against the Soviet Union Concerning its Involvement in Poland, 1981 PUB. PAPERS (Dec. 29, 1981).
6. 15 C.F.R. § 385.2 (a) (1). (1983).
7. Id. §§ 379, 385, 399.
8. Amendments of Oil and Gas Controls to the U.S.S.R., 47 Fed. Reg. 27, 250 (1982) [hereinafter cited as Amendments].
9. See European Community Comments, *supra* note 1.

10. Protection of Trading Interests Act, 1980, reprinted in 21 I.L.M. 834 (1982).
11. American Measures Against the Soviet Union: Protection of Trading Interests Act, Statement by Secretary of State for Trade, Lord Cockfield (Aug. 2, 1982) reprinted in 21 I.L.M. 851 (1982).
12. See N.Y. Times, July 23, 1982, at A1, col. 6.
13. See N.Y. Times, July 25, 1982, sec. 1, at 1, col. 3 (describes Italian response); Wash. Post, July 14, 1982 at A1, col. 1 (describes German response). See also Zaucha, The Soviet Pipeline Sanctions: The Extraterritorial Application of U.S. Export Controls. 15 LAW & POL'Y INT'L BUS. 1169, 1175-77 (1983).
14. For a listing of contracts related to the pipelines, see Merciai, The European Gas Pipeline Dispute -- A Compelling Case for the Adoption of Jurisdictional Codes of Conduct, 8 Md. J. Int'l L. & Trade 1, 5-10 (1984).
15. See, e.g., Order Temporarily Denying Export Privileges, 47 Fed. Reg. 39, 708 (1982).
16. For a brief account of the complex litigation surrounding the Dresser Industries case, see Atwood, The Export Administration Act and the Dresser Industries Case, 15 LAW & POL'Y INT'L BUS. 1157 (1983).
17. See 47 Fed. Reg. 51, 858 (1982).
18. President's Radio Address on East-West Trade Relations and the Soviet Pipeline Sanctions, 18 Weekly Comp. Pres. Doc. 14 (Nov. 13, 1982); 47 Fed. Reg. 51, 858 (1982).
19. See Le Monde, Nov. 16, 1982, at 6, col. 3.

20. See Atwood, *supra* note 16, at 1161.
21. 50 U.S.C. app. § 2419 (Supp. V 1981) provided for termination of the Act on September 30, 1983.
22. Exec. Order No. 12,470, Mar. 30, 1984.
23. 50 U.S.C.A. app. §§ 2401-2420 (West Supp. 1951-1986).
24. See Legal Times, Aug. 5, 1985, at 18.
25. 50 U.S.C.A. app. § 2405 (a) (1) (West Supp. 1951-1986) (emphasis added).
26. *Id.* at § 2505 (m).
27. *Id.* at § 2417.
28. See generally M. Daoudi & M. Dajani, ECONOMIC SANCTIONS (1983). See also G. Hufbauer & J. Schott, ECONOMIC SANCTIONS IN SUPPORT OF FOREIGN POLICY GOALS 76 (1983); S. AYUBI, R. BISSEL, N. KORSAH & L. LERNER, ECONOMIC SANCTIONS IN U.S. FOREIGN POLICY 21 (1982); Note, Dresser Industries: The Failure of Foreign Policy Trade Controls Under the Export Administration Act, 8 MD. J. INT'L L. & TRADE 122 (1984); Ball, The Case Against Sanctions, N.Y. Times, Sept. 12, 1982, § 6 (Magazine), at 63.
29. Braathu, Unilateralism and Alliance Cohesion: The United States, Western Europe, and The Regulation of Energy-related Trade with the Soviet Union, 18 COOP. & CONFLICT 21, 39 (1983).
30. See Abbott, Defining the Extraterritorial Reach of American Export Controls: Congress as Catalyst, 17 CORNELL INT'L L.J. 79, 109 (1984).
31. *Id.* at 108.

32. For discussions of the legality of the pipeline sanctions, see Kincannon, The Dresser Case: One Step Too Far, 5 N.Y.L. SCH. J. INT'L & COMP. L. 191 (1984); Perlow, Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo, 15 CASE W. RES. J. INT'L L. 253 (1983); Marcuss & Richard, Extraterritorial Jurisdiction in United States Trade Law: The Need for a Consistent Theory, 20 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 439 (1981); European Community Comments, *supra* note 1.
33. See Merciai, *supra* note 14, at 32.
34. See Kincannon, *supra* note 32, at 220-23.
35. See generally Ball, Why the Europeans Don't Think Like Us, Fortune, Aug. 9, 1982, at 38.
36. See Abbott, *supra* note 30, at 123.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"La réactivation de l'UEO : élément d'un rééquilibrage
dans les rapports Communauté Européenne-Etats-Unis"

Communication de
Michèle BACOT et Marie-Claude PLANTIN
Université de Lyon II

François MITTERRAND

" Réflexions sur la politique extérieure de la France "
(Introduction à vingt-cinq discours, 1981-1985)
Paris, Fayard, 1986, p.215

A l'issue du dernier conflit mondial, l'Europe de Yalta se retrouve profondément divisée, méfiante à l'égard de l'Allemagne vaincue, puis rapidement plongée dans un contexte de guerre froide et d'affrontement entre l'Est et l'Ouest qui va dominer la question de sa sécurité et de sa défense. Pour se prémunir contre le danger allemand tout en affirmant aux yeux des Etats-Unis leur volonté de coopération, la France, la Grande-Bretagne et le Bénélux signent en 1948 le traité de Bruxelles qui crée l'Union occidentale, pacte militaire d'assistance mutuelle en cas d'agression et traité de coopération politique, économique, sociale et culturelle. Mais la menace soviétique devient prépondérante et l'alliance avec les Etats-Unis apparaît aux pays de l'Europe de l'Ouest comme le seul moyen de résister aux entreprises de l'URSS. La sécurité européenne sera désormais organisée dans un cadre atlantique (1) avec des structures militaires intégrées dominées par les Américains qui apportent à l'Europe la garantie de leurs forces stationnées sur le continent et de leur dissuasion nucléaire. L'Union occidentale se retrouve dès 1950 noyée dans cet ensemble.

Afin d'intégrer l'Allemagne de l'Ouest dans le système européen de défense tout en contrôlant son réarmement, la France propose le traité de Communauté européenne de défense, dont l'échec, en 1954, va ébranler profondément et durablement les bases de la Communauté naissante. Comme succédané, seront signés, le 23 octobre 1954, les Accords de Paris qui modifient le traité de Bruxelles en l'élargissant à l'Allemagne (qu'ils soumettent toutefois à certaines limitations en matière d'armements) (2) et à l'Italie. La R.F.A. entre dans l'OTAN en 1955. Les Pactes sont en place du côté occidental.

La nouvelle Union de l'Europe occidentale se heurte dès son retour sur scène à la logique atlantique qui, au nom de l'efficacité de la défense occidentale, veut que celle-ci soit entièrement soumise à l'OTAN. Le principe de non-concurrence (3) avec cette dernière la vide à peu près totalement de sa substance. Dans le même temps, ses compétences en matière de coopération politique, économique, sociale et culturelle sont confisquées, d'abord par le Conseil de l'Europe, puis par les Communautés. Aussi, tombe-t-elle peu à peu en léthargie (4), limitant son rôle au contrôle assez formel du niveau des armements des forces nationales non soumises à l'OTAN.

Toutefois, malgré sa mise en sommeil, elle reste la seule organisation européenne compétente en matière de sécurité et de défense. Après l'échec des plans Fouchet, en dépit des efforts de certains, la Communauté européenne n'a pas réussi à intégrer véritablement dans son domaine d'activité la dimension de sécurité. Dans le cadre de la coopération, politique née des rapports Davignon et du Sommet de Paris de 1974, après le Conseil européen de Londres de 1981, les Etats membres peuvent, certes, débattre des aspects politiques des problèmes de sécurité. Mais la Communauté s'interdit d'aller au-delà, et de toutes façons, les divergences entre les Douze rendent pour l'instant peu vraisemblable toute possibilité réelle de travailler de concert dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Pourtant, comme l'écrit Jacques Soppelsa : " la prise de conscience par la quasi-totalité des opinions publiques européennes des

déséquilibres apparus dans les rapports de force entre l'Est et l'Ouest accorde indéniablement une actualité suraiguë à l'idée de défense de l'Europe" (5). Le contexte international, dominé par la rivalité des deux Super-Grands a évolué depuis la mise en place du système de sécurité atlantique. La parité nucléaire des grandes puissances, le déclin relatif de l'influence américaine, les malentendus transatlantiques nés des affrontements entre la Communauté et les Etats-Unis ont conduit à repenser les termes de la défense de l'Europe : comment donner aux Européens plus de crédibilité dans le dialogue transatlantique, dans un souci de rééquilibrage de l'Alliance, comment accroître la participation de l'Europe à la défense de ses intérêts propres en matière de sécurité ?

Sous l'impulsion de la France, sept des Etats membres des Communautés, les sept pays formant l'Union de l'Europe occidentale, ont pris l'initiative d'une relance de cet instrument, l'UEO réactivée pouvant s'affirmer comme " l'amorce d'une dimension européenne de la sécurité" (6).

La prise de conscience de la spécificité de la sécurité européenne sous-tend la question de savoir si l'UEO revitalisée peut être conçue comme "une participation organisée de l'Europe à l'Alliance atlantique". (7)

I - UNE PRISE DE CONSCIENCE DE LA SPECIFICITE DE LA SECURITE EUROPEENNE

Les six partenaires de la France au sein de l'UEO, hostiles depuis la CED à toute résurgence d'une Europe de la défense, étaient restés réticents jusqu'à une période récente aux suggestions françaises de réactivation de l'UEO, notamment à celle de Michel Jobert en 1973 (8). En revanche, ils acceptent les propositions de relance de cette institution que le gouvernement français leur soumet à partir de 1981, alors même que François Mitterrand prend position sans ambiguïté en faveur de l'Alliance atlantique pour garantir la sécurité européenne. L'affaire des euromissiles vient de secouer l'Europe et a révélé à l'opinion l'état de crise latent de l'Alliance, l'érosion de la dissuasion nucléaire et, partant, le caractère spécifique des intérêts de sécurité européens qu'il s'agit dès lors de faire valoir et de défendre au sein du système de sécurité occidental.

I - 1) LA CRISE DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

La crise est née essentiellement des progrès de l'intégration européenne, d'une évolution divergente des relations que la Communauté et les Etats-Unis entretiennent respectivement avec l'Union Soviétique et des ajustements successifs apportés à la stratégie de l'Alliance.

Le développement économique de l'Europe a fait des Communautés européennes un concurrent potentiel pour les Etats-Unis et la rivalité commerciale et technologique entre ces deux pôles de l'Alliance est une source de tensions et de conflits permanents, aggravés par la récession mondiale. Au plan strict de la défense, l'irritation des Etats-Unis grandit devant "l'égoïsme" d'une Europe dont ils voudraient que la prospérité économique entraîne une participation croissante aux dépenses de l'Alliance (9) ; elle se traduit notamment par des menaces de retrait des forces américaines stationnées sur le continent européen.

A ces tensions au plan économique s'ajoutent de fortes divergences politiques en ce qui concerne l'évolution des relations du monde occidental avec le bloc soviétique. L'invasion par l'URSS de l'Afghanistan, fin 1979, a sonné le glas d'une période de détente entre les deux Super-Grands. L'Amérique de Reagan envisage désormais les relations internationales en termes bipolaires d'affrontement Est-Ouest. Mais la Communauté européenne refuse de remettre en cause les acquis de la détente et entend conserver ses liens avec l'Union soviétique, fût-ce au prix d'un accroissement de sa dépendance et de sa vulnérabilité.

Ces malentendus transatlantiques, nés de l'affirmation malaisée d'une certaine identité européenne face aux Etats-Unis qui admettent difficilement que soit remis en cause leur leadership s'accompagnent, dans le domaine de la défense, d'une évolution stratégique qui provoque des interrogations croissantes sur la garantie nucléaire américaine. La sécurité du vieux continent repose en effet, face à son adversaire potentiel l'Union soviétique, sur la certitude de l'engagement des Etats-Unis aux côtés de l'Europe en cas de conflit. En dernière analyse, elle dépend du parapluie nucléaire américain et de la crédibilité de la dissuasion stratégique. Or, la menace d'une rupture de celle-ci, du fait d'un découplage américano-européen grandit et renforce les craintes de voir la dissuasion affaiblie par l'éventualité d'un conflit limité à la scène européenne.

La substitution, aux USA, de la doctrine stratégique de la "riposte flexible" à la théorie de la "destruction mutuelle assurée" rend vraisemblable un échange nucléaire en Europe. Et l'installation des euromissiles (10), décidée en 1979, pour rétablir l'équilibre avec les forces nucléaires de théâtre soviétiques peut être interprétée aussi bien comme un élément d'engagement américain que comme un risque de guerre nucléaire limitée, avec participation locale des Américains qui se réservent la décision de l'emploi de l'arme atomique.

On est passé ainsi d'une stratégie de "non-guerre" à celle d'une guerre plausible, combinant dans une "bataille de l'avant", face à une éventuelle attaque soviétique, les forces conventionnelles, chimiques, nucléaires, sans que l'on puisse être certain de l'engagement des forces stratégiques des Etats-Unis, dans la mesure où leur territoire n'est pas directement menacé. En cas d'attaque conventionnelle, les forces de l'OTAN sont largement inférieures à celles du Pacte de Varsovie et le seuil de l'échange nucléaire n'est, en conséquence, pas très élevé.

Ainsi la controverse sur les euromissiles a-t-elle contribué à révéler à l'opinion les vulnérabilités de la défense de l'Europe occidentale. Des mouvements pacifistes, hostiles à l'implantation des Pershing II et des missiles de croisière se sont développés dans certains Etats membres des Communautés, notamment en République fédérale d'Allemagne. En réaction, se sont multipliées les prises de conscience de la nécessité d'accroître la part de responsabilité des Européens dans leur défense. Ceci s'est traduit notamment dans les débats sur l'intérêt de renforcer le "pilier européen" de l'Alliance atlantique.

I - 2) LE "PILIER EUROPEEN" DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

L'affaiblissement et l'inadaptation relative du système de sécurité atlantique signifient-ils pour autant que l'on puisse lui substituer actuellement une "défense européenne" de l'Europe?

Les controverses sont nombreuses. Deux grandes écoles s'affrontent essentiellement : l'une "postule une Europe de la défense "non alignée", hors de l'Alliance atlantique, solution de rupture" ; l'autre "ne la conçoit que comme partie intégrante de cette même alliance en révisant éventuellement les structures ; solution évolutive (11)." Parmi les "évolutionnistes" qui choisissent de rester dans l'Alliance, on peut distinguer : les partisans d'une réorganisation mineure de l'Alliance ayant pour but une meilleure répartition des tâches entre alliés et les "intégrationnistes", souvent proches du Mouvement européen ... Entre les uns et les autres, on retrouve le clivage qui, sur le plan politique, sépare ceux qui prônent simplement une plus grande cohésion entre partenaires européens et ceux qui plaident pour une fédération des Etats-Unis d'Europe, pour un véritable bloc européen de défense"(12). Cette idée gardera, semble-t-il, un caractère mythique tant que la construction européenne n'aura pas atteint un degré d'intégration politique suffisant pour concevoir une intégration militaire.

L'Alliance atlantique constitue, pour l'instant, le seul cadre valable dans lequel on puisse assurer la sécurité de l'Europe occidentale. Mais, pour conforter la défense de l'Europe, il faut envisager un rééquilibrage du système au profit des Européens. C'est le concept de l'Alliance à deux piliers qui évoque "le souhait d'un renforcement du rôle et des responsabilités des pays européens au sein de l'OTAN"(13), face au partenaire américain -dont l'appoint et la présence restent indispensables- afin que les intérêts européens soient mieux pris en compte.

Ceci signifie, pour les Etats européens, le dépassement d'un certain état d'"assistés" pour aller vers une prise en charge effective de la défense de leur continent; en y contribuant plus activement. Il s'agit, comme l'écrit Pierre Lellouche, de "réconcilier l'Alliance avec un effort déterminé en vue de réaliser une coopération européenne en matière de défense" (14).

Compte tenu des réalités politiques actuelles, la réalisation du "pilier européen" de l'Alliance ne peut passer que par une approche pragmatique, "à petits pas", où différentes mesures permettraient de développer des positions communes, concernant par exemple le contrôle des armements, la politique étrangère, la coopération en matière de production d'armes, le renforcement du potentiel conventionnel, l'Europe de l'espace ... L'existence de la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense, le développement de la force française d'action rapide, les déclarations du gouvernement français sur l'imbrication de la sécurité de la France et de celle de ses alliés vont aussi dans ce sens. Ce qui est certain, c'est que, pour dégager un consensus qui permette aux Américains d'avoir en face d'eux un ensemble européen plus homogène, "un forum doit exister qui permette aux Européens de défendre les intérêts qu'ils ont en commun". (15)

Les Etats-Unis qui, jusqu'à une période récente s'étaient montrés fort réticents à toute perspective de donner consistance au pilier européen de l'Alliance, devant la crise subie par la plupart des pays de l'Europe occidentale avec le développement des idées neutralistes et de l'agitation pacifiste, ont été conduits à considérer qu'une Europe plus responsable de sa sécurité serait un allié plus sûr.

C'est dans ce double contexte de l'Alliance atlantique et de la construction européenne que s'inscrit l'effort de relance de l'UEO qui cherche à améliorer et potentialiser la contribution européenne à la défense de l'Europe. Une plus grande convergence des politiques de défense des pays européens ne peut que contribuer au renforcement de l'idée et de l'identité européennes et à un dialogue plus fructueux au sein de l'Alliance atlantique.

II - UNE PARTICIPATION ORGANISEE DE L'EUROPE A L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Des solidarités évidentes unissent les Européens malgré leurs différences de statut et leurs divergences conceptuelles. Le problème de la défense de l'Europe est celui de savoir comment donner une expression effective à ces solidarités.

La constitution du pilier européen de l'Alliance semble être pour les Européens une solution d'avenir. Or la Communauté européenne qui a permis, outre l'intégration économique, la création d'une entité européenne essentielle dans le dialogue avec les Etats-Unis, ne s'apprête pas à développer sa propre dimension militaire ; elle n'a pas réussi la concrétisation, dans une structure de concertation, d'une politique de défense des Etats-membres. Elle envisage, tout au plus, un renforcement des mécanismes de la coopération politique ; l'Acte unique européen de février 1986 (16), en cours de ratification, qui fait référence à la volonté des Etats de transformer l'ensemble de leurs relations en une Union européenne, introduit, tout en reprenant les formulations anciennes, la notion de "coopération sur les questions de sécurité européenne entre les Hautes Parties Contractantes, membres des Communautés européennes", concept qui ne figurait jusque là dans aucun document agréé par les gouvernements. Mais les pays de la Communauté, face aux obstacles dont l'option irlandaise de neutralité reste le plus important, ne peuvent, aujourd'hui encore, parler entre eux des aspects spécifiques de leurs problèmes de défense. C'est là que réside une des raisons principales de la réactivation de l'UEO.

Pour la France, à l'origine de cette revitalisation, l'UEO a "le mérite de rassembler des Etats ayant fait à peu près les mêmes choix" (17). Elle présente la double possibilité de discussion parlementaire et gouvernementale, dans un cadre européen déjà disponible, lié à l'Alliance atlantique et spécifiquement politique. Ce qu'ils n'ont pu faire à neuf, puis à dix, et maintenant, à douze, les Sept ont décidé de le faire entre eux. Et il n'est pas sans intérêt de relever que l'Acte unique européen, lui-même, déclare que "les dispositions du présent traité ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique" (18).

Dans une telle perspective, l'Union de l'Europe occidentale réactivée s'affirme bien comme un des éléments du processus de construction européenne, comme l'amorce d'une dimension européenne de la sécurité, ébauche d'une concertation communautaire étendue au domaine de la défense.

II - 1) LA NOUVELLE UEO

Du fait des démarches françaises en vue de relancer l'activité de cette institution, la question s'est donc trouvée posée de savoir si l'UEO devait être régénérée ou si elle était condamnée à végéter. Les réticences initiales de certains Etats-membres ne portaient que sur le cadre institutionnel et l'accord des Sept était en revanche acquis, pour de multiples raisons, quant à la nécessité de renforcer l'identité européenne au sein de l'Alliance. "Les Sept possédaient chacun leurs raisons bien nationales de faire de "l'euro-péen". Et l'UEO restait à cet égard la moins mauvaise des solutions"(19).

A la fin de 1983, le Conseil de l'UEO décidait de charger un groupe de travail de préparer pour juin 1984, un projet de texte définissant les réformes auxquelles il convenait de procéder pour rendre vie à l'UEO. A l'issue de la réunion du Conseil, à Paris, le 12 juin 1984, un document était diffusé mettant en marche le processus qui devait aboutir, les dernières interdictions imposées à la RFA en matière d'armements conventionnels ayant été levées, lors de la célébration du trentième anniversaire des Accords de Paris, à Rome. Le 27 octobre 1984, les ministres des affaires étrangères et de la défense publiaient la "Déclaration" qui constitue, en quelque sorte, l'acte de re-naissance de l'UEO (20).

La déclaration de Rome présente un intérêt considérable "parce qu'elle définit, pour la première fois, de façon à la fois officielle et collective, ce que peut être l'existence commune des Sept dans le domaine de la défense" (21). Elle reste cependant encore assez imprécise dans plusieurs de ses aspects et certaines des décisions prises ou des orientations définies ont dû être complétées, notamment lors de la réunion des ministres des affaires étrangères et de la défense qui s'est tenue, à Bonn, les 22 et 23 avril 1985 (22).

La déclaration de Rome apparaît comme moins marquée par des idées nouvelles que par la perspective d'édifier un second pilier dans les rapports entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis. C'est pourquoi, après avoir, dans une déclaration d'intention souligné son attachement aux objectifs du Traité de Bruxelles modifié, après avoir insisté sur le caractère indivisible de la sécurité dans la zone du Traité de l'Atlantique nord, après avoir passé en revue tous les problèmes sur lesquels il serait souhaitable d'approfondir la coopération (cela va de la limitation des armements aux incidences pour l'Europe des situations de crise dans d'autres régions du monde), elle vise à permettre une meilleure utilisation du cadre institutionnel existant, à l'intérieur duquel l'identité de la politique de sécurité de l'Europe occidentale doit s'inscrire. A cet effet, l'accent est mis sur trois points majeurs.

D'une part, il est admis une intensification des processus de consultation et de coordination en matière de politiques de sécurité et de défense au sein du Conseil des ministres (qui se réunira, à l'avenir, normalement, deux fois par an, les réunions rassemblant les ministres des affaires étrangères et les ministres de la défense), du Conseil permanent (qui approfondira les vues exprimées pas les ministres et assurera le suivi de leurs décisions) et de l'Assemblée ainsi qu'entre toutes ces instances. Il devrait, entre autres, en résulter une meilleure information des opinions publiques, seul moyen de les rapprocher, dans une perspective démocratique, de la notion de défense.

D'autre part, les deux organes techniques dépendant de l'UEO, l'Agence pour le contrôle des armements et le Comité permanent des armements, vont être restructurés et vont voir leurs fonctions redéfinies.

Il est, enfin, prévu de multiplier les contacts avec les Etats qui ne font pas partie de l'Union en vue de mieux les informer.

Il restait à prendre des mesures et des dispositions pour concrétiser ce qui le plus souvent avait été déclaré sous forme de principes et lever quelques incertitudes.

A Bonn, les ministres des affaires étrangères et de la défense ont réaffirmé leur détermination de renforcer leur solidarité et celle qui les lie à leurs alliés de l'Alliance atlantique. S'agissant des organes techniques

de l'UEO, ils ont pris des décisions importantes de réorganisation, encore incomplètes toutefois, puisqu'elles définissent, de manière un peu brève, de nouveaux organes mais pas leurs activités. Il a été convenu d'établir, sous l'intitulé général d'"Agences chargées des questions de sécurité", trois nouvelles structures : une agence pour l'étude des questions de contrôle des armements et du désarmement, une agence pour l'étude des questions de sécurité et de défense, une agence pour le développement de la coopération en matière d'armement.

A la réunion ministérielle de Rome du 14 novembre 1985, ces trois agences ont été dotées, chacune, d'un directeur et la définition de leurs tâches a été présentée comme un processus en évolution, les mandats qui leur sont confiés devant être adaptables. A la fin de 1987, le Secrétaire général de l'UEO préparera un rapport exhaustif sur leur fonctionnement en vue de leur attribuer, plus tard, des missions permanentes ou de longue durée.

Un autre souci des ministres a été le renforcement du Secrétariat général de l'UEO qui, avec la réforme de l'organisation, se trouve chargé d'assurer la continuité d'une action, d'un travail qui n'est pas seulement de nature bureaucratique mais qui revêt aussi un caractère politique.

Une réponse y a été apportée, aussi, le 14 novembre, puisqu'il a été créé, à côté de la division administrative du secrétariat, une division politique. On comprend, dès lors, l'importance du choix du Secrétaire général qui doit être non seulement un administrateur mais un homme politique susceptible d'insuffler à l'UEO le dynamisme nécessaire pour qu'elle devienne, réellement, le lieu où s'élabore une politique de défense et qu'elle anticipe, dans les domaines qui sont les siens, ce que pourrait être l'Union européenne, but que se sont assignés les Douze et parmi eux, les Sept de l'UEO : le processus de la construction européenne resterait incomplet s'il ne prenait pas en compte les préoccupations de sécurité et de défense.

Une défense commune intégrée ne peut précéder la naissance d'une entité politique mais ce n'est pas une contribution négligeable à l'édification européenne - même si elle est liée à la notion d'Europe à plusieurs vitesses, à "géométrie variable" - que de permettre aux Européens, pas à pas, une prise de conscience du caractère commun de leur sécurité et de maintenir actif cet important élément de la coopération européenne que les Communautés ne sont pas en mesure, pour le moment, d'exprimer et de concrétiser.

II - 2) L'EBAUCHE D'UNE CONCERTATION COMMUNAUTAIRE ETENDUE AU DOMAINE DE LA DEFENSE

"L'Europe communautaire, tout en constituant le forum le plus approprié pour le développement d'une dimension globale de la sécurité reste cependant déficiente de ce point de vue à cause du manque d'unanimité quant à la réalisation d'une politique commune dans ce domaine" (23). Puisque les Douze n'estiment pas encore venu le moment de doter la construction européenne des compétences de défense, l'UEO reste le seul centre européen de réflexion et de concertation dans ce domaine. Elle seule peut donner un contenu politique à la défense européenne et elle doit assumer pleinement cette responsabilité tout en étant prête à s'adapter aux évolutions éventuelles.

Le fait que l'UEO apparaisse ainsi comme l'un des éléments de l'oeuvre de construction européenne comporte, pour elle, une série de conséquences. Sa réactivation passe par la clarification de ses rapports avec les pays membres des Communautés qui n'appartiennent pas au groupe des Sept et par l'établissement de relations plus efficaces avec celles-ci.

Une Communauté dont sept membres font partie de l'UEO et cinq non, peut être confrontée à des tensions inutiles. La question qui se pose est de savoir si l'UEO peut s'élargir.

L'élargissement de l'UEO est prévu par le Traité de Bruxelles modifié. On peut difficilement, de plus, créer un pilier européen de la défense avec deux catégories d'Etats : ceux qui ont le droit d'adhérer et ceux qui ne l'ont pas. A une organisation dont la défense européenne est devenue l'objet essentiel, il paraît raisonnable d'associer, dès que possible, les pays qui le désirent, s'ils souscrivent à ses objectifs, en l'occurrence le renforcement des efforts européens en matière de sécurité et de défense dans le cadre de l'Alliance atlantique. En outre, on ne peut souhaiter laisser, en dehors de l'UEO, certains Etats d'Europe dont elle a besoin sur le plan de la stratégie et de la défense. Il est logique, enfin, que le souci qu'ont les douze pays de la Communauté de fonder une Union européenne, les conduise à faire en sorte qu'il n'y ait plus de distinction entre eux et ceux de l'UEO.

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés et leur participation consécutive à la coopération politique posent concrètement le problème de leur entrée dans l'UEO.

Concevants sa candidature à l'UEO comme un complément normal de sa candidature à la Communauté, le Portugal a déposé sa demande officielle d'adhésion, en octobre 1984, alors que l'Espagne manifestait, seulement, son intérêt pour cette organisation. Face à ces démarches, au sein du Conseil, la plupart des membres de l'UEO affichent une sympathie de principe mais restent assez réservés. Ainsi, à Venise, les 29 et 30 avril 1986, lors de la réunion des Ministres des affaires étrangères et de la défense, il a été indiqué que des "contacts" auraient lieu entre, d'une part, le secrétariat et la présidence en exercice, et d'autre part, l'Espagne et le Portugal. "Il faut discuter avec ces pays, a dit M. Andreotti, le nouveau schéma que nous voulons donner aux travaux de l'UEO suite à l'initiative de relance" (24). De telles tergiversations ne peuvent qu'être préjudiciables : on ne pourra vraiment accélérer le processus de l'unification politique de l'Europe que si l'UEO est ouverte à d'autres Etats européens. Et on voit mal comment le problème posé par la candidature portugaise resterait sans réponse.

Partie intégrante de l'oeuvre de construction européenne, l'UEO doit avoir, avec les Communautés, les rapports les plus suivis de coordination et de coopération. Cela entraîne la nécessité de définir et de mettre en oeuvre les procédures les plus aptes à la réalisation de tels rapports, ceci d'autant plus que le risque existe d'un éparpillement des tâches entre un trop grand nombre d'organes.

Ainsi, le rôle du Conseil de l'UEO, réuni au niveau des Ministres de la défense, demande à être précisé. Ceux-ci, dans la perspective d'un développement des consultations politiques avec les Douze, semblent devoir assumer des responsabilités essentielles puisque c'est d'eux que peut venir l'impulsion à une politique européenne de défense. C'est leur seule présence au sein du Conseil qui donnera à l'UEO sa marque spécifique d'organisation de la participation européenne à la défense de l'Europe (25), qui en fera l'esquisse de ce que pourrait être, dans une Union européenne future dont

les compétences seraient étendues au domaine de la sécurité, l'organe chargé de la défense.

De même, dans la "Déclaration" de Rome, les ministres ont "souligné l'utilité qu'aurait, à leurs yeux, le développement du dialogue entre l'Assemblée et d'autres parlements ou institutions parlementaires" (26). Lors de sa trentième session ordinaire, le 4 décembre 1984, l'Assemblée s'est penchée sur le rapport présenté par Lord Reay, au nom de la Commission des affaires générales où il mentionne que "l'Assemblée a toujours été sensible à cette utilité. Certes sa composition fait que ses relations avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ne posent pas de véritable problème" (27). "Il n'en est pas de même, ajoute-t-il, dans le cas du Parlement européen. A plusieurs reprises, des invitations ont été adressées à cette assemblée pour qu'elle se fasse représenter officiellement par des observateurs à nos sessions. Elle ne l'a jamais fait - même si tel groupe politique du Parlement européen a envoyé parfois une délégation - et elle n'a jamais invité d'observateurs de l'UEO à participer à titre officiel à ses sessions ... Il paraît en tout cas difficile que l'Assemblée de l'UEO prenne de nouvelles initiatives (28) tant que le Parlement européen n'aura pas fait connaître ses propres vues sur un éventuel dialogue avec l'Assemblée de l'UEO" (29).

C'est le problème de la complémentarité institutionnelle entre l'UEO et les Communautés européennes qui est ici posé, celui des interactions entre la relance de l'Union et la Communauté de l'Acte unique européen, d'une cohabitation entre l'UEO et l'Europe des Douze ; c'est aussi, dans une certaine mesure, celui d'une Europe à géométrie variable, susceptible de prolongements politiques, celui de "l'articulation, comme dit Philippe Moreau-Defarges entre le système des Douze et les réunions désormais régulières, deux fois par an, des ministres des Affaires étrangères et de ceux de la défense, au sein de l'UEO ... A la différence des formules de géométrie variable dans le domaine monétaire ou dans celui de l'industrie, le cas de la défense soulève la question des rapports entre deux organisations à la fois indépendantes, égales, mais différentes dans leur composition" (30).

Presque deux ans après la Déclaration de Rome, il apparaît encore bien difficile d'apprécier la réalité de la réactivation de l'UEO et de savoir si elle est effectivement sur la voie qui en fera le pilier européen de l'Alliance atlantique. "La question ne tient pas aux institutions elles-mêmes qui, dans la situation mouvante où se trouvent aujourd'hui celles de l'UEO, peuvent être aménagées, conformément à la volonté des gouvernements. Mais elle est liée à la possibilité de constituer un tel pilier et à la volonté réelle qu'ont les gouvernements d'y parvenir. Aucun autre organisme, existant ou imaginable pour le proche avenir, ne serait susceptible de parvenir à ce résultat si les Sept ne sont pas capables de le faire dans le cadre assez malléable que leur offrent aujourd'hui les divers organes de l'UEO, allégés de leurs obligations anciennes. C'est donc sur des questions beaucoup plus fondamentales qu'il convient que les gouvernements s'entendent s'ils veulent, d'une façon ou d'une autre, susciter la naissance d'une entité européenne dans l'Alliance atlantique et, malgré les efforts accomplis en cette direction, il n'est pas du tout certain qu'ils soient d'accord pour y parvenir" (31).

Il aurait été plus satisfaisant de leur voir adopter une attitude commune, ou encore concertée ou du moins coordonnée face à leur éventuelle participation aux recherches sur l'initiative américaine de défense stratégique.

Cependant malgré toutes les incertitudes qui demeurent, la question de la participation organisée de l'Europe occidentale à la défense européenne a bien été posée. A la session de printemps de l'Assemblée de l'UEO, le 3 juin 1986, M.Tindemans a estimé "que se dessine graduellement une forme nouvelle d'activité de coopération, proche par un côté de l'Alliance atlantique et par l'autre de la Communauté européenne" (32).

L'UEO revitalisée peut permettre la réalisation du pilier européen qui assurera à l'Alliance atlantique avec un meilleur équilibre, un renforcement certain. La construction du pilier européen, elle, passe par le développement de la coopération européenne de défense c'est-à-dire par la réactivation de l'UEO et l'établissement de relations entre celle-ci et les Communautés européennes. Une telle entreprise si elle risque d'abord de perturber les relations avec les Etats-Unis, contribuera, par la suite, à stabiliser et à resserrer, de façon durable, les relations entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale et partant entre les Etats-Unis et les Communautés européennes.

NOTES

- 1 - Le Pacte atlantique est signé à Washington le 4 avril 1949 par 12 Etats (Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni). Sont venus s'y adjoindre la Grèce, la Turquie, la République Fédérale d'Allemagne et l'Espagne. L'organisation militaire intégrée de l'OTAN est née de la Convention d'Ottawa du 20 septembre 1951.
- 2 - La RFA s'interdit la détention et la fabrication de certaines armes : atomiques, chimiques, biologiques à titre définitif et engins à longue portée, navires de guerre de plus de 3000 tonnes et avions de bombardement stratégiques à titre temporaire.
- 3 - L'article IV du Traité de Bruxelles modifié organise le rôle subsidiaire de l'UEO par rapport à l'OTAN : "Dans l'exécution du traité, les Hautes Parties Contractantes et tous les organismes créés par elles dans le cadre du traité coopéreront étroitement avec l'OTAN. En vue d'éviter tout double emploi avec les états-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN, pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires".
- 4 - L'UEO a joué un certain rôle politique en servant de cadre de discussion au règlement du problème sarrois et de lieu de rencontre à la Grande-Bretagne et aux Six de la Communauté avant le premier élargissement. Depuis, le Conseil n'a plus eu pratiquement aucune activité ; l'Assemblée seule a poursuivi des travaux utiles de réflexion, privés cependant d'une grande partie de leur signification du fait de l'absence de tout dialogue avec l'exécutif.
- 5 - SOPPELSA (Jacques), "L'Europe et les Super-Grands : Défense européenne ou défense de l'Europe", Revue politique et parlementaire, n° 909, mars-avril 1984, pp.65 à 76.
- 6 - CAHEN (Alfred), "Préface", in TSAKALOYANNIS (Panos) (dir.), la relance de l'Union de l'Europe occidentale : implications pour la CE et ses institutions, Institut Européen d'Administration Publique, Pays-Bas, Maastricht, 1985, p.7.
- 7 - CARO (Jean-Marie), "l'Union de l'Europe occidentale et la sécurité européenne" in TSAKALOYANNIS (Panos) (dir) op. cit., p.33.
- 8 - Michel JOBERT, alors Ministre des Affaires étrangères de Georges Pompidou, proposait de considérer l'Assemblée de l'UEO comme "un cadre utile pour un effort de dialogue et de réflexion". Sa suggestion s'est heurtée à l'hostilité de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne.
- 9 - La participation des Etats européens aux dépenses de l'Alliance représente plus de 40% de celles-ci, soit entre 2 et 3% de leur PNB.
- 10 - Le 11 décembre 1979, l'OTAN a décidé d'installer en RFA, Grande-Bretagne, Italie, Belgique et aux Pays-Bas 108 Pershing II et 464 missiles de croisière pour faire pièce au déploiement, depuis 1977, des missiles SS 20 soviétiques.
- 11 - MARTIN-PANNETIER (Andrée), La défense de la France, indépendance et solidarité, Paris-Limoges, Charles-Lavauzelle, 1985, p.170.
- 12 - MARTIN-PANNETIER (Andrée), op.cit., p.172.
- 13 - HUNTZINGER (Jacques), "L'avenir de la défense de l'Europe occidentale : une alliance à deux piliers", Politique étrangère, n°4, 1985, pp.961 à 973.
- 14 - LELLOUCHE (Pierre), "L'Europe et sa défense", Commentaire, n°14, été 1981, pp. 188 à 196.
- 15 - MARTIN-PANNETIER (Andrée), op.cit., p.176.
- 16 - Acte unique européen, Paris, Bureau de Presse et d'information des Communautés européennes, 1986 :
 - Article 30-6
La coopération européenne en matière de politique étrangère est régie, par les dispositions suivantes :
 - a) Les Hautes Parties Contractantes estiment qu'une coopération plus étroite sur les questions de la sécurité européenne est de nature à contribuer de façon essentielle au développement d'une identité de l'Europe en matière de politique extérieure. Elles sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité.
 - b) Les Hautes Parties Contractantes sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité. Elles oeuvrent à cet effet tant sur le plan national que, là où ce sera indiqué, dans le cadre des institutions et organes compétents.
 - Article 30-7
b) Dans les institutions internationales et lors des Conférences internationales auxquelles toutes les Hautes Parties Contractantes ne participent pas, celles qui y participent tiennent pleinement compte des positions convenues dans le cadre de la Coopération politique européenne.
- 17 - MOREAU-DEFARGES (Philippe), "Les trois cercles de la construction européenne. A la recherche de la légitimité européenne", Revue Française de Science Politique, n°1, Février 1985, volume 35, p.15.
- 18 - Acte unique européen, op. cit.
 - Article 30-6
Les dispositions du présent Traité ne font pas obstacle à l'existence d'une coopération plus étroite dans le domaine de la sécurité entre certaines Hautes Parties Contractantes dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale et de l'Alliance atlantique.
- 19 - GNESOTTO (Nicole), "Union de l'Europe occidentale : la France, l'Europe, l'Alliance", Défense nationale, problèmes politiques, économiques, scientifiques, militaires, juin 1985, p.44.
- 20 - Déclaration de Rome, 27 octobre 1984, document 989, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Actes officiels, trentième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1984, III, Documents de séance, pp.50 à 53.
- 21 - CARO (Jean-Marie), op. cit. TSAKALOYANNIS (Panos) (dir.) p.23.
- 22 - Communiqué publié le 24 avril 1985 à l'issue de la réunion ministérielle du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale, Bonn, 22-23 avril 1985, document 1011, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Actes officiels, trente-et-unième session ordinaire, première partie, mai 1985, I, Documents de séance, pp. 105 à 106.

- 23 - Discours de N.ANDRÉOTTI, ministre des affaires étrangères de la République italienne, président en exercice du Conseil, à l'Assemblée de l'UEO, le mercredi 4 décembre 1985. Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, Actes officiels, trente-et-unième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1985, IV, Procès-Verbaux, compte-rendu des débats, p.179.
- 24 - EUROPE, agence internationale d'information pour la presse, Luxembourg-Bruxelles, n° 4312 (n.s.), jeudi 1er mai 1986, p.3.
- 25 - Rapport présenté au nom de la Commission des affaires générales par M.BERRIER, "L'UEO face à l'initiative de défense stratégique - Le pilier européen de l'Alliance atlantique", document 1034, 5 novembre 1985, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, trente-et-unième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1985, III, Documents de séance, p.103.
- 26 - Déclaration de Rome, op. cit., Relations entre le Conseil et l'Assemblée, point 3.
- 27 - Rapport présenté au nom de la Commission des affaires générales par Lord REAY, "Relations de l'Assemblée avec le Conseil", document 1002, 4 décembre 1984, Assemblée de l'UEO, Actes officiels, trentième session ordinaire, deuxième partie, décembre 1984, III, Documents de séance, p.321.
- 28 - CF. Application de la Directive n°55 sur l'Union européenne et l'UEO - Echange de lettres entre M.MULLEY, Président de l'Assemblée et Mme VEIL, puis M.DANKERT, présidents du Parlement européen, document 919, 5 avril 1982, vingt-huitième session ordinaire, première partie.
- 29 - Rapport présenté au nom de la Commission des affaires générales par Lord REAY, "Relations de l'Assemblée avec le Conseil", op. cit., p.321.
- 30 - MOREAU-DEFARGES (Philippe), "La relance de l'Union de l'Europe occidentale : une étude de cas sur la "géométrie variable" ? " in TSAKALOYANNIS (Panos) (dir), op. cit., pp.55 et 56.
- 31 - Rapport présenté au nom de la Commission des Affaires générales par M.BERRIER, "L'UEO face à l'initiative de défense stratégique - le pilier européen de l'Alliance atlantique", op. cit., p. 120.
- 32 - Europe, agence internationale d'information pour la presse, Luxembourg-Bruxelles, n° 4331 (n.s.), mercredi 4 juin 1986, p.3.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

39

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Coopération politique européenne et relations avec les Etats-Unis ;
le cas de l'Amérique Centrale"

Communication de

Michel CARRAUD, Maître de Conférences
Université de Reims

En dehors des pays A.C.P., la Communauté européenne attache un intérêt particulier au développement de ses relations avec les groupements régionaux s'instituant entre les pays du Tiers Monde en général (A.S.E.A.N., Groupe Andin, S.E.L.A.). L'Amérique Centrale n'est pas absente des préoccupations européennes ces dernières années, d'autant que cette sous-région a su rechercher, dès les années soixante, des modalités d'intégration servant de précédent à d'autres expériences existant sur l'ensemble du Continent Latino-américain.

Cependant, la détérioration de la situation socio-économique en Amérique centrale ces dernières années, ajoutée à une insertion progressive des conflits ainsi engendrés dans le cadre de l'antagonisme Est-Ouest préoccupe sensiblement les autorités européennes.

Les Etats-Unis, pour leur part, perçoivent la situation explosive en Amérique Centrale comme une menace directe de leur territoire national et ceci pour la première fois dans leur histoire, depuis la guerre anglo-américaine de 1812-1814. "Le Salvador est plus proche du Texas que celui-ci ne l'est du Massachussets, et le Nicaragua plus proche de Miami que la Floride de Washington". (discours du Président Reagan du 27 avril 1983.).

Ces deux perceptions d'un même problème de part et d'autre de l'Atlantique ont entraîné des positions divergentes entre les responsables de Washington et les instances communautaires, obligeant les uns et les autres à agir séparément avec des moyens divers voir même opposés, sans qu'à aucun moment une action concertée n'ait été envisagée.

La communauté européenne a cherché à resserrer ses liens économiques et politiques avec les états d'Amérique Centrale, notamment ces derniers mois, comme nous le verrons. Mais cette démarche, aussi légitime soit-elle, trouve ses limites face aux positions nordaméricaines et aux réalités sur le terrain.

I) CEE-USA: deux perceptions d'une même réalité.

Les positions respectives des USA et des européens face à l'Amérique Centrale reflètent en partie les perceptions différentes que l'on peut avoir de part et d'autre de la réalité mondiale dans son ensemble.

° Les Etats-Unis ont toujours perçu l'Amérique Centrale comme un des enjeux stratégiques entre l'Est et l'Ouest tout comme l'Afghanistan, le Moyen Orient ou l'Afrique du Sud. Et le rôle des soviétiques dans les Caraïbes ces dernières décennies a suffi à les persuader que la détente n'a pas réussi hors d'Europe. Washington ne manque pas de rappeler que les Etats Unis ont soutenu non sans risques les britanniques pour reprendre les Iles Malouines en 1982 et constater, non sans amertume deux ans plus tard, que les européens se sont empressés de condamner le débarquement des marines US à la Grenade. Les Etats-Unis, conscients de leurs responsabilités mondiales, cherchent, à l'occasion du problème centre américain, à mobiliser leurs alliés en montrant les preuves des infiltrations cubano-soviétiques à quelques centaines

de kilomètres de frontières du Texas⁽¹⁾.

Sans doute l'administration Reagan n'est pas unanimement partisane de la fermeté⁽²⁾; le débat entre la stratégie de l'affrontement et une politique plus pragmatique ne semble pas être clos au sein des institutions fédérales. Les revers politiques et militaires des américains au Vietnam ou au Proche Orient (Iran ou Liban) incitent également une partie de l'opinion nord-américaine à une certaine prudence. De plus, les états latino-américains souhaitent éviter l'escalade susceptible de les atteindre à terme; leur position s'est concrétisée par la constitution du groupe de Contadora créé le 9 Janvier 1983 par le Mexique, le Panama, la Colombie et le Vénézuéla, pour rechercher des solutions pacifiques aux conflits d'Amérique Centrale.

° Enfin, leurs alliés occidentaux et notamment l'Europe sont loin de faire une analyse similaire à la leur. Les diverses positions prises par les institutions communautaires révèlent que les responsables européens mettent en avant les causes de cette instabilité politique et militaire en invoquant misère, inégalités sociales et confiscation du pouvoir dans la plupart de ces pays centraméricains. Pour la CEE, la détérioration de la situation socio-économique en Amérique Centrale ne peut qu'engendrer des conflits avivés par l'antagonisme Est-Ouest⁽³⁾. C'est la raison

(1) Lire à ce sujet: "responsabilités mondiales américaines et repli européen" de L. Eagleburger. P.P.S. N°490. 15 Juin 1984. Documentation Française.

(2) Voir l'article de M. Philippe Moreau Defarges "Les Etats-Unis du Président Reagan face à l'Amérique Centrale et aux Caraïbes (1981-1985)" N.E.D. N°4782. 1985. Documentation Française.

(3) Voir le Dossier de l'Europe: la C.E. et l'Amérique Latine. Juin-Juillet 1986 pp.9-10.

pour laquelle la communauté a, dès 1982, majoré sensiblement ses aides à la région (60% des aides de l'Amérique Latine en 1985) en donnant la priorité au développement des structures rurales. Et par la suite, les instances communautaires ont cherché à développer une coopération économique et commerciale avec l'ensemble des partenaires étatiques dans cette région tant dans le secteur agricole que le secteur urbanisé afin d'améliorer les situations alimentaire et sanitaire.

Par ailleurs, l'Europe a su montrer au travers de cette coopération son souci de lutter en faveur de la défense des droits de l'Homme d'une part et des structures démocratiques d'autre part. Pour cela elle a, dès 1983, appuyé la démarche du Groupe de Contadora qui s'est employé à rechercher des solutions pacifiques fondées sur la non-ingérence, le désarmement, le pluralisme politique. Sans chercher à assumer elle-même ce rôle de médiateur, car les instances européennes ont compris que cette lourde tâche devait incomber aux latino-américains eux-même pour éviter les risques d'une confrontation directe avec les USA qui auraient sans doute, de leur point de vue, dénoncé l'ingérence européenne au nom de la doctrine Monroe. Or, la démarche de la Contadora est la mise en oeuvre d'une volonté latino américaine autonome de trouver une formule de paix et elle vient justifier opportunément les efforts européens: "ce sont les latino américains qui la désirent, ce n'est pas une ingérence européenne dans les affaires centre-américaines".

Fort de ces principes, l'Europe a réussi à concrétiser, non sans mal, une coopération avec les états de l'Amérique Centrale, mais sans pour autant réussir à coordonner ses efforts avec les Etats Unis.

II) Un difficile consensus USA-CEE.

Dès la Conférence de San-José-de Costa-Rica en Septembre 1984, les Ministres de la CEE (y compris déjà ceux de l'Espagne et du Portugal), ceux du groupe de la Contadora et ceux des pays

signataires du Traité Général d'intégration économique Centre américain (Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Salvador) ont su donner un caractère contractuel entre les deux parties pour appuyer les efforts de paix de la Contadora et resserrer les liens politiques et économiques entre les deux régions.

Ces efforts vont se concrétiser lors de la Conférence de Luxembourg des 11 et 12 Novembre 1985 où plusieurs textes communs seront adoptés. L'un notamment, "l'acte final", réitère l'appui de la CEE à "une solution pacifique régionale, globale et négociée afin de mettre un terme à la violence et à l'instabilité dans la région"⁽¹⁾ en prévoyant d'institutionnaliser un dialogue politique. Pour cela, une réunion est prévue chaque année; la prochaine aura lieu fin 1986 au Guatemala.

Par ailleurs, un accord de coopération a été conclu entre la CEE et les pays du Traité centre américain et Panama. Cet accord s'inspire du modèle déjà utilisé par la communauté dans ses relations avec d'autres pays en développement (ASEAN, Pacte Andin, Brésil, Inde, Pakistan). C'est un accord de caractère évolutif qui fixe les objectifs (commerciaux, économiques et pour le développement de la région) et définit les méthodes et modalités pour les atteindre. Notamment, il prévoit un "accroissement substantiel" de l'aide financière fournie aux pays de l'isthme. Cette aide est demeurée jusqu'alors assez modeste (40 millions d'ECU en 1984), mais cette augmentation à venir est destinée à favoriser les efforts de coopération régionale, développement rural et amélioration des situations alimentaire et sanitaire.

Conformément à l'article 228 du Traité, son entrée en vigueur est subordonnée à une consultation de l'Assemblée Européenne et à une décision du Conseil.

Le Parlement de Strasbourg a émis le 15 Mai 1986 un avis favorable sur une proposition de la Commission en souhaitant qu'elle entre en vigueur le plus rapidement possible avec des crédits doublés dans les années à venir (80 M. d'ECU).

(1) J.O. no.C. 292 du 14/11/1985 pp.4 et s. et Bull. CE. 11-1985 points 1-2- 1 et s.

Mais le Parlement désapprouve la position du Conseil qui n'a pas souhaité y inclure la coopération politique. Il invite toutefois la Commission à l'informer régulièrement de la mise en oeuvre de cet accord et le Conseil à lui fournir les informations sur la teneur du dialogue politique avec les Etats de l'Amérique Centrale⁽¹⁾

Le Conseil adopte le 25 Juin 1986 un règlement concernant la conclusion de cet accord de coopération du 12 Novembre 1985, couronnant ainsi les efforts des instances européennes afin de resserrer ses liens essentiellement ^(économiques) dans l'immédiat, et en partie politiques, dans la mesure où la CEE soutient sans réserve les Etats du Groupe de Contadora dans leur recherche d'un plan de paix pour l'Amérique Centrale.

Bien que cet accord -adopté définitivement- soit en retrait sensible par rapport aux positions du Parlement qui aurait souhaité un dialogue politique plus régulier et une aide globale plus substantielle, il a le mérite de situer politiquement l'Europe par rapport aux différents partenaires concernés par les problèmes de la région.

Mais en s'appuyant inconditionnellement sur les positions des Etats de la Contadora, la CEE lie son sort à l'avenir des positions de ces Etats. Or, les positions de ce groupe sont loin de faire l'unanimité sur la scène internationale.

Les Etats-Unis tout d'abord, sans vouloir d'emblée rejeter les propositions de paix élaborées par les Etats de la Contadora, s'emploient à démontrer l'inefficacité de ces solutions pacifiques fondées sur la non-ingérence, le désarmement. Ceci contraindrait les USA à reconnaître tacitement le régime de Managua et à désarmer les opposants à ce régime. Aussi, contraints de se rendre aux rendez-vous diplomatiques, Washington ne compte guère abandonner le terrain et les pressions militaires; il cherche à démontrer l'inefficacité de la Contadora en s'évertuant à ouvrir d'autres espaces de négociation (réunions bilatérales ou même Organisation des Etats Américains). Managua n'a pas caché non plus ses craintes concernant les manques de précision sur l'ampleur et la fréquence des étapes du désarmement dans la région qui pourrait profiter aux antisandinistes et au Salvador par exemple.

(1) Voir JO C.16 Mai 1986 et F.E. Textes 5/86 p.41.

De plus, les Etats de la Contadora, tout comme les Etats d'Amérique Centrale n'interprètent pas complètement de la même manière les modalités d'application du désarmement et des procédures de contrôle.

A Washington comme à Managua notamment, l'épreuve de force est encore engagée, la méfiance est réciproque et les Etats de la Contadora ont encore beaucoup à faire pour parvenir à convaincre les différentes parties engagées dans la région⁽¹⁾. Mais si le plan de paix des quatre Etats médiateurs n'est pas entendu sur le terrain, cela rend d'autant plus fragile à moyen terme la position de la CEE à l'égard de la région.

Cela réduirait rapidement la coopération CEE-Amérique Centrale à un simple accord commercial en "gommant" les positions politiques vivement souhaitées par les parlementaires européens et donnerait raison au Conseil plus prudent sur cet aspect.

Il est vrai que l'Europe a par ailleurs d'autres sujets de discussions avec les Etats-Unis en matière commerciale et agricole et elle ne peut se payer le luxe d'ouvrir un nouveau front de négociation dans l'immédiat sur un sujet où les deux parties ne font guère la même analyse.

De plus, les Etats Unis, tout comme l'URSS sont plus enclins à traiter le dossier de l'Amérique Centrale directement lors des rencontres (ou sommets) parmi les nombreux dossiers régionaux qui font l'objet de contentieux entre l'Est et l'Ouest. Ces négociations directes entre les deux super-grands sans tenir compte des nations intéressées sont redoutées par les latino-américains eux-mêmes.

Mais les positions de la CEE sur l'Amérique Centrale ont le mérite de contribuer à donner au projet européen sa véritable dimension internationale: éviter le partage du monde entre les 2 super-grands; et les instances communautaires ont réussi à se démarquer des positions des Etats-Unis et de l'Union Soviétique en cherchant à situer également les conflits militaires et les tensions politiques dans leur dimension régionale et non pas uniquement dans le cadre des rapports Est-Ouest.

(1) Voir l'article de B.Guetta. Le Monde du 22 Mai 1986.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"L'Europe face à la proposition américaine de participation à l'I.D.S."

Communication de

Jean CHARPENTIER, Professeur, Directeur
du Centre Européen Universitaire de
Nancy

INTRODUCTION

1.) - Le 23 mars 1983, le président Reagan, dans un discours retentissant "demandait à la communauté scientifique de (son) pays de consacrer maintenant (ses) talents à la cause de l'humanité et de la paix mondiale, et de nous donner les moyens de rendre ces armes nucléaires inopérantes".

Il s'agissait d'étudier la possibilité de déployer dans l'Espace un nombre approprié de satellites à partir desquels pourraient être détruits en vol, par des armes nouvelles (faisceaux laser, faisceaux de neutrons ...). Les missiles ou les têtes nucléaires ennemis.

A long terme, le projet ouvrait des perspectives stratégiques révolutionnaires, puisqu'il tend à substituer au système actuel de dissuasion, système offensif basé sur la destruction mutuelle assurée (M.A.D.), un système de dissuasion défensif épargnant les vies humaines adverses. Projet moral et dès lors mobilisateur, mais dont la réalisation est très contestée, tant sont considérables les inconnues à maîtriser (coût de l'opération, vulnérabilité des satellites, possibilité d'échapper à leur action par des missiles à basse altitude - missiles de croisière, etc ...) (1).

A court terme, l'idée d'une destruction en vol des missiles adverses était beaucoup moins novatrice. Dans les années 60 déjà les soviétiques avaient commencé à entourer Moscou d'un réseau de missiles anti-missiles

Galosh, mais ce système de défense étant jugé déstabilisateur dans la perspective d'une réduction équilibrée des armes stratégiques (car il pousse l'adversaire à la multiplication de ses propres missiles offensifs pour tenter de le saturer) il n'avait été autorisé par le traité A.B.M. conclu le 26 mai 1972 entre les deux super-grands, que pour un site chacun.

Les Etats-Unis reprenaient donc une voie partiellement explorée par les russes, mais une voie juridiquement entravée par le traité A.B.M. ; celui-ci toutefois, s'il interdit le déploiement de missiles antibalistiques sans nouvel accord entre les deux signataires, ne restreint par la recherche. C'est dans ce domaine que l'initiative Reagan est, à court terme, important, par la somme considérable qu'elle envisage d'affecter aux recherches sur la faisabilité et la rentabilité des technologies de la défense stratégique - 26 milliards de dollars en cinq ans, qui doivent être mis à la disposition d'une nouvelle organisation créée au sein du département de la défense - l'organisation de la défense stratégique - et dirigée par le général Abrahamson.

Une telle somme fait dès lors passer l'intérêt stratégique à long terme de l'U.S. derrière son intérêt technologique et économique à court terme : elle laisse espérer un développement accéléré des techniques de pointe associées à la réalisation de cet énorme projet militaire avec des retombées inévitables dans les applications civiles.

2.) - C'est dans cette perspective qu'à la fin mars 1985, le secrétaire américain à la défense, M. Weinberger, allait écrire aux Gouvernements des Etats membres de l'Alliance atlantique - ainsi, d'ailleurs, qu'au Japon et à Israël - pour leur proposer de lui indiquer, dans les 60 jours (2), leur "intérêt en vue de participer au programme de recherche U.S.S."

(1) - L'ouvrage de Robert JASTROW, "L'Arme nucléaire condamnée", Paris, Economica 1985, présente une excellente argumentation en faveur de la réalisation technique d'un système de défense stratégique.

(2) - L'exigence d'un tel délai, jugée très désinvolte par tous les destinataires, dut être par la suite estompée. Le texte de la lettre de C. Weinberger se trouve dans le rapport van der Berghe à l'Assemblée de l'U.E.O. (cf. infra, note 15) Doc. 1033, p. 93

C'est cette proposition officielle du gouvernement américain qui amenait dès lors les gouvernements européens à prendre position sur l'initiative du président Reagan. Ils allaient y répondre en considération tant de leurs conceptions stratégiques sur la défense de l'Europe que de leur intérêt économique à promouvoir leurs industries dans les secteurs de technologie avancée (I). Ces intérêts et ces conceptions malheureusement très divergents ont amené jusqu'à présent des réactions très diverses, tant unilatérales que collectives (II).

I. -- LES REALITES EUROPEENNES FACE AUX PROPOSITIONS AMERICAINES DE PARTICIPATION A L'I.D.S.
 =====

L'Europe occidentale et les Etats européens ne peuvent manquer d'être affectés par l'I.D.S. du président Reagan et par la proposition d'y participer.

Elle l'est aux deux points de vue qui ont été déjà dégagés et qui s'imposent à l'analyse : le point de vue stratégique, à long terme, de la défense de l'Europe, et le point de vue économique, à court terme, de son développement technologique. Sur ces deux points de vue s'en greffe un troisième, qui peut orienter la réponse qui leur sera donnée : le point de vue politique de l'indépendance de l'Europe par rapport aux Etats-Unis.

A. -- L'I.D.S. ET LA DEFENSE DE L'EUROPE.

Face à la "guerre des étoiles", les frontières étatiques sont dérisoires et l'Europe apparaît plus que jamais comme une unité dont il s'agit de préserver globalement la sécurité.

En posant le problème le plus schématiquement possible, cette sécurité, qui reposait principalement sur l'engagement américain de dissuader l'adversaire soviétique par la menace de représailles nucléaires, et accessoirement sur la dissuasion nucléaire française et britannique, se trouve remise en cause à deux égards.

1) - L'Europe est-elle susceptible d'être protégée par l'I.D.S. américaine? Rien n'interdit de penser que le réseau de satellites américains déployé dans l'Espace permette un jour de détruire en vol non seu-

lément les missiles intercontinentaux soviétiques lancés contre les Etats-Unis mais aussi les missiles à moyenne portée qui seraient lancés sur l'Europe occidentale ; certes la durée de vol est plus courte, et leur destruction devrait être menée plus rapidement, mais c'est une difficulté supplémentaire qui, replacée dans l'ensemble de celles qu'il faudra vaincre, ne doit pas être insurmontable.

2) - L'Europe est-elle menacée par une I.D.S. soviétique ? Il n'y a en effet aucune raison de penser que l'Union soviétique ne puisse se doter à son tour d'un "bouclier spatial" de défense contre des missiles américains, puisqu'aussi bien elle possède déjà, on l'a rappelé, des missiles anti-missiles disposés autour de Moscou. Quelle serait alors, pour l'Europe, la conséquence d'une invulnérabilité soviétique aux menaces de dissuasion nucléaire américaine, britannique ou française ?

On entrevoit dès lors, dans une perspective évidemment lointaine et aléatoire, la dévalorisation de ces forces de dissuasion qui replacerait alors paradoxalement l'Europe sous la menace exclusive des forces conventionnelles soviétiques - dotées évidemment d'armes tactiques nucléaires ou autres - qui, chacun le sait, sont largement plus nombreuses que celles de l'O.T.A.N..

3) - Dans cette perspective stratégique, l'alternative entre une réponse unique de l'Europe ou des réponses dispersées des Etats européens aux propositions américaines est grosse d'implications politiques. Soit, en effet, une réponse du premier type est susceptible de peser sur l'orientation stratégique des responsables américains, de façon à ce qu'ils adoptent l'I.D.S. aux exigences d'une défense de l'Europe en plus de celles d'une défense des Etats-Unis ; la seconde ne peut espérer que privilégier les intérêts économiques des Etats les plus habiles.

B. - L'I.D.S. ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'EUROPE.

1) - L'offre faite aux industries européennes de participer au programme de recherche I.D.S. est à priori séduisante. Sur les milliards de dollars inscrits sur cette ligne du budget américain, elles peuvent espérer en obtenir une partie fort utile au développement de leurs investissements.

A partir de là, des emplois peuvent être créés pour la réalisation des tâches qui leur seront confiées. Elles peuvent enfin espérer profiter de la technologie que les américains leur communiqueront pour accélérer le processus.

2) - Mais une réflexion moins optimiste amène à craindre que les entreprises européennes ne soient sollicitées que dans les domaines où elles sont plus performantes que les américaines et où elles ne risquent pas de divulguer des secrets militaires, de sorte que la participation européenne risque de se limiter à une vente de brevets qui livrera la technologie européenne aux Etats-Unis, et non l'inverse, tandis que les chercheurs européens seront incités à partir aux Etats-Unis (brain-drain).

3) - Contre ces dangers, des conventions bilatérales peuvent bien s'efforcer d'obtenir des Etats-Unis dans l'établissement des contrats avec les industriels du pays contractant le respect des intérêts de ce dernier en matière de brevets, ou d'emplois ; mais comme elles auront aussi pour but de favoriser le développement de ces contrats par rapport aux entreprises concurrentes des autres pays européens, elles resteront très vagues.

Là encore, s'ils veulent éviter d'être réduits à la sous-traitance d'un programme américain qui a été décidé sans eux, les Etats européens doivent se regrouper, lancer un programme européen de formation technologique attractif pour leurs industries et, seulement après, traiter de puissance à puissance avec les Etats-Unis. Telle est l'idée du projet Eurcka qui sera

évoqué infra, réaction la plus prometteuse pour l'avenir de l'Europe en relation avec la proposition américaine.

II. - LES REACTIONS EUROPEENNES AUX PROPOSITIONS AMERICAINES DE PARTICIPATION A L'I.D.S.
 =====

Sans présenter de façon détaillée les réactions des différents Etats européens, qui font l'objet d'une autre communication, on doit partir de la constatation qu'elles se sont présentées en ordre dispersé et réparties en deux courants opposés. Dès lors, les réactions qui dans divers cadres institutionnels multilatéraux auraient pu exprimer un point de vue européen ne pouvaient qu'être insignifiantes, à l'exception du programme européen de développement technologique, et spécialement du projet Eureka.

A. - LES REACTIONS INDIVIDUELLES.

1) - La France est à la tête des Etats européens qui ont manifesté leurs réserves les plus vives à l'I.D.S. (3). Dès le 2 mai 1985, soit huit jours après la lettre du secrétaire américain à la défense, le président Mitterand expliquait au président Reagan, qu'il rencontrait au sommet de Bonn, les raisons d'une attitude négative dont il ne s'est pas départi depuis (4).

(3) - D'autres Etats, comme la Grèce, partagent, dans une large mesure, les réserves de la France.

(4) - Bien avant, d'ailleurs, et de façon plus académique, le président Mitterand avait exprimé sa réserve à l'égard de l'I.D.S. dans son discours à l'Assemblée Générale de l'O.N.U. en septembre 1983 ; voir également les explications du ministre de la défense, Charles HERNU, en réponse à Q.O. TAITTINGER et CHAUMONT, J.O.-Sén.-C.R., 28 avril 1984, p. 512. La France a d'ailleurs réclamé, le 12 juin 1984, à la Conférence de Genève des quarante Etats sur le désarmement, la limitation des systèmes de missiles anti-missiles et anti-satellites et l'interdiction des systèmes d'armes à énergie dirigée et à faisceaux de particules. Pour une vue d'ensemble de la position française, voir l'entretien de M. QUILLES, ministre de la défense, au "Monde" du 18 décembre 1985, et surtout les développements de François Mitterand dans son ouvrage : "Réflexions sur la politique étrangère de la France", Paris, Fayard, 1986, spécialement pp. 55-63.

Elles expriment essentiellement les intérêts stratégique et politique d'un pays qui fait reposer sa sécurité sur une force de dissuasion nationale et qui l'a construite pour ne pas dépendre exclusivement de la bonne volonté américaine. Le président de la République estime que, à supposer que le bouclier spatial américain protège un jour efficacement les Etats-Unis et même l'Europe, il mettrait l'Europe, et en particulier la France, sous la protection intégrale des Etats-Unis, et sous la menace de la supériorité des forces conventionnelles soviétiques. A court terme, et dans la lignée de ce qui a toujours été la position française depuis l'avènement de la 5ème République, il veut sauvegarder l'indépendance économique de l'Europe dans le domaine des technologies de pointe et notamment des utilisations pacifiques de l'Espace, aussi lutte-t-il contre l'utilisation des industries européennes comme sous-traitantes du programme I.D.S. qui ne saurait aboutir qu'à l'exode des cerveaux et des brevets outre atlantique, et est-il à l'origine du projet Eureka (cf. infra).

L'avènement, depuis le 16 mars 1986, d'une majorité et d'un gouvernement de droite "cohabitant" avec le président socialiste, et certains propos tenus le 22 mai par le Premier ministre (5), ont pu laisser croire qu'un changement radical était en passe de se produire sur l'attitude française envers l'I.D.S. Il semble en réalité, compte tenu de déclarations faites peu après par des membres du gouvernement (6), qu'il s'agisse seulement d'un infléchissement dans le sens d'une participation plus favorable d'industriels français à des programmes américains, mais qui ne remettait pas en cause l'option stratégique fondamentale de la France en faveur d'une dissuasion nucléaire indépendante.

2) - L'attitude des Etats européens ouvertement favorables à l'I.D.S. n'est pas exempte d'ambiguïté.

(5) - "Le Monde" 24 mai, p. 5. - Il avait d'ailleurs déjà ouvert certaines perspectives d'évolution en évoquant l'I.D.S. dans sa déclaration de politique Générale au Parlement du 9 avril (J.O.-A.N.-C.R., 10 avril, p. 91) : "Notre devoir est de rester attentif à cette évolution (résultant des recherches sur l'I.D.S.), aux décalages technologiques qui pourraient en résulter, de veiller aux adaptations nécessaires et de ne pas laisser échapper les occasions de resserrer la solidarité européenne".

(6) - Réponses du ministre des affaires étrangères, M. Jean-Bernard RAIMOND à une Q.O. François PONCET devant le Sénat, le 27 mai, J.O.-Sén.-C.R., 28 mai 1986, p. 873, et du ministre de la défense, M. GIRAUD, à une Q.G. SCHIELE devant le Sénat, le 29 mai, J.O.-Sén.-C.R., 30 mai, p. 980.

Première à avoir applaudi à l'initiative américaine, dès le mois de décembre 1984 lors d'un voyage aux Etats-Unis où elle avait rencontré le président Reagan à Camp David (7), première à avoir signé avec les Etats-Unis, le 6 décembre 1985, un accord de coopération sur la recherche dans le domaine de l'I.D.S., non publié par ailleurs, Mme Thatcher semble avoir voulu retirer d'une approbation de façade du projet stratégique du président Reagan (qui n'exclut pas des réserves significatives sur la limitation de l'I.D.S. à la recherche, le maintien de la dissuasion nucléaire et la recherche d'une réduction équilibrée des armements) des dividendes économiques, en favorisant l'accès des laboratoires et des industries britanniques aux contrats conclus par les américains dans le cadre de l'I.D.S.

La position de la R.F.A. à l'égard de l'I.D.S. n'a cessé de révéler un profond embarras (8). Prise entre son attachement à l'égard de l'O.T.A.N. sur laquelle repose sa sécurité, son souci de ménager l'U.R.S.S. dont les forces seraient vite à sa porte et sa fidélité à l'Europe dont elle est, avec la France, l'un des piliers essentiels, partagée au sein même du gouvernement entre les partisans d'un renforcement des liens avec les Etats-Unis - le ministre de l'économie, M. Bangemann, et, finalement le chancelier Kohl lui-même - et les défenseurs de l'unification européenne - le ministre des affaires étrangères M. Genscher - la R.F.A. a finalement signé avec les Etats-Unis, le 27 mars 1986 deux accords secrets qui ne le sont restés que trois semaines (9).

Ils comprennent un volet stratégique, qui, dans le respect du traité A.B.M., prévoit des échanges d'informations au fur et à mesure du développement du programme I.D.S., qui pourrait être utilisé au renforcement de la

(7) - Voir la position de Mme Thatcher à Camp David en décembre 1985 et les explications du secrétaire d'Etat sir Geoffrey Howe le 15 mars 1985 dans le rapport précité de R. Van der Bergh à l'Assemblée de l'U.E.O., Doc. 1033, p. 88-91.

(8) - Cf. Claude JULIEN : "Le triangle allemand", in "Le Monde diplomatique", juin 1985.

(9) - Voir l'analyse du texte divulgué le 18 avril par le journal de Cologne Express, dans "Le Monde" des 20-21 avril 1986.

défense de l'Allemagne, voire de l'Europe, et un volet économique qui tend à favoriser les recherches effectuées sous contrat par des entreprises allemandes en laissant cependant aux Etats-Unis une grande marge de pouvoir discrétionnaire dans le traitement des firmes allemandes et dans la diffusion par celles-ci des techniques mises au point dans le cadre des contrats.

A côté de ces deux pays ayant signé des traités, d'autres comme l'Italie, ont annoncé - fin août 1985, à la suite d'une visite à Rome du général Abrahamson - leur volonté de participer activement au programme de recherche de l'I.D.S., mais sans concrétiser cette volonté par une convention.

B. - LES REACTIONS COLLECTIVES.

Les réactions à la proposition américaine enregistrées dans le cadre de diverses institutions internationales dépendent évidemment des compétences de ces institutions, mais plus encore, de leur composition.

1) - L'O.T.A.N. :

Centrée sur les Etats-Unis, l'Organisation atlantique ne pouvait avoir qu'une position à priori favorable à l'initiative américaine tempérée cependant par les réserves de certains gouvernements européens, en particulier celles du gouvernement français, dans les organes auxquels il est représenté.

C'est ainsi que le Groupe des plans nucléaires, auquel la France ne participe pas, pas plus d'ailleurs que l'Irlande, le Portugal et le Luxembourg, a approuvé l'I.D.S. dès le 27 mars 1985 à Luxembourg, c'est-à-dire le lendemain de l'envoi de la lettre du secrétaire à la défense Weinberger en ces termes :

"Nous donnons notre appui au programme de recherche des Etats-Unis sur ces technologies dont la

but est de renforcer la stabilité et la dissuasion à des niveaux réduits d'armes nucléaires offensives. Ces recherches, menées dans le respect du traité A.B.M., répondent aux intérêts de sécurité de l'O.T.A.N. et doivent continuer. A ce propos, nous accueillons avec satisfaction le fait que les Etats-Unis invitent leurs alliés à étudier leur participation à ce programme" (10).

Cette approbation, donnée dans la perspective stratégique qui est celle de l'O.T.A.N., limitée cependant par le rappel des obligations découlant du traité A.B.M., est beaucoup plus elliptique dans le cadre du Conseil de l'Atlantique Nord, organe politique où siège la France, qui s'est contenté de soutenir les Etats-Unis dans leurs négociations avec l'U.R.S.S. à Genève, notamment "sur des systèmes d'armes défensives et spatiales" (11).

Quant à l'Assemblée des parlementaires de l'O.T.A.N., organe informel et beaucoup plus libre à l'égard du gouvernement américain, il n'a pu se mettre d'accord, dans sa session tenue à San Francisco du 10 au 15 octobre 1985 que sur une résolution qui, axée sur le respect du traité A.B.M., insiste sur le développement des seules recherches sur les technologies défensives (12).

(10) - Revue de l'O.T.A.N., n° 2, avril 1985, p. 33, § 4.

Le même Comité des plans nucléaires a confirmé, plus discrètement, son soutien à l'I.D.S. lors de sa session de Würzburg du 21 mars 1986 en "appuyant fermement le point de vue général des Etats-Unis sur les systèmes à portée intermédiaire, les systèmes stratégiques et les systèmes d'armes défensives et spatiales". (Revue de l'O.T.A.N., n° 2, avril 1986, p. 33, § 3).

Mais cette discrétion apparente cacherait ("Le Monde" 22 mars 1986, p. 24) un abandon d'un projet, un moment soutenu par l'Allemagne, d'une "initiative de défense européenne" jugée superflue dans la mesure où l'I.D.S. américain semble capable de neutraliser les missiles à moyenne, voire à courte portée.

(11) - Sessions ministérielles de Lisbonne, les 6 et 7 juin 1985 (Revue de l'O.T.A.N., n° 3, juin 1985, p. 29, § 6), et de Bruxelles, les 12 et 13 décembre 1985, eod. loc., n° 6, décembre 1985, p. 21.

La même position est soutenue par le Comité du plan de défense (session de Bruxelles, 3 décembre 1985, Revue de l'O.T.A.N., n° 6, décembre 1985, p. 24, § 2).

(12) - Revue de l'O.T.A.N., n° 6, décembre 1985, p. 16.

2) - C'est évidemment l'U.E.O., organisation exclusivement européenne et comprenant tous les Etats qui comptent dans le domaine de la défense de l'Europe, qui pouvait se faire le porte parole d'une position européenne unie face aux propositions américaines. C'est le rôle que son Assemblée parlementaire, et notamment son président, aurait voulu lui voir jouer. Mais c'est aussi le cadre dans lequel les divergences entre ses membres, évoquées plus haut, se sont faites sentir le plus cruellement en obligeant son organe décisionnel, le Conseil des ministres, à se réduire au silence.

L'Assemblée, organe parlementaire, indépendant et pro-européen, avait pris les devants en adoptant, dès le 4 décembre 1984 une résolution n° 413, sur la base d'un rapport Wilkinson sur les utilisations militaires de l'Espace recommandant au Conseil "d'agir en tant que principal instrument politique de concertation intergouvernementale, d'une politique ouest-européenne unifiée dans le domaine d'utilisation militaire de l'Espace" (13).

Répondant à cette recommandation, le 11 avril 1985, le Conseil s'était contenté de souligner que l'I.D.S. ne se voulait qu'un programme de recherche et qu'il ne devait pas être autre chose, compte tenu du traité A.B.M. dont il fallait empêcher l'érosion (14).

Mais la question allait être reprise dans son ensemble par l'Assemblée, sous le titre "L'Europe face à l'I.D.S." ; le Comité des présidents chargeait, le 24 septembre 1985, les trois commissions des questions de Défense, des Affaires Générales et la Commission scientifique, d'examiner la question sous tous ses aspects. A la suite de ces études (15), plu-

(13) - Document 993, 8 novembre 1984, Assemblée U.E.O., Actes officiels, Décembre 1984, p. 160.

(14) - Voir le texte de cette réponse en note dans la recommandation n° 528, publiée ci-après en annexe.

(15) - Ces études correspondent à plusieurs rapports publiés dans les Actes officiels de l'Assemblée de l'U.E.O., 31ème session, décembre 1985 : rapport van der Bergh sur "L'U.E.O. face à l'I.D.S. - Les aspects de la défense" doc. n° 1033 ; - rapport Berrier sur "L'U.E.O. face à l'I.D.S. - Le pilier européen de l'Alliance atlantique" doc. n° 1034 ; - rapport de M. Lenzer sur "L'U.E.O. et l'I.D.S. - Principes directeurs dégagés à la suite du colloque sur le défi spatial pour l'Europe", doc. n° 1036.

sieurs recommandations furent adoptées par l'Assemblée le 4 décembre 1985, dont la plus importante, la recommandation n° 428 prise sur rapport van den Berg, "recommande au Conseil d'adopter une réponse commune à l'initiative américaine de défense stratégique ...".

Ce texte - publié en annexe ci-après -, le plus complet et le plus riche sur la question de la réponse européenne à l'I.D.S. publié à ce jour, devait malheureusement se heurter aux divisions internes du Conseil qui, réuni à Venise le 30 avril 1986, ne put que constater que "les travaux de l'U.E.O. devraient continuer à porter sur les questions liées au programme de recherche sur l'I.D.S. et sur les implications politico-stratégiques pour l'Europe" (16).

Dans ce domaine, il faut sans doute savoir se contenter de peu et se réjouir, avec le secrétaire général de l'U.E.O., Alfred Cahen, de ce que "l'U.E.O. est la seule enceinte où les réflexions sur l'I.D.S. se prolongent sérieusement" (17). Mais, est-ce vraiment la seule ? L'U.E.O. n'est-elle pas en passe d'être, sur ce point, concurrencée par les Communautés européennes ?

3) - Les Communautés européennes :

Il est bien entendu que les Communautés ne sont pas compétentes en matière de défense.

Mais la participation de l'Europe à l'I.D.S. comporte, on y a suffisamment insisté, un aspect de compétition technologique entre industries américaines et européennes. En favorisant Eureka, comme on va le voir plus loin, les Communautés s'efforcent, indirectement, de faire pencher la balance du côté de l'Europe.

D'autre part, la défense est étroitement liée à la politique

(16) - Europe, n° 4312, 1er mai 1986.

(17) - Europe, n° 4330, 2 juin 1986.

étrangère, et la politique étrangère fait l'objet de la coopération politique qui ne cesse de se renforcer entre les Gouvernements des Etats membres, et à laquelle le Parlement européen consacre une attention de plus en plus vigilante.

L'Acte Unique européen a, dans ce domaine, ouvert une perspective prometteuse dans son article 30 § 6 où les H.P.C. se déclarent "disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politiques et économiques de la sécurité" ajoutant encore, - ce qui semble viser directement l'I.D.S. - qu'elles "sont résolues à préserver les conditions technologiques et industrielles nécessaires à leur sécurité".

Sans attendre l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, le Parlement européen a consacré, le 15 mai 1986, un vaste débat sur la sécurité européenne dans le cadre de la coopération politique dans lequel il s'est notamment interrogé sur l'opportunité d'une participation européenne à l'I.D.S. (18).

La confusion des débats et des votes sur ce point semble malheureusement avoir été à l'image de la diversité des positions gouvernementales. Déjà le 23 avril la Commission de l'énergie s'était partagée par 17 c/17 voix et n'avait donc pas adopté un rapport Ford défavorable à la participation européenne à l'I.D.S. (19). En séance plénière, ont été rejetés aussi bien les textes qui condamnaient l'I.D.S. et les Etats qui l'ont acceptée (résolution des socialistes Haensch et Dankert) que ceux qui l'approuvaient (résolution Le Pen) (20).

Les ministres, quant à eux, ont discuté sans témoin, lors d'une réunion informelle de coopération politique tenue les 7 et 8 juin des relations Etats-Unis - Europe ce qui a sans doute permis de ne pas ébruiter leurs divergences (21).

(18) - Europe, n° 4318, 15 mai, et n° 4320, 17 mai.

(19) - Europe, n° 4307, 24 avril.

(20) - Europe, n° 4320 précité

(21) - Europe, n° 4335, 9 juin 1986.

Finalement, la seule voix officielle qui se soit clairement exprimée au nom des Communautés sur l'attitude à avoir en face des propositions américaines est celle du vice président de la Commission, M. Narjes, qui dans un message adressé le 18 décembre 1985 aux Gouvernements des Etats membres (22) attirait leur attention sur leurs capacités limitées en personnel qualifié et en ressources financières ainsi que sur le risque d'un transfert de technologie dans le sens Europe - Etats-Unis en cas d'acceptation de leur part.

C. - LES PROGRAMMES EUROPEENS.

Au-delà des prises de position, malheureusement divergentes, des Etats européens sur l'opportunité de participer à l'I.D.S., certaines réactions indirectes, mais peut être les plus prometteuses, prennent la forme de programmes européens tendant à concurrencer les sirènes américaines dans la construction d'une Europe de la technologie - c'est le projet Eureka - et - dans une moindre mesure - d'une Europe spatiale.

1) - Eureka :

L'idée d'un programme interétatique tendant à favoriser la réalisation de projets conclus entre industriels et chercheurs européens dans les domaines de la haute technologie est une initiative française qui mûrissait doucement depuis le sommet occidental de Versailles, mais qui a pris corps en réponse à la proposition américaine de participation à l'I.D.S. qui lui a servi de révélateur (23).

Officiellement, il ne s'agit pas de contrer l'I.D.S. : on insiste sur le fait que les technologies envisagées par Eureka sont civiles et non militaires ; le budget qui doit lui être consacré, quoique sérieux (la Fran-

ce a annoncé dès le départ 1 milliard de francs, espérant un effet de contagion) ne le permettrait pas de toute façon. Mais il est bien évident qu'Eureka ne peut manquer d'occasionner une concurrence financière avec l'I.D.S. pour les entreprises européennes qui, n'ayant que des moyens limités, devront choisir entre les deux. L'ambition est évidemment de favoriser un choix européen.

Chronologiquement, le gouvernement français a adressé, le 17 avril 1985 (donc 3 semaines après la lettre de M. Weinberger) un mémorandum à tous les Gouvernements des pays de l'Europe occidentale. Après avoir reçu 17 réponses favorables, le gouvernement français a réuni à Paris, le 17 juillet suivant, les "assises de la technologie européenne" où les 17 ministres présents ont proclamé la naissance d'Eureka (24), mais c'est à une seconde réunion, tenue à Hanovre les 5 et 6 novembre qu'a été adoptée par les 18 ministres présents (les mêmes plus la Turquie) la "Charte" d'Eureka (25).

Le projet Eureka a suscité d'évidentes réserves du côté de la Commission des Communautés (26) qui se sentait frustrée des bénéfices qu'elle attendait pour le renforcement de l'unité de l'Europe communautaire des efforts qu'elle mène depuis quelques temps en faveur d'une politique de la recherche (projets Esprit, Brite, Race et autres programmes d'actions) et du côté des petits Etats craignant que leurs industries soient défavorisées au profit de celles des grands (27). Mais les Gouvernements favorables au projet l'ont fait avaliser par le Conseil européen de Milan, le 28 juin 1985 qui s'est déclaré favorable à son ouverture aux autres pays européens (28).

(25) - Texte dans Europe Documents, n° 1380, 22 novembre 1985 et D.A.I., 1er janvier 1986.

(26) - Europe, n° 4202 du 12 novembre 1985, Editorial.

(27) - Voir l'interview de L. Tindemans à "Libre Belgique", dans Europe, n° 4134, 18 juillet 1985.

(28) - Conclusions publiées dans P.E.F., mai-juin 1985, p. 141.

(22) - Europe, n° 4228, 19 décembre 1985.

(23) - Sur l'historique du projet, voir la note française du 17 juillet 1985, in P.E.F., juillet-août 1985, p. 25.
Sur son inspiration, voir l'ouvrage précité de F. Mitterand, "Réflexions sur la politique extérieure de la France".

Sans doute ne pouvait-on se priver, pour renforcer "*L'Europe de la technologie*" face à la technologie américaine, du concours des Etats non membres. On s'est donc contenté d'associer, d'une manière qui ne manquera pas d'intéresser les juristes, mais que les dimensions réduites de cette communication ne permettent pas de préciser, les Communautés à Eureka (29).

2) - L'Agence Spatiale européenne :

Le panorama des réactions - indirectes - à l'I.D.S. serait incomplet si n'était pas au moins mentionnée la nouvelle orientation des programmes adoptés par les Etats membres de l'Agence Spatiale Européenne. Certes cette institution, dont la fusée Ariane est actuellement le plus beau fleuron, a des préoccupations exclusivement pacifiques - comme Eureka - mais son domaine d'action - "*la recherche et la technologie spatiale et leurs applications spatiales en vue de leur utilisation à des fins scientifiques et pour des systèmes spatiaux opérationnels d'application*" (30) en font l'instrument privilégié d'Etats européens désireux d'échapper à la domination économique américaine dans l'Espace.

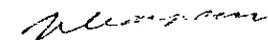
Le coût et l'aléa des recherches spatiales ont jusqu'à présent trop souvent amené les Etats membres de l'A.S.E. à accepter les propositions américaines en s'associant à des programmes de la N.A.S.A.. Tel fut le cas de Spacelab construit sous la responsabilité de l'Allemagne pour le programme américain Apollo.

(29) - La vitalité d'Eureka - y compris l'abandon de la méfiance des petits Etats - semble s'être manifestée à la 3ème conférence ministérielle qui s'est tenue à Londres le 30 juin 1986 - "Le Monde" du 2 juillet -, où 62 projets représentant un investissement de l'ordre de 14 milliards de francs ont été approuvés, tandis qu'était décidée la mise en place à Bruxelles d'un secrétariat "léger" de sept membres.

(30) - Selon les termes du préambule de la Convention du 30 mai 1975 créant l'A.S.E.

En janvier 1985 encore, le Conseil des ministres de l'A.S.E. a pris la décision de participer au programme américain Columbus de station spatiale en construisant une plate-forme européenne récupérable qui sera lancée par la navette américaine (31).

Ce n'est qu'en juin 1986 que le Conseil des ministres de l'A.S.E. a pris en considération le projet français d'avion spatial - sorte de navette spatiale - Homès, premier pas nécessaire à la mise en place d'une station spatiale purement européenne (32). Il n'est pas interdit de penser que les réflexions échangées depuis des mois à l'occasion de l'I.D.S. aient été pour quelque chose dans ce tournant pris en direction d'une maîtrise européenne de l'Espace.



1er juillet 1986

Jean Charpentier
 Directeur du C.E.U.N.

(31) - Voir le rapport Lanzer cité note 15.

(32) - "Le Monde" 28 juin 1986 et "L'Est Républicain" 28 juin 1986.

RECOMMANDATION n° 428

sur l'U.E.O. face à l'Initiative de défense stratégique
- L'Initiative de défense stratégique
(Les aspects de la défense)

L'Assemblée,

(i) Considérant l'Initiative de défense stratégique annoncée par le Président Reagan en mars 1983 et l'offre faite par le Secrétaire américain à la défense en mars 1985, invitant les pays alliés à examiner la possibilité de contribuer aux efforts sur les « technologies de niveau non équivalent aux composantes des ABM » ;

(ii) Considérant que le développement des techniques de défense spatiale exige que les alliés européens des États-Unis entreprennent tous les efforts nécessaires pour maîtriser les technologies nouvelles qui pourraient prendre un jour place dans un système défensif efficace ;

(iii) Persuadée que l'Europe doit poursuivre collectivement le développement d'une technologie spatiale indépendante destinée à des applications tant civiles que défensives qui renforceront sa sécurité et contribueront à la vérification des accords de contrôle des armements et aux mesures de confiance ;

(iv) Se félicitant de toute coopération avec les États-Unis dans le domaine de la technologie de défense visant à renforcer la sécurité et la stabilité, à privilégier la recherche en faveur de systèmes défensifs nouveaux sans porter atteinte aux accords existants sur le contrôle des armements ni compromettre la négociation d'accords futurs ;

(v) Exprimant le souhait que le programme I.D.S. ne mette pas en cause la politique de dissuasion nucléaire qui ne peut que renforcer la défense de l'Europe ;

(vi) Se félicitant de l'amélioration des perspectives de progrès des négociations bilatérales sur « les armes spatiales et nucléaires tant stratégiques que de portée intermédiaire », se félicitant également de l'attitude que le Conseil a prise à l'égard de l'I.D.S. dans sa réponse à la Recommandation n° 413¹, considérant que la nature des propositions de participation au programme I.D.S. adressées aux alliés européens des États-Unis n'a pas été jusqu'à présent suffisamment précisée par les autorités américaines,

RECOMMANDE AU CONSEIL

I. D'adopter une réponse commune à l'Initiative américaine de défense stratégique ou, si cela n'apparaît pas possible, de préciser les intérêts propres à l'Europe dans ce domaine en harmonisant, dans la mesure du possible, les réponses des sept pays membres de l'U.E.O. :

- (a) soulignant l'importance d'éviter une course aux armements dans l'espace ;
- (b) acceptant les recherches compatibles avec les accords actuels sur le contrôle des armements et propres, de par leur nature et leur ampleur, à renforcer la stabilité et la sécurité ;
- (c) permettant à l'industrie européenne de s'associer à tous les domaines de la recherche sur l'I.D.S. dans des conditions assurant l'établissement d'un véritable échange de technologie ;
- (d) en veillant à ce que les réponses des membres de l'U.E.O. à l'invitation américaine ne compromettent pas le développement des capacités de l'Europe en matière de technologie et en encourageant le développement de ces capacités, notamment par la mise en œuvre rapide du programme Euréka ;

1. « 3. Le Conseil se félicite de ce que les États-Unis et l'Union Soviétique ont entamé une négociation globale, c'est-à-dire portant sur les armes spatiales ainsi que sur les armes nucléaires stratégiques et de portée intermédiaire. Il espère que ces négociations aboutiront à des réductions substantielles, équilibrées, vérifiables et au niveau le plus bas possible des armes nucléaires. Le Conseil note que la *Strategic Defence Initiative* (SDI) annoncée par les États-Unis consiste en un programme de recherche scientifique et que, de ce fait, il ne contrevient pas aux dispositions du traité ABM de 1972. Le Conseil pense, d'autre part, que la recherche en laboratoire ne se prête pas à des mesures de contrôle des armements. Des essais ou déploiements s'y rapportant devront par contre faire l'objet d'une négociation, conformément aux dispositions du traité ABM. Compte tenu de la manière dont ce traité a contribué à la stabilité, le Conseil souligne l'importance d'en empêcher l'érosion. »

2. De donner la priorité, avec une insistance particulière, à un programme européen commun aux fins de la défense et du contrôle des armements, comportant des satellites d'observation et de télécommunications, et à l'encouragement de la recherche technologique civile du type Euréka dans le cadre de l'A.S.E. et des Communautés européennes ;

3. De prier tous les pays concernés de faire en sorte qu'aucun obstacle ne soit opposé à des accords équilibrés et vérifiables limitant les armes nucléaires stratégiques et de portée intermédiaire et de favoriser la poursuite et l'aboutissement des négociations soviéto-américaines de Genève sur la limitation des armements dans les trois domaines où elles ont été entreprises ;

4. D'insister sur la nécessité, lorsque les résultats seront disponibles, pour les États-Unis et leurs partenaires européens d'examiner les incidences tant politiques que militaires et stratégiques éventuelles des recherches sur l'I.D.S. ;

5. De charger la nouvelle Agence pour l'étude des questions de contrôle des armements et du désarmement de présenter un rapport annuel sur l'incidence de l'I.D.S. sur le contrôle des armements ;

6. De veiller au maintien des capacités nucléaires dissuasives de l'Alliance atlantique tant que la sécurité de l'Europe ne sera pas effectivement assurée par d'autres moyens et de considérer la question posée par l'adéquation de la capacité de défense conventionnelle, dans la situation actuelle et en fonction du développement de l'Initiative de défense stratégique.

41

C.E.D.E.C.E.
Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Impact des problèmes de défense sur le dialogue transatlantique ;
évolution des débats du Parlement Européen depuis 1982"

Communication de

Marie Elisabeth DE BUSSY, Fondation Nationale
des Sciences Politiques, Paris

L'impact des problèmes de défense dans les relations internationales,
vu à travers les débats du Parlement européen depuis 1982.

Il peut paraître paradoxal de vouloir traiter de l'impact des problèmes de défense sur les relations transatlantiques à la lumière des travaux du Parlement européen alors que la Communauté européenne et ses institutions n'ont aucune compétence explicite en matière de sécurité et de défense.

Pourtant, depuis le milieu des années 70, le Parlement européen a marqué un intérêt croissant pour les problèmes de défense vus sous l'angle des aspects politiques et économiques de la sécurité qui sont discutés dans le cadre de la Coopération politique, comme il a été admis officiellement par le rapport de Londres des ministres des Affaires Etrangères d'octobre 1981 et la déclaration de Stuttgart sur l'Union Européenne de juin 1983. Il s'est cependant toujours abstenu de se pencher sur le fond des problèmes de défense.

En ce qui concerne le dialogue transatlantique, le P.E. s'intéresse surtout aux problèmes d'ordre économique ; mais il a été amené à s'inquiéter des désaccords existant entre les Etats-Unis et ses partenaires européens de l'Alliance Atlantique sur les problèmes de la défense et des armements, d'autant plus que ceux-ci ont un impact psychologique qui rejaillit en l'aggravant sur le contentieux économique et commercial Etats-Unis/Communauté. Il a donc recherché les moyens de réduire les divergences relatives à la défense et d'améliorer par là les relations entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne.

1. Malentendus et divergences

Sans qu'ils soient toujours expressément cités dans les résolutions votées par le Parlement, ni même dans les rapports soumis par sa commission politique, les problèmes de défense qui donnent matière à divergences entre les Etats-Unis et l'Europe entre 1982 et aujourd'hui sont

- le partage des charges de la défense entre les deux rives de l'Atlantique
- l'infléchissement de la stratégie de l'OTAN
- les missiles balistiques de portée intermédiaire
- la course aux armements et son corollaire la recherche d'accords sur le désarmement
- l'IDS dans son principe même et dans la participation éventuelle des pays européens.

A. les opinions publiques

Le problème le plus ancien est celui du partage des charges de la défense entre les deux rives de l'Atlantique. Du côté américain, comme l'expose le rapport Hänsch adopté en avril 1984 (1), dominant une irritation et une déception croissante à l'égard des alliés européens dont la puissance économique et commerciale, conséquence acceptée d'avance par les Etats-Unis de leur politique de soutien à l'Europe depuis la fin de la guerre, justifierait à leurs yeux une plus grande contribution européenne à l'effort de défense de l'Alliance Atlantique, alors que les Etats-Unis supportent, en chiffres absolus, le gros des dépenses militaires de l'OIAN. Le pilier européen souhaité par le président Kennedy pour soutenir avec le pilier américain l'édifice de l'alliance occidentale n'est pas encore solide. Les Américains s'inquiètent également de l'évolution des opinions publiques européennes : une enquête réalisée en 1983 par l'Atlantik Institut montre que le nombre des Européens qui affirment voir la sécurité de l'Occident reposer sur la coopération entre l'Europe occidentale et les Etats-Unis va en décroissant. Le danger pour l'Europe réside dans la renaissance du traditionnel isolationnisme américain que rappelle le projet de rapport de M. Bernard-Reymond (2) de novembre 1985. Il fait état de l'amendement proposé au Sénat américain par le sénateur Nunn en juin 1984 ; celui-ci repoussé seulement par 55 voix contre 11, prévoyait la réduction à l'horizon 1990 d'un tiers des forces américaines stationnées en Europe, si cette dernière ne prenait pas plus fermement en charge ses propres problèmes de défense.

Du côté européen, les opinions publiques sont divisées sur le bien-fondé des efforts de défense : en particulier les mouvements pacifistes aperçoivent dans la stratégie américaine et le développement des armements nucléaires plus de danger que de sécurité pour l'Europe ; plus généralement leurs critiques ne font qu'exprimer l'inquiétude née du développement de la technologie des armements, alors qu'à l'inverse chez les stratèges la tendance serait plutôt de craindre une certaine relativisation de la place du nucléaire dans la panoplie générale. De plus en plus d'Européens doutent d'un engagement automatique américain et craignent que les Etats-Unis

(1) Voir en annexe 1 la liste des rapports et débats de référence.

(2) Voir annexe 1

n'envisagent une guerre limitée dans laquelle l'Europe occidentale servirait de théâtre d'opérations à l'affrontement des Super Grands et en serait finalement la victime. Certains jugements portés sur des sujets hautement controversés comme l'IDS et les euro-missiles, l'attention nouvelle portée aux armes chimiques et aux armes à rayonnement renforcé, le retrait progressif des ogives nucléaires tactiques du théâtre européen ainsi que le nouveau concept stratégique du général Rogers s'appuyant sur les "technologies émergentes" renforcent cette tendance.

Une publication du Congrès des Etats-Unis (3) - citée par le rapport Haagerup adopté par le P.E. en janvier 1983 - analysant la crise que connaît l'Alliance Atlantique, fournit un exemple inquiétant des formes extrêmes que peut prendre la perception que les partenaires ont les uns des autres. "En Europe (...) une bonne partie des médias et certains responsables de mouvements anti-nucléaires ont présenté les Etats-Unis comme frappés de folie (...), menés par un cow-boy téméraire prêt à faire feu (...). Aux Etats-Unis on se représente les Européens comme des pacifistes manquant de volonté, abusés par la propagande soviétique (...), prêts à déployer le drapeau de la capitulation à l'apparition des premières difficultés".

B. les points de vue du Parlement Européen

Quoiqu'il en soit des divergences qui se manifestent entre Européens d'une part et entre Américains et Européens de l'autre, il a existé une majorité au Parlement européen en novembre 1983 pour adopter une résolution encourageant les gouvernements à s'en tenir à la double décision prise au sein de l'Alliance Atlantique en décembre 1979 sur le déploiement des euro-missiles en réponse à celui des SS-20 et sur l'ouverture de négociations avec l'Union Soviétique sur le retrait ou la réduction de ses SS-20 déployés face à l'Europe occidentale. Cette résolution qui fut adoptée par 170 voix contre 108 et 25 abstentions est remarquable du fait que le Parlement européen a, par le biais d'un débat politique, pris parti sur une question de stratégie.

Le Parlement européen tombe en général d'accord pour regretter que les Etats-Unis, forts de leur puissance et de leur rôle de leader dans l'alliance, prennent des décisions sans consulter leurs alliés européens. Le

(3) "Crise au sein de l'Alliance Atlantique", rapport rédigé à l'intention de la commission des relations extérieures du Sénat des Etats-Unis, Washington, mars 1982.

rapport Klepsch, adopté en avril 1984, s'exprime ainsi : "La tendance de l'administration du président Reagan à prendre des initiatives spectaculaires sans consulter au préalable les pays européens membres de l'Alliance a provoqué une préoccupation générale en Europe occidentale". Le Parlement européen est encore d'accord pour déplorer que les États-Unis ne tiennent pas suffisamment compte des intérêts des Européens dans leurs négociations avec l'URSS. Lors d'un débat au Parlement européen en juillet 1985, M. Prag (ED, R-U), est intervenu pour faire remarquer que, faute pour l'Europe de l'Ouest de pouvoir parler d'une seule voix, les véritables négociations se déroulent entre les deux superpuissances, en particulier celles sur les missiles balistiques à moyenne portée (4), et que les États-Unis ont lancé l'initiative de défense stratégique sans aucune consultation préalable de leurs alliés européens, alors que ces deux problèmes intéressent directement l'Europe de l'Ouest.

"Des deux côtés de l'Atlantique, on devra se rendre compte que les intérêts de l'Europe en matière de sécurité ne sont plus identiques à ceux des États-Unis, mais peuvent à l'occasion recouper ces derniers. L'intérêt suprême de l'Europe est d'empêcher, et pas seulement de limiter, le déclenchement d'une guerre sur le continent européen" (Rapport Hänsch).

"Faute pour l'Europe de l'Ouest de pouvoir parler d'une seule voix" ..., ses points de vue ne sont pas pris en compte, il en résulte des malentendus et des rancœurs de part et d'autre de l'Atlantique.

11. Comment améliorer les relations transatlantiques

Le Parlement européen est parfaitement conscient de l'importance de ces problèmes dont il a débattu à plusieurs reprises au cours de ces dernières années. Une majorité s'en est toujours dégagée pour affirmer le principe de la fidélité à l'Alliance Atlantique et la nécessité pour l'Europe de continuer à compter pour sa sécurité sur le bouclier nucléaire américain pendant de nombreuses années encore. Le Parlement européen a aussi été constant pour regretter le déséquilibre engendré cette situation au sein de l'Alliance Atlantique et a recherché les moyens de donner davantage de poids à l'Europe

(4) Malgré l'association des Européens à l'évolution de la position défendue par les Américains sur cette question dans le cadre d'un groupe consultatif spécial (SCG).

en attendant que celle-ci soit en mesure d'assurer elle-même sa défense. Il a préconisé en matière de sécurité et de défense des mesures visant à développer la concertation et la coopération européenne, condition indispensable à l'amélioration et à l'approfondissement des relations transatlantiques pour lesquels d'autres mesures sont proposées.

A. Développement de la coopération européenne

Le rapport Haagerup, adopté en janvier 1983, constate que ni l'U.E.O., ni l'Eurogroupe, ni le Groupe Indépendant Européen de Programme (G.I.E.P.), malgré leurs mérites respectifs, ne constituent le cadre approprié pour le développement de la coopération européenne en matière de défense. Il recommande que la Coopération Politique Européenne (CPE) joue un rôle croissant dans la notion de sécurité européenne qui se développe, et sans prédire si l'avenir conduira ou non à doter la Communauté d'une dimension militaire, il estime que la CPE, pour apporter une contribution au débat sur la limitation et la réduction des armements, devrait se préoccuper du déploiement des armements, de l'évaluation des forces et autres questions se rapportant à la défense.

Cette résolution du Parlement européen basée sur le rapport Klepsch et adoptant celui-ci en avril 1984 charge sa commission politique de créer une sous-commission permanente chargée d'étudier les aspects politiques et économiques de la sécurité afin de lui permettre de préparer les débats de séance plénière et les questions à poser aux ministres des Affaires Etrangères. Cette sous-commission sera créée après les élections européennes de juin 1984 sous le nom de "sous-commission sécurité et désarmement".

La résolution d'avril 1984 basée sur le rapport Hänsch "demande que les consultations permanentes organisées dans le cadre de la CPE soient élargies aux relations avec l'Amérique du Nord et utilisées également pour défendre plus énergiquement les intérêts européens au sein de l'Alliance".

Le projet de rapport Bernard-Reymond de novembre 1985 recommande toute une série de mesures destinées à permettre une meilleure concertation des Etats membres de la Communauté en vue de définir des positions communes sur les aspects politiques de la sécurité en ce qui concerne l'Europe, sans qu'il s'agisse

d'examiner les problèmes militaires "stricto-sensu". Il préconise pour cela des réunions conjointes et périodiques des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense, ainsi que des directeurs politiques des ministères des Affaires Etrangères et des chefs d'Etat-Major, enfin des réunions des ministres de la Défense.

Alors que le rapport Klepsch avait déjà suggéré la possibilité de créer des liens souples entre le Parlement européen et l'Assemblée de l'UEO, le projet de rapport Bernard-Reymond recommande l'instauration de liens organiques entre la CEE et l'UEO et notamment la désignation des membres de l'Assemblée de l'UEO parmi les parlementaires européens des pays concernés. Enfin le projet Bernard-Reymond propose la création d'un "Centre Européen d'Etudes Stratégiques" placé sous l'autorité directe du Président du Conseil de l'UEO. Il serait chargé "d'élucider les conséquences pour l'Europe des évolutions stratégiques proposées, d'évaluer les intérêts européens dans les négociations sur le désarmement entre les deux Grands, de réfléchir et de suggérer des évolutions allant dans le sens de la réalisation progressive d'un Pôle Européen de Défense".

La résolution basée sur le rapport Fergusson et adoptée en octobre 1983 au sujet de l'approvisionnement en armements dans le cadre d'une politique industrielle commune (...) recommande d'accroître la coopération européenne dans ce domaine, notamment dans le but de renforcer la capacité de défense de l'Europe ; cette coopération doit se manifester dans le cadre de l'Eurogroupe et dans celui du GIEP et être complétée par un élargissement de la coopération entre le GIEP et les Etats-Unis.

Toutes ces mesures prises ou recommandées en vue d'unifier les positions et les efforts des Etats membres de la Communauté ne peuvent que favoriser l'amélioration du dialogue transatlantique.

B. Amélioration et approfondissement du dialogue transatlantique

Quand il a à plusieurs reprises regretté ce qu'on a appelé les crises de l'Alliance Atlantique, le Parlement Européen a toujours considéré que pour aplanir les divergences et dissiper la méfiance, les Etats-Unis et l'Europe devaient pratiquer de façon systématique l'échange d'informations et la concertation en temps opportun, conditions du respect de l'égalité des droits dans la prise des

décisions. Chaque partie doit tenir compte des intérêts et des impératifs de l'autre, non seulement dans le cadre de l'Alliance Atlantique pour l'organisation de la défense commune, mais aussi dans celui des négociations Est-Ouest où le partenaire européen n'est pas représenté.

Différentes propositions ont été avancées concernant soit la CPE, soit le Parlement européen.

La résolution basée sur le rapport Klepsch demande aux ministres des Affaires Etrangères se réunissant dans le cadre de la CPE que soit effective leur consultation avec le gouvernement américain" en ce qui concerne les initiatives importantes relatives à la politique étrangère, y compris celles qui ont une incidence sur la sécurité comme les négociations Est-Ouest sur le contrôle des armements".

La résolution d'avril 1984 basée sur le rapport Hänsch qui traite des relations politiques entre la CEE et les Etats-Unis demande à nouveau que les attributions de politique étrangère et de sécurité soient intégrées à la politique de la Communauté, et souhaite que soient pleinement utilisés les mécanismes prévus par le Rapport de Londres et "concernant le maintien des contacts entre le Président de la CPE et les pays très importants" (donc les Etats-Unis bien que non cités), ainsi que les entretiens au sommet introduits depuis 1981 entre les principaux responsables du gouvernement des Etats-Unis et de la Commission des Communautés.

La résolution de juillet 1985 sur la dimension politique et économique de la sécurité européenne dans le cadre de la CPE "invite le Conseil à engager des consultations efficaces entre les ministres des Affaires Etrangères réunis dans le cadre de la Coopération politique et le gouvernement des Etats-Unis sur les initiatives importantes intéressant les relations extérieures et la sécurité".

Cependant le gouvernement des Etats-Unis ne paraît pas toujours enclin à se concerter avec la CEE, au moins sur les problèmes du désarmement. Considérant sans doute l'importance que revêt pour lui le théâtre du Pacifique, il semble préférer, comme en octobre 1985, inviter à la concertation les grands pays industrialisés qui incluent le Japon. A cette invitation le Parlement européen a réagi par un débat d'urgence et le vote d'une résolution demandant que soit

également invité le Président en exercice du Conseil de la Communauté qui participe habituellement aux sommets économiques des grands pays industrialisés.

La résolution basée sur le rapport Hänsch déjà cité estime en outre que le Parlement européen, élu directement pour représenter les peuples d'Europe est dans une position unique pour représenter les intérêts européens dans les pays tiers ; elle espère une coopération plus étroite entre le Parlement européen et le Congrès des Etats-Unis et charge sa délégation officielle pour les relations avec celui-ci de renforcer les contacts. En effet, des rencontres ont lieu en principe deux fois par an depuis 1972 entre une délégation du Parlement européen et une délégation du Congrès pour permettre des échanges de vues sur les problèmes d'actualité.

D'autres mesures sont encore proposées pour intensifier contacts et échanges d'informations des deux côtés de l'Atlantique, au niveau des autorités nationales et des associations.

Etant donné que tous les membres actuels de la Communauté sont membres de l'Alliance Atlantique à l'exception de l'un d'entre eux, la résolution de janvier 1983 sur le rapport Haagerup estime urgent "de mieux coordonner les consultations qui ont lieu dans le cadre de la Coopération politique européenne et du Conseil Atlantique lorsque sont abordés des problèmes politiques et économiques touchant à la paix et à la sécurité en Europe". La résolution votée sur le rapport Klepsch en avril 1984 revient sur le même sujet en invitant les ministres des Affaires Etrangères se réunissant dans le cadre de la CPE "à exposer d'une seule voix au sein du Conseil de l'Atlantique les positions des Etats membres", ce qui suppose une concertation préalable dans le cadre de la CPE. Il est important de préciser que lors des débats sur les rapports Haagerup et Klepsch, l'évocation de ces liens entre la CPE et l'Alliance Atlantique a donné lieu à de très vives controverses.

*

* *

Le Parlement européen, soucieux de rééquilibrer l'Alliance et de dissiper les divergences qui pèsent sur le climat du dialogue transatlantique, a voulu que la Communauté Européenne étende ses attributions à la politique extérieure jusqu'à y inclure les aspects politiques de la sécurité ; et des tendances se manifestent actuellement pour que la Communauté s'intéresse également dans le cadre de la Coopération politique européenne aux questions de défense. Le Parlement européen a montré qu'il voulait jouer son rôle dans cette mise en oeuvre de la Coopération politique et, grâce à son action propre dans ses relations avec le Congrès des Etats-Unis, exercer une influence sur l'évolution du dialogue transatlantique.

Annexe 1

Rapports et débats de référence

- Rapport intérimaire de Mme GREDAL "sur les aspects politiques des relations entre la Communauté et les Etats-Unis d'Amérique" adopté en juin 1982.
- Rapport de M. HAAGERUP "sur la Coopération politique européenne et la sécurité européenne", adopté en janvier 1983.
- Rapport de M. FERGUSSON "sur l'approvisionnement en armements dans le cadre d'une politique industrielle commune et sur les ventes d'armes", adopté en octobre 1983.
- Rapport de M. KLEPSCH "sur les intérêts, les risques et les besoins européens communs en matière de sécurité", adopté en avril 1984.
- Rapport de M. HÄNSCH sur les relations politiques entre la Communauté Européenne et les Etats-Unis d'Amérique, adopté en avril 1984.
- Projet de rapport de M. BERNARD-REYMOND "sur la sécurité de l'Europe occidentale" achevé en novembre 1985, non encore discuté en session plénière.
- Débat et résolution sur les euromissiles, novembre 1983.
- Débat et résolution sur les négociations de Genève relatives au désarmement, décembre 1984.
- Débat et résolution sur la dimension politique et économique de la sécurité européenne dans le cadre de la Coopération politique européenne, juillet 1985.
- Débat et résolution sur l'initiative du président des Etats-Unis d'inviter les sept principaux pays industrialisés en vue de préparer le sommet de Genève, octobre 1985.
- Débat et résolutions sur l'interdiction des armes chimiques, juin 1986.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

42

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"L'évolution des relations Communauté Européenne - Etats-Unis"

Communication de
Christian FRANCK,
Faculté de Droit de Namur

Schéma du Rapport de Christian FRANCK , Chargé de Cours aux Facultés de Namur, Maître de Conférences à l'Université Catholique de Louvain.

Histoire et Modèles des Relations Euro-américaines

Trois modèles relationnels semblent avoir déterminé la politique américaine à l'égard de l'Europe occidentale: le leadership et le rapport hiérarchique de la "Pax Americana"; la doctrine des "TWO Pillars" de l'Alliance atlantique; la multipopularité politique de cinq centres de puissance qui se démarque de la bipolarité militaire

Ces trois modèles caractérisent trois phases des rapports transatlantiques. Dans la mesure où ils expriment une formulation simple, aucun d'eux ne représente pour aucune période l'intégralité des relations euro-américaines. Mais combinés selon des intensités variables, ils constituent pourtant les principaux composants de la politique européenne des Etats-Unis.

1. Le modèle de la "Pax Americana" est celui qu'adopte Truman à partir de 1947. Renonçant à l'isolationnisme, les Etats-Unis s'engagent économiquement et militairement en Europe.

Engagement qui signifiait à Moscou que "l'Europe était sphère d'influence américaine... C'était un signal pour l'U.R.S.S. : jusque-là, pas plus loin"(1). Dans ce contexte, le soutien de Washington à l'intégration européenne tenait à ce que celle-ci offrait la formule (Communauté Européenne de Défense) permettant de lever des divisions allemandes. "Containment" militaire à l'égard de l'Union soviétique, la Pax Americana consistait aussi à faire naître un ordre monétaire et commercial conforme à l'intérêt économique américain. Cette hégémonie sur la politique économique mondiale s'implantait d'autant plus qu'elle prenait la forme, et aussi la substance, d'une coopération (2).

(1) Harrison, Europe in Question, Allen and Unwin, p157.

(2) Cfr. à ce sujet Robert O. Keohane, After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, 1984, p.179.

2. Le modèle des "TWO Pillars", ou de l'Atlantic Partnership" est formulé par J.F. Kennedy dans son discours de Philadelphie du 4 juillet 1962 : " Nous ne considérons pas une Europe forte et unie comme une rivale, mais comme un partenaire..... avec lequel nous pourrions traiter sur une base de pleine égalité..." (1)

C'est l'avènement de la puissance commerciale de la C.E.E. ainsi que le discours gaulliste sur l'indépendance européenne qui suscitent à Washington le nouveau modèle des rapports transatlantiques. L'égalité des partenaires se trouvait toutefois hypothéquée par le monopole nucléaire américain. Si elle trouvait à s'exprimer réellement dans le cadre commercial du Kennedy Round, elle restait également neutralisée par le "privilège exorbitant" de la monnaie "as good as gold".

3. Le modèle multipolaire fut à l'origine envisagé par G.F. Kennan pour qui le "containment" de la puissance soviétique passait par l'aide économique à l'Europe occidentale plus que par l'engagement militaire.

Le redressement économique de l'Europe occidentale devait lui permettre de retrouver la capacité d'une puissance qui ferait contrepoids en Europe à l'Union Soviétique et qui participerait ainsi à une sorte de "balance of power" à l'échelle mondiale (2).

Le thème de la multipolarité politique, même si elle se juxtapose à la bipolarité militaire, reviendra à l'avant-plan avec Henry Kissinger. Est-ce sous l'influence de son conseiller et de réminiscences historiques du politologue de Harvard que le Président Nixon proposera une nouvelle vision des rapports internationaux basée sur l'équilibre des puissances? " Je pense, dira-t-il, que le monde sera plus sûr et meilleur si nous avons les Etats-Unis, l'Europe, l'Union Soviétique, la Chine, le Japon, tous puissants et sains, chacun équilibrant l'autre, non pas en jouant l'un contre l'autre, mais un véritable équilibre"(3)

(1) Pour une analyse du "Partnership", cfr notre article: "Evolution des relations interatlantiques : Europe-E.U.", Etudes Internationales, décembre 76.

(2) Kennan memorandum, "Considerations affecting the conclusion of a North Atlantic Security Pact", 1948.

(3) Cité et commenté par R. Aron, la République Impériale, Callmann-Levy, 1973, 1973, p.156.

La structure pentapolaire était un mélange d'hypothèse d'école et de réalité naissante. L'Administration Nixon-Kissinger structurait en fait sa politique étrangère à la fois sur un condominium soviéto-américain (pour les armes nucléaires), sur un jeu triangulaire Washington, Moscou, Pékin en même temps qu'elle proposait aux alliés Européens et Japonais une "nouvelle charte atlantique" (discours du Président Nixon du 23 avril 1973) qui rappelait notamment les limites qu'impose à la compétition économique et à l'autonomie des politiques étrangères, les liens de l'Alliance atlantique. Tout en évoquant la multipolarité, les Administrations Nixon et Ford réactivaient une combinaison ambiguë d'offre de partnership et de rappel du leadership américain (relations stratégiques avec Moscou; contrôle exclusif de la poudrière du Moyen-Orient). En même temps s'affirme le déclin de l'hégémonie monétaire.

Combinaison des trois modèles sous Carter et Reagan

Si Kissinger se livrait à des considérations spéculatives sur le monde pentapolaire proposait dans sa nouvelle charte atlantique un nouveau partnership mais réactivait en fait le leadership américain, l'Administration Carter entendait revenir à un schéma plus simple, qui semble appartenir à la vision de la politique étrangère des candidats du Parti démocrate : il y a des alliés privilégiés, les Européens, avec qui le "partnership" doit être renforcé (1). Mais ce retour au modèle de l' "equal partnership" fut marqué par les incertitudes de la politique étrangère de J. Carter.

Surpris par les tâtonnements de la présidence démocrate et le recul du leadership américain, les Européens s'interrogèrent davantage sur l'avenir du leadership U.S. qu'ils ne décidèrent d'en pallier les carences en renforçant leur unité.

Avec l'Administration Reagan, le discours sur l'Alliance occidentale reprenait force sans que les rapports, froids, avec Moscou, ne nuisent à sa sincérité. C'est au contraire la pugnacité militante de Reagan, contrastant avec une vision européenne plus modérée des rapports Est-Ouest, qui fit renaître l'image d'une volonté américaine de leadership. En même temps, l'attrait de "l'économie-monde" du Pacifique, la poussée au Congrès pour un désengagement militaire en Europe, les compétitions commerciales et monétaires transatlantiques annonçaient, pour peu que les négociations militaires Est-Ouest réussissent, une relance de la multipolarité.

(1) Cfr. les critiques de Gengès Ball in Diplomacy for a Crowded World, 1976. Le Chap. 9, "Western Europe in Desarray", reflète les critiques démocrates à l'égard de la politique européenne des Administrations Nixon et Ford.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Le désarmement, attitudes européennes et américaine"

Communication de
Jean-François GUILHAUDIS, Professeur,
Université des Sciences Sociales de Grenoble

Les Etats Unis et les Europeens de l'Ouest face au desarmement. Pour quelles raisons traiter ce theme? Comment le traiter, sous quel angle?

La raison principale, qui a mise en evidence, en 1982 et 1983, la question des euromissiles est qu'il existe entre europeens et americains des differences de point de vue, et parfois des divergences. Cela, a la meme epoque pouvait être constate aussi dans le cadre des Nations Unies (1). Comme plusieurs negociations d'arms control ou de desarmement tres importantes sont en cours, de meme que d'importants programmes de modernisation des forces, il est evident que l'unité de l'Ouest, ou sa division, vont peser considerablement sur ces entreprises. Lies au caractere democratique et relativement equilibre de l'alliance occidentale, elles constituent tres nettement pour elle un facteur de fragilite et pour l'autre partie un levier.

A cet egard, il est interessant de remarquer que l'annee derniere M Adelman, le Directeur de l'Agence pour l'arms control et le desarmement des Etats Unis a prononce un long discours, publie dans le Bulletin du Departement d'Etat, sous le titre "The challenge of negociating by democracies"(2). Son diagnostic est que: "the greatest strengths of our democratics institutions can also cause the most difficulties to those of us out there, on the front lines, trying to make progress in arms control". Les causes de difficulte principales qu'il enonce sont:

- le public qui passe trop rapidement de l'enthousiasme au plus vif desappointement;
- les medias qui confondent accord de paix et accord d'arms control et ne savent pas attendre;
- l'impossibilite ou se trouve l'Ouest de garder le secret;
- les changements d'administration trop frequents;
- les divergences d'opinion aux Etats Unis (Congres, administration).

Curieusement, il ne mentionne pas, parmi les difficultes, les allies. C'est sans doute parce que le sujet est tabou, trop delicat. Car le role des allies est indeniable. On dit souvent

que ce sont eux qui, en 1983, ont obtenu de l'Administration Reagan qu'elle abandonne la position 0-0, que ce sont eux aussi qui, l'annee derniere, ont pousse Washington à indiquer que les Etats Unis continueraient à observer les accords SALT. Bref les allies pesent beaucoup, dans ces negociations. La part de ce facteur a certainement augmente depuis la double decision de 1979. Le President, le Secrétaire d'Etat ne manquent d'ailleurs pas de souligner la concertation avec les allies et, a l'occasion, de la pratiquer ostensiblement. La carte des allies des Etats Unis est aussi jouee regulierement par les Soviétiques. Elle le fut pendant la bataille des euromissiles, elle l'est pour la negociation de Geneve (3). Une premiere direction de recherche est donc de faire le point sur les positions respectives des americains et des europeens (si ceux-ci ont une position commune), de constater les points de convergence et les differences les plus sensibles.

Une seconde raison d'etudier notre theme - et une seconde direction de recherche- est que manifestement les mecanismes qui permettent aux Etats Unis et aux allies europeens de se concerter, voire la volonte de concertation, ne paraissent pas toujours parfaits. A cet egard un episode recent vaut d'être rappele. Il se situe a la fin de l'annee derniere. Pour les consulter en prevision du Sommet de Geneve, le President Reagan a invite les dirigeants du groupe des sept pays industrialises a une reunion a New York. L'intention était certainement excellente mais la maniere ne l'était pas. La Maison blanche a annonce les invitations le 30 septembre, sans avoir consulte au préalable par la voie diplomatique les invites potentiels, comme c'est l'usage. Plusieurs ont appris l'invitation avant meme de la recevoir. Certaines de ces personnalites etant presentes à New York pour la session de l'Assemblée generale des Nations Unies, la reunion a eu lieu, mais elle a irrite passablement, ceux qui y etaient convies qui ont perçu l'invitation comme une convocation et les autres allies qui n'étaient pas consultes. Le President Mitterand a decline l'invitation. M Tindemans a rappele que l'OTAN est le cadre approprié pour les consultations entre allies. Finalement, M Shultz a dû proposer de se rendre a Bruxelles pour rencontrer les ministres des pays de l'alliance dans une reunion speciale du Conseil atlantique, le 15 octobre. Mais pour des raisons de calendrier la reunion qui n'a pu reunir que 9 ministres a eu l'air d'une rencontre de raccroc (bien que le Secrétaire d'Etat

ait saisi l'occasion pour confirmer que les Etats Unis s'en tiendraient à une interprétation étroite du traité ABM).(4) Cet avatar a été salutaire puisque M Reagan, après le Sommet de Genève s'est rendu en personne à Bruxelles pour en exposer les résultats aux alliés le 21 novembre. Cet épisode ne rend évidemment pas compte de l'ordinaire des relations entre alliés mais il montre bien en revanche que de véritables "couacs" peuvent se produire et que l'on ne peut accepter sans y regarder de plus près les habituelles déclarations sur l'excellence des mécanismes de consultation et de coopération et sur leur bon fonctionnement.

POSITIONS SUR LE FOND: UNITE ET DIVERGENCES

De prime abord la situation peut sembler très satisfaisante. A Genève, Vienne, Stockholm, Bruxelles, les Occidentaux parlent, dit-on, d'une même voix. Dans les négociations multilatérales, ils ont une position commune. Lorsqu'il s'agit de négociations bilatérales américano-soviétiques, les alliés soutiennent ordinairement la position de négociation de Washington.

Cette présentation des choses est nettement "optimiste". Cela tient beaucoup à l'optique adoptée: on juge à partir du comportement dans les grandes négociations. Cette approche est nécessaire mais elle ne suffit pas. En définitive, c'est effectivement là que comptent l'unité des européens et des américains ou les divergences qui les séparent. Mais considérer uniquement les grandes négociations actuelles (Stockholm, Vienne, Genève) donne une image déformée en la matière. Ces négociations, qui se déroulent de plus en plus devant l'opinion publique, sont trop "sensibles", leur enjeu trop élevé. Un effet de déformation se produit, généralement en faveur de l'unité de position. Conscients de jouer une partie très importante, ou leur unité est décisive, les alliés serrent les rangs et dissimulent des différences d'approche parfois importantes. Ce n'est que lorsqu'on touche à des points jugés essentiels que les divergences apparaissent au grand jour.

De telles divergences se manifestent, par exemple en ce qui concerne le programme SDI ou, à un degré moindre, sur les FNI, les M(B)FR, le désarmement pour le développement, voire les

depenses militaires ou certaines questions discutées à Stockholm. Plusieurs de ces thèmes font l'objet d'une communication spéciale. Mais en ne comptabilisant que ces divergences là, on ne rend pas compte de la réalité. En d'autres termes, en disant: il y a unité mais aussi des divergences, quelques unes (celles qui viennent d'être mentionnées) sont importantes, on ne traduit pas correctement la situation présente ni l'évolution qui est en cours. Il semble plus exact d'inverser la proposition et de dire qu'entre les alliés, ce sont actuellement les divergences, la diversité qui dominent mais qu'ils parviennent, parce qu'ils partagent certains principes fondamentaux (5) et parce qu'ils ont le souci de présenter dans les négociations un front commun, à maintenir pour l'essentiel une unité de façade.

C'est à cette conclusion que l'on parvient lorsque l'on combine le suivi des grandes négociations avec une analyse des attitudes aux Nations Unies. Ce complément est indispensable. Les travaux de l'Organisation mondiale sont quantitativement assez nombreux. Ils sont aussi très pertinents parce que des projets sensibles, pour lesquels existe à des degrés divers pour l'Ouest l'enjeu de l'unité ou de la division, accompagnent des textes plus détachés apparemment au moins de l'actualité. L'ensemble offre la possibilité de voir avec beaucoup plus de précision les conceptions américaines et européennes. Le fait que les débats des Nations Unies soient publics et suivis par des votes renforce considérablement, en introduisant un élément de mesure, l'intérêt de l'examen. En bref, on peut dire que cet examen permet de rééquilibrer l'opinion que l'on se forge en considérant les grandes négociations, d'avoir une vision plus complète et plus précise et très utile pour apercevoir les évolutions.

Quel est donc le panorama qui s'offre aux Nations Unies?

Pour donner à cet exposé une plus grande efficacité, il faut rappeler brièvement les résultats des analyses faites sur la 37^{ème} session (6). Ces analyses, qui portaient sur les résolutions relevant du thème du désarmement nucléaire, plus exactement sur 8 résolutions considérées comme très significatives, montraient que si à l'Est l'unité de comportement était forte et s'entendait Roumanie comprise, sauf un cas (résolution peu sensible sur la compétence de l'Assemblée), à l'Ouest reignait la division. Plus précisément, on pouvait, parmi les pays de l'Alliance atlantique distinguer quatre cercles concentriques:

- au centre un noyau dur en opposition constante avec la majorité: Etats Unis, Royaume Uni, RFA, France, Italie, Turquie, Belgique, Canada et Luxembourg;

- le 2^{ème} cercle était composé de la Norvège et des Pays Bas qui se distinguaient des autres 1 fois sur la question de la bombe à neutrons;

- le 3^{ème} cercle était celui d'une dissidence plus forte. L'Espagne s'était abstenue sur le thème de la prévention de la guerre nucléaire (2 fois), le Portugal et l'Islande se séparaient sur la bombe à neutrons et sur le gel des armes nucléaires;

- la Grèce se retrouvait enfin seule dans le 4^{ème} cercle. Elle se distinguait régulièrement du vote occidental, sauf sur le point le moins délicat. A 4 reprises, elle votait même avec la majorité de l'Assemblée et donc avec l'adversaire.

Un autre point remarquable était que les Occidentaux se trouvaient sur la défensive, contraints par la majorité à dire "non" ou s'ils n'osaient pas, à s'abstenir.

A la fin de 1985, le paysage est fondamentalement le même: l'Ouest est en position défensive et divisé.

L'Ouest en position défensive.

Une bonne partie des 91 résolutions et décisions de l'Assemblée générale (40^{ème} session) ont été adoptées sans vote (32), ou sans qu'intervienne un vote négatif (20 cas) mais alors le texte en cause est peu sensible. S'il en va autrement, il y a opposition ouverte.

Cela s'est produit à 39 reprises. Les opposants sont toujours peu nombreux. On peut décompter: 7 cas de "non" isolés, 11 cas de votes négatifs inférieurs à 10, 20 cas de votes négatifs situés entre 10 et 20 et un seul cas où le texte a rencontré plus de 20 oppositions (rés 40/159, 21 votes contre sur 159 Etats membres).

Ces votes négatifs sont, et de très loin, le fait des Occidentaux et, moins souvent, de leurs "amis" - Israël, le Japon, voire l'Australie ou la Nouvelle Zélande). Les votes négatifs isolés sont tous occidentaux (6 votes des Etats Unis, 1 vote de la France).

Les Occidentaux ne sont qu'exceptionnellement en position offensive (cas des rés. 40/91 B, 40/92 C, 40/94 K).

On ne peut constater qu'une fois un front commun des grands. Sur 40/159 ("Application des dispositions de sécurité collective

de la Charte..."), les Etats Unis, la France, le Royaume Uni et l'URSS ont voté "non".

Ordinairement l'Est vote avec la majorité. L'URSS et les pays socialistes ne sont isolés en position de "non" que 3 fois. Parmi les Non alignés, il n'y a qu'un cas de réelle opposition, celui de l'Inde, que suivent le Bhoutan et Maurice, sur 40/83.

Si l'on considère les comportements individuels, il apparaît que les Etats-Unis sont nettement les plus durs avec 34 votes "non" devant la France 27 et le Royaume Uni 26. Les autres occidentaux sont loin d'être aussi fermes.

Les Occidentaux divisés.

Un premier moyen de tester la cohésion de l'Ouest est de voir comment votent les pays membres de l'Alliance atlantique lorsque l'un d'entre-eux adopte une position négative.

Cela s'est produit 35 fois. Les Etats Unis ont voté contre le texte proposé 34 fois. Les plus durs des Occidentaux après eux étant la France et le Royaume Uni avec respectivement 27 et 26 votes négatifs, on voit que Washington n'a pas été suivi totalement dans sa position d'extrême fermeté vis à vis de la majorité. La France par ex., très dure, plus même que les Etats Unis, sur les questions nucléaires, s'est généralement abstenue dans les autres cas (40/6, 40/90, 40/150, 40/151 A, 40/152 G) ou même a voté pour (40/94 F, 40/151 G). De son côté l'administration américaine n'a pas suivi Paris, qui a voté "non" sur la résolution (40/94 G), elle s'est seulement abstenue.

Mais le point le plus important est sans doute que les autres occidentaux sont loin de partager la fermeté des trois puissances nucléaires. Les suivants les plus proches ne votent "non" que 19 fois (Allemagne RF et Belgique). Viennent ensuite le Portugal (17), le Canada et l'Italie (16), le Luxembourg et les Pays Bas (15) et la Turquie (14). L'Espagne et la Norvège n'émettent que 13 votes négatifs, l'Islande 12, le Danemark 10 et la Grèce aucun. Il n'y a donc aucun vote en bloc que l'on considère l'Alliance atlantique, la Communauté ou l'UEO.

Si l'on établit, entre les résolutions, un tri pour isoler les plus délicates cette conclusion n'est pas modifiée. Pour les résolutions qui touchent au nucléaire, qui sont au nombre de 16, on peut décompter:

- 6 cas de "non" collectif à l'exception de la Grèce (40/94 H, 40/151 F, 40/152 A, 40/152C, 40/85) pour 5 résolutions et, une

fois, à l'exception de la Grèce et du Luxembourg (40/152 C):

- auxquels s'ajoutent 3 cas de "non" majoritaire (plus de 8 membres de l'Alliance votant "non"): 40/151E, 40/152H, 40/70;

- 1 cas (40/151C) où la majorité (8 Etats) se prononce contre;

- 4 cas où la majorité est favorable à l'abstention (40/152Q, 40/80A et B, 40/88), certains pays de l'Alliance votant cependant contre;

- dans 1 cas la majorité est nettement pour (40/94G) lorsque un allié, la France, a voté contre la résolution et que les 2 autres puissances nucléaires se sont abstenues.

Pour les résolutions qui concernent le nucléaire (liste en annexe 1), un pointage individuel montre que l'Etat le plus dur est la France (16 "non") ce qui n'est pas étonnant dans la mesure où notre pays est extrêmement dépendant du nucléaire, devant les 2 autres puissances nucléaires (15 "non"). Ces 3 pays sont beaucoup plus opposés que leurs partenaires car viennent ensuite, avec seulement 10 "non" la Belgique, le Canada, l'Italie, et le Portugal.

A l'inverse, la Grèce a voté 13 fois avec la majorité de l'Assemblée, sa dissidence se confirme donc de façon très nette, même si elle s'est abstenue en 3 circonstances. Et elle n'est plus seule.

On aperçoit qu'un deuxième groupe de dissidents se dessine nettement au Nord avec la Norvège (3 oui et 6 abstentions) et le Danemark (4 oui et 6 abstentions). L'Espagne compte 2 oui et 9 abstentions, l'Islande 2 oui et 8 abstentions. L'Allemagne elle-même, si elle n'a voté qu'une fois avec la majorité (sur 40/94G) s'est abstenue 7 fois et la Turquie, longtemps considérée comme un enfant modèle vote cette fois-ci 2 fois "oui" et s'abstient 5 fois. Il est net que l'effet de blocage qui pourrait s'attacher au "oui", au vote avec l'adversaire, ne joue pas.

Si on en vient aux quelques textes qui touchent réellement de très près à la sécurité de l'Alliance (40/151F, E, C, 40/94H, 40/152A, H, O), il semble, dans la mesure où une comparaison avec les votes de 1982 est possible, qu'il y ait certains signes d'évolution vers moins de cohésion sur le "gel". Un autre point intéressant est que, alors qu'en 1985 le thème des essais nucléaires est très sensible puisque directement lié à la négociation de Genève, on peut malgré la position négative de Washington, de la France et du Royaume Uni noter une tendance

largement majoritaire en faveur de l'abstention (40/80 A et B, 40/88). Sur la résolution 40/81, 8 Etats suivront même la majorité (Canada, Danemark, Espagne, Grèce, Islande, Norvège, Pays Bas, Turquie).

Ces chiffres démontrent la division des pays membres de l'Alliance atlantique en ce qui concerne le désarmement. Le consensus entre eux s'affaiblit. Il est manifeste que les Etats Unis et plus généralement les puissances nucléaires de l'alliance n'arrivent pas à convaincre leurs partenaires d'avoir une position commune sur les questions nucléaires et que ces derniers se sentent de plus en plus libres ou tenus de prendre leurs distances. Certes sauf la Grèce qui est maintenant bien installée dans sa position particulière, aucun Etat n'atteint le point de rupture mais le noyau dur se réduit aux trois puissances nucléaires.

Même si l'unité, qui n'existe jamais au plan de l'Alliance ou à celui de la Communauté peut être constatée parfois au niveau plus étroit de l'UEO (par ex 40/94H, 40/151E ...), on ne voit en aucun cas se dessiner une position européenne et l'on peut voir aussi que la France et l'Allemagne sont actuellement bien loin l'une de l'autre. A cause de la forte présence au Royaume Uni des antinucléaires, il paraît difficile de songer à un couple de remplacement, France- Grande Bretagne.

Ces conclusions sont confirmées, si on mène l'analyse en dehors du secteur du nucléaire. Ici 5 résolutions sont à considérer: 40/90, 40/92, 40/94 I, 40/11 et 40/94 K. (voir en annexe 2 les titres).

La dernière voit l'Ouest, par exception, dans une posture offensive et sur elle les 16 de l'Alliance sont rassemblés. Mais il n'en va pas de même sur les 4 autres cas. Sur 40/90 (armes de destruction massive) seuls les Etats Unis ont voté contre, tous les autres membres de l'Alliance ont choisi, y compris les deux puissances nucléaires, l'abstention. Si la discipline est plus marquée sur 40/94 I (15 "non", 1 abstention de la Grèce) et sur 40/92 A (13 "non" et 3 abstentions du Canada, Danemark et Grèce), les résultats du vote sur 40/11 sont particulièrement intéressants. Comme son titre le laisse entendre, cette résolution est "sensible" en raison du lien qui y figure avec les armes nucléaires, la doctrine de la dissuasion et le non emploi. Pourtant, les votes se partagent: 9 "non", 1 "oui"

(Grèce), 6 abstentions (Danemark, Espagne, Islande, Luxembourg, Norvège, Turquie).

Dans tout cela, on aperçoit nettement deux avertissements. L'un s'adresse aux Etats Unis. Ils ont choisi d'être durs mais on voit que l'adhésion que suscite cette politique, dans le champ du désarmement est limitée. Le second va à la France. Elle peut mesurer que, si l'évolution aperçue se continue, sa position très dépendante à l'égard du nucléaire va devenir extrêmement délicate et qu'elle risque de connaître dans les prochaines années, pour peu que M Gorbatchev pousse ses initiatives sur les INF, des temps particulièrement difficiles. Ces résultats, ces appréciations doivent être pondérés par le souci qu'ont les alliés de maintenir l'Alliance et un front autant que possible un front uni à la table de négociation, évoqués plus haut. Mais il est clair que l'unité n'est plus de l'ordre du donné, elle est et sera sans doute davantage encore dans les années à venir à créer, à maintenir.

LES MECANISMES DE DIALOGUE ET DE COORDINATION.

Ces mécanismes, qui s'appuient sur des engagements pris de se consulter, sont nombreux. Ils existent dans le cadre atlantique, dans le cadre de la Communauté, dans celui de l'UEO, et au niveau bilatéral.

Plusieurs éléments intéressants doivent ici être signalés.

Les mécanismes permettant les consultations entre alliés et l'intensité de ces consultations varient tout d'abord selon les négociations. Ainsi, les consultations sont elles très intenses et structurées en ce qui concerne les M(B)FR. En revanche, l'intensité de consultation est faible à la Conférence du désarmement. Il n'existe pas ici de réel mécanisme.

Les données du problème à résoudre par la consultation et le poids respectif des Etats Unis et des alliés européens varient en outre considérablement selon les cas. Aux Nations Unies, à Genève ou à New York, chacun prend ordinairement une position individuelle. Il s'agit de s'informer, de coordonner les votes, plus rarement de présenter un projet commun. A Vienne, aux

M(B)FR, il faut arriver à une position commune. Aux négociations bilatérales de Genève, les Etats Unis sont seuls en face des soviétiques. Il s'agira à nouveau fondamentalement d'informer, pour recueillir si possible un soutien des alliés pour leur position de négociation. Mais sur certains aspects, le poids réel de ces alliés est considérable, par ex sur les FNI ou encore bien sûr en ce qui concerne la prise en compte des forces nucléaires françaises ou britanniques.

Certaines difficultés, enfin, existent au niveau des mécanismes et de leur fonctionnement. L'épisode signalé en introduction est loin d'être isolé. Deux autres cas récents sont eux aussi très significatifs:

- le premier est relatif à la présidence du Groupe consultatif spécial (consultations sur les négociations bilatérales) sur les FNI. L'exercice de cette présidence par une personnalité américaine a été considéré comme une anomalie. Ce type d'organisme, a-t-on dit, est ordinairement présidé par un fonctionnaire du Secrétariat international. D'autre part les déclarations de M Burt ont été considérées comme ne reflétant pas toujours les vues de l'ensemble du groupe. Certains espéraient que le départ de M Burt permettrait de changer le système.. Celui-ci n'a cependant pas été modifié puisque le successeur de M Burt est M Allen Holmes, Directeur des affaires politiques et militaires au Département d'Etat. Il s'agit là d'une contestation des modalités d'exercice du leadership américain et de ce leadership lui-même.

- le second cas illustre la concurrence entre mécanismes de consultation et spécialement entre les mécanismes qui incluent américains et européens et les mécanismes qui pourraient se développer entre européens. Il est survenu en 1985, en liaison avec la réforme de l'UEO. Dans le cadre de cette réforme, est prévue la création d'une Agence sur le désarmement. Mais une concertation propre aux européens, dans le cadre de l'UEO, dans ce domaine semble avoir en raison de l'opposition des Etats Unis, une certaine difficulté à se développer. Au mois de février 1985, une réunion des experts européens du désarmement a été convoquée à Bonn mais n'a pu aboutir à aucun résultat sérieux à la suite d'une démarche de M Burt. Après un avatar comme celui-là, on peut s'interroger sur le développement d'une activité réelle du Conseil de l'UEO dans le domaine du désarmement et dans celui des politiques de défense. Dans le rapport de la Commission des questions de défense et des armements, on peut lire à ce propos:

"La Commission reconnaît que, si les positions des alliés européens peuvent être coordonnées dans le cadre de la coopération politique européenne et avoir suffisamment de poids au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, il n'y a pas d'intérêt particulier à ce que le Conseil de l'UEO poursuive de son côté les mêmes discussions de manière systématique. Ce mécanisme doit néanmoins exister afin de permettre aux pays de l'UEO de se consulter et d'adopter des positions collectives sur les problèmes importants posés par le désarmement et le contrôle des armements chaque fois que leur nature militaire exclut une véritable discussion dans le cadre de la coopération politique européenne; d'autre part les consultations dans le cadre de l'OTAN n'attachent pas aux positions européennes toute l'importance qui conviendrait" (7).

Le 2 décembre, l'Assemblée de l'UEO a suivi sa Commission et adopté une recommandation n° 425 dans laquelle elle demande au Conseil:

1 "De veiller à ce que le mécanisme et la pratique des consultations au sein de l'OTAN attachent toute l'importance requise aux positions des pays alliés sur tous les problèmes du désarmement et du contrôle des armements;

2 De procéder lui-même à des discussions préliminaires sur les questions du désarmement et du contrôle des armements dès lors qu'un gouvernement membre estime que la position européenne n'est pas suffisamment prise en considération au sein de l'OTAN ou que la coopération politique européenne n'a pas été en mesure d'examiner la question".

D'évidence les mécanismes de consultation grincent beaucoup plus qu'on ne le dit. Cela tient à deux causes qui sont intimement liées. La première est que les Etats Unis ont dans le domaine du désarmement - et veulent continuer à avoir - une position dominante, presque exclusive, qui ne correspond plus à la réalité. Un cas type à cet égard est celui des FNI. La négociation est bilatérale. Pourtant si les Etats Unis sont concernés en tant que possesseurs des missiles, certains européens le sont tout autant parce qu'Etats d'accueil. On peut presque dire que les premiers concernés sont en dehors de la négociation. Cela produit naturellement une négociation parallèle

parmi les alliés, dont les mécanismes dits de consultation doivent assumer une bonne part de la charge alors que telle n'est pas leur raison d'être. En outre le cadre de l'OTAN (qui est celui de la consultation) déborde le groupe des Etats directement intéressés.

La seconde cause qu'il faut évoquer est l'incapacité des européens, malgré l'UEO et la coopération politique d'adopter une position commune.

Pour faire mieux, on essaye de renforcer les mécanismes (réforme de l'UEO, projet de traité sur la coopération européenne en matière de politique étrangère). Sans doute peut-il être envisagé de les améliorer, notamment à la Conférence du désarmement ou à l'Assemblée générale des Nations Unies ou même dans le cadre atlantique et européen. Mais, il est clair qu'au stade actuel la solution des difficultés n'est pas là ni dans la découverte d'un moyen miracle pour renforcer la coopération.

Une part d'amélioration peut venir du simple respect des règles élémentaires de la coopération. De ce point de vue le comportement des Etats Unis, qu'il s'agisse de la lettre de M Weinberger aux alliés, de la "convocation" d'octobre 1985 ou surtout de la décision unilatérale de changer de concept stratégique, représente une remarquable accumulation de maladroites. Ce comportement dénote une ignorance profonde des évolutions intervenues dans les relations entre alliés et la situation de l'Europe et une considérable exagération de la capacité des Etats Unis de maintenir la cohésion du camp occidental et de "recoller" les morceaux. L'Europe n'est pas en situation de parler d'une seule voix, mais elle peut ne pas suivre et peser de façon considérable sur la relation Etats Unis - URSS. Dans le contexte actuel, cet effet négatif est entre les mains non seulement des principaux européens mais presque de chaque membre de l'Alliance. On perçoit bien par exemple qu'une décision négative sur les euromissiles aux Pays Bas aurait eu une influence considérable sur la suite du programme de modernisation de l'Alliance et sur l'Alliance elle-même.

Du côté européen, il est remarquable de constater qu'au moment où l'on veut renforcer les mécanismes, l'examen du dossier du désarmement fait apparaître des divergences importantes notamment au sujet du nucléaire et permet d'apercevoir la part d'illusion

qui s'attache à l'idée d'une défense européenne ou à celle de la coopération franco-allemande en matière de défense. Cela ne peut, pour l'avenir qu'inciter à la modestie des initiatives et au réalisme. On peut même craindre qu'au delà des discours et projets d'union, un processus inverse soit en marche depuis quelques années.

NOTES

- (1) Guilhaudis (JF) Le désarmement nucléaire aux Nations Unies et la sécurité de l'Europe. Ares. 1983. pp 403-422.
- (2) Discours de Grand Rapids, 3 novembre 1985. DSB, Jan.1986. n° 2106
- (3) Guilhaudis (JF). La diplomatie du mégaphone. Ares. la course aux armements et le désarmement, 1986.
- (4) Cette précision avait déjà été donnée par le Président Reagan le 11 octobre. Mais tant le Président que le Secrétaire d'Etat estiment que sur le fond l'interprétation large soutenue par M Mc Farlane dans son discours du 6 octobre est justifiée (texte dans DSB 2105).
- (5) Le point commun fondamental qui unit les Occidentaux est certainement leur attachement à la transparence, qui est lié au caractère ouvert de leurs sociétés. Les conséquences à en tirer peuvent parfois être évaluées différemment mais c'est ce souci de transparence qui sert de ciment à Stockholm, Vienne ou aux Nations Unies.
- (6) Voir l'article cité à la note 1.
- (7) UEO Assemblée. Commission des questions de défense et des armements. Le désarmement. Rapport, 22 novembre 1985. Doc UEO 1043, p312. Ce rapport a été adopté par la Commission par 13 voix contre 0 et 1 abstention.

Annexe 1

Resolutions relatives au désarmement nucléaire intéressant spécialement les Occidentaux.

- 40/70 Rapport du Comité spécial pour le renforcement de l'efficacité du principe du non recours à la force dans les relations internationales.
- 40/80 A et B Cessation de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires.
- 40/81 Nécessité urgente de conclure un traité d'interdiction complète des essais nucléaires.
- 40/85 Conclusion d'une convention internationale sur le renforcement de la sécurité des Etats non dotés d'armes nucléaires contre l'utilisation ou la menace d'utilisation d'armes nucléaires.
- 40/88 Application de la résolution 39/60 de l'Assemblée générale relative à la cessation immédiate et à l'interdiction des essais d'armes nucléaires.
- 40/94 G Interdiction de la production de matières fissiles à des fins d'armements.
- 40/94 H Gel des armements nucléaires.
- 40/151 C Gel des armements nucléaires.
- 40/151 E Gel des armements nucléaires.
- 40/151 F Convention sur l'interdiction de l'utilisation des armes nucléaires.
- 40/152 A Non utilisation des armes nucléaires et prévention de la guerre nucléaire.
- 40/152 C Les armes nucléaires sous tous leurs aspects.
- 40/152 H Interdiction de l'arme nucléaire à neutrons.
- 40/152 P Cessation de la course aux armements nucléaires et désarmement nucléaire.
- 40/152 Q Prévention d'une guerre nucléaire.

Annexe 2

- 40/ 90 Interdiction de la mise au point et de la fabrication de nouveaux types d'armes de destruction massive et de nouveaux systèmes de telles armes.
- 40/ 92 A Interdiction des armes chimiques et bactériologiques.
- 40/ 94 I Limitation de la course aux armements navals: limitation et réduction des armements navals et application aux mers et océans de mesures propres à accroître la confiance.
- 40/ 111 Droits de l'homme et utilisation du progrès de la science et de la technique.
- 40/94 K Informations objectives sur les questions militaires.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Coopération politique et conflit du Moyen-Orient,
divergences Europe - Etats-Unis"

Communication de
Claude IMPERIALI, Maître de Conférences,
C.E.R.I.C., Université d'Aix - Marseille III

COOPERATION POLITIQUE ET CONFLIT DU MOYEN-ORIENT

DIVERGENCES EUROPE - ETATS-UNIS

Le conflit du Moyen-Orient, plus précisément le conflit israélo-arabe, a introduit une dimension nouvelle dans les relations Europe - Etats-Unis.

Les Etats-Unis n'ont élaboré une politique moyen-orientale qu'après la deuxième guerre mondiale, à la suite de l'affaiblissement des puissances européennes et n'ont véritablement fait leur entrée sur cette scène régionale que dans les années 1960.

L'Europe au début des années 1970, dans le cadre de la coopération politique entre partenaires de la Communauté Européenne a choisi le Moyen-Orient comme l'un de ses domaines d'actions prioritaires. A première vue, les alliés atlantiques ont dans cette région du monde des intérêts identiques ou convergents touchant à la sécurité, l'approvisionnement en pétrole et le règlement du conflit israélo-arabe. En fait, leur Communauté d'intérêts s'est traduite par des politiques divergentes, liées sans doute à une plus grande vulnérabilité de l'Europe sur le plan énergétique, une partialité plus grande des Etats-Unis à l'égard d'Israël, une inégalité des capacités d'intervention sur les plans militaire et politique. Face au conflit israélo-arabe la cohésion politique européenne s'est incontestablement développée, réalisant un accord quant aux grands principes qui doivent présider à un règlement. Mais l'intégration européenne suscite encore une attitude ambiguë des Etats-Unis pour lesquels une Europe unie, sur le plan politique, reste attractive en termes de relations Est-Ouest pourvu qu'elle ne soit pas unie dans une opposition simultanée aux deux superpuissances.

C'est à ce titre que la coopération politique européenne va susciter de nombreux malentendus dans les relations transatlantiques.

LES MALENTENDUS

- En 1973, l'Europe s'affirme sur la scène internationale. Le refus de plusieurs Etats européens d'accorder à l'allié atlantique les bases et facilités aériennes à destination d'Israël, leurs réticences à opposer un front commun à l'offensive pétrolière arabe irritent les décideurs américains enclins à penser que l'Europe ne peut guère contribuer à la solution du problème du Moyen-Orient. Le dialogue Euro-Arabe est considéré comme une barrière élevée entre l'Europe et les Etats-Unis sur la question énergétique, moyennant un engagement des Européens sur l'avenir des Palestiniens et le retrait d'Israël des territoires occupés en 1967. Les alliés divergent sur les procédures, voire les objectifs. Par leur déclaration du 6 novembre 1973, les neuf définissent leur approche du conflit israélo-arabe, équilibrant leur appui à la résolution 242 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies par une reconnaissance des "droits légitimes des Palestiniens" complétée à Londres les 29/30 juin 1977 par l'accent porté sur la question nationale, la "nécessité d'une patrie". Simultanément les difficultés de la communication transatlantique empruntent les voies du compromis de Gymnich (avril 1974) par lequel les neuf acceptent d'associer les Etats-Unis à la C P E (1). La recherche d'une solution devait toutefois être peu à peu monopolisée par les Etats-Unis dont la diplomatie des petits pas, menée par M. Kissinger, conduit à des négociations bilatérales et des accords limités au cours de la période 1973-1975.

- A la question posée de savoir si l'Europe pourrait constituer une alternative au rôle des Etats-Unis au Moyen-Orient répond, en un certain sens, le processus de Camp David et une certaine dépendance européenne vis à vis des Etats-Unis. Ce processus (1977-1978) s'inscrit dans une stratégie qui suit une logique, des objectifs et intègre des facteurs qui ne sont pas ceux de l'Europe. Reprenant, après une courte hésitation du Président Carter, la méthode des petits pas elle vise à renforcer le camp arabe pro-américain et affaiblir la capacité d'intervention soviétique au Moyen-Orient.

Il est difficile de dire si les Européens se sont alignés ou non sur la stratégie américaine, mais il est certain que les mécanismes naissants de la C P E n'ont pas permis d'anticiper et de gommer toutes les nuances entre partenaires européens. Certains parmi eux, et non des moindres, sont sensibles aux aspects Est-Ouest et aux implications possibles de l'Alliance atlantique sur les marches de la zone couverte par le traité. Les pressions américaines n'ont d'ailleurs pas manqué; rappelant les arguments militaires déjà évoqués en 1974 (MM. Nixon et Kissinger). Au cours des trois phases du processus (initiative Sadate, novembre 1977 - accords de Camp David, septembre 1978 - Traité de paix du 26 mars 1979) les européens ont précisé leur position selon une ligne longtemps incertaine laissant apparaître quelques distances entre la France et ses partenaires (RFA - Danemark - Pays-Bas) quant à l'initiative Egyptienne et aux orientations de Camp David en tant que jalon vers une paix globale au Moyen-Orient (2).

Le 29 Mars 1979 l'Europe, affirmant sa propre démarche, rejoint la France qui désapprouve le traité Egypto-Israélien dont les lacunes tant au plan de la procédure que des principes sont soulignés; en filigrane apparaît la critique de toute paix séparée. Les neuf réitèrent les termes de leur déclaration de Londres de 1977, prise comme un tout indissociable, y ajoutant la nécessité d'associer les représentants du peuple palestinien à la négociation. Ainsi à l'initiative de la France, servant d'agent catalyseur, est introduite une nouvelle variable dans l'approche européenne du conflit israélo-arabe, la question palestinienne en tant que question nationale, qui fait l'originalité de la C P E par rapport aux Etats-Unis (3).

La politique européenne manque toutefois de dimension stratégique. Faute d'orientation à moyen terme elle ne peut anticiper sur l'événement et va se satisfaire de réagir à des initiatives prises ailleurs, sauf à revêtir une plus ou moins grande acuité au gré des événements. Il faut noter que le traité Egypto-Israélien de 1979 officialise la participation directe des Etats-Unis au maintien de la paix et de la stabilité dans la région (4). Les Crises des années 1980-1982 auront cependant un effet bénéfique sur la C P E que le rapport de Londres (13 octobre 1981) prépare à mieux appréhender les situations chaudes grâce à une procédure adaptée. L'année 1981 sera fertile en événements au Moyen-Orient (5); l'année 1980 avait été celle d'une "initiative européenne, presque un défi !".

L'INITIATIVE EUROPEENNE, UN DEFI ?

- Le 13 juin 1980 les neuf adoptent à Venise une déclaration qui traduit l'immense chemin parcouru par l'Europe à l'égard de la question palestinienne; abandonnant l'optique de réfugiés de la résolution 242 du Conseil de

Sécurité de l'O N U, ils soulignent "le droit à l'autodétermination" du "peuple palestinien" et la nécessité d'associer l'O L P* à la négociation. Cette réponse des neuf, point culminant de dix années de C P E, au processus de Camp David témoigne de la convergence progressive des positions nationales européennes sur le conflit israélo-arabe depuis les premières initiatives de Valéry Giscard D'Estaing en 1974 jusqu'au ralliement spectaculaire de la RFA; épousant d'une certaine manière les positions majoritaires des Nations Unies. A première vue le fossé s'élargit entre les politiques européenne et américaine sous les présidences de J. Carter et R. Reagan. Désormais les européens semblent édifier leurs positions communes autour de leurs différences mutuelles avec les Etats-Unis; des divergences réelles existent à la fois de fond et de procédure.

L'Europe est sensible à l'apparente indifférence des Etats-Unis aux préoccupations spécifiquement européennes au moyen-Orient et à sa contribution possible à la recherche de la paix. Elle constate l'incapacité des Etats-Unis à exercer un contrôle (leverage) d'Israël pour une politique proche-orientale plus équilibrée. Ayant abandonné la Conférence de Genève, après l'initiative de Sadate, les Américains s'en tiennent au seul processus de Camp David. Le succès d'estime obtenu avec le retrait d'Israël du Sinaï ne peut dissimuler la fragilité des relations entre les alliés atlantiques (6).

Or le traitement du conflit israélo-arabe suppose une action à plusieurs niveaux et sur plusieurs plans (diplomatique, politique, militaire) que les européens ne peuvent globalement assumer. Il existe des limites à l'initiative européenne. Les Etats-Unis et Israël accueillent défavorablement la déclaration de Venise et l'expriment vivement (cf. Carter - Kissinger) en rappelant les liens inévitables entre la défense et toute véritable politique étrangère (7).

Les européens sont troublés et s'engagent dans des missions exploratoires sans grande efficacité ni parfois conviction (missions Thorn, Van der Klauw, Lord Carrington) qui entraînent une certaine hibernation de l'action des neuf, voire un rapprochement avec les Etats-Unis (Conseil européen de Luxembourg du 2 décembre 1980 et 29/30 juin 1981) (8). Entre la fin de la mission Van der Klauw en juillet 1981 et l'aggravation de la crise du Liban en juin 1982 les positions européennes se sont quelque peu affadies sous l'effet non négligeable du changement d'attitude de la France et de certains partenaires sensibles au droit de regard des Etats-Unis sur la scène proche-orientale. La crise du Liban s'accompagne d'un véritable piétinement diplomatique des européens face à la relance américaine.

- Le Liban et les dix, stratégie européenne ou atlantiste ? L'Europe disparaît de la scène.

Du 6 juin (début de l'opération "paix en Galilée") jusqu'au 30 août (départ des palestiniens de Beyrouth) l'Europe aura été hors jeu, se satisfaisant de déclarations redondantes puis d'un long silence révélateur des différences d'approche sur le sort à réserver aux palestiniens, sinon sur la question libanaise ; les considérations transatlantiques ayant pesé lourdement sur la C P E (9).

L'évolution des positions européennes s'était fait jour depuis quelques mois avec l'infléchissement de la diplomatie française dans une direction qui l'éloignait de l'esprit sinon de la lettre de la déclaration de Venise. F. Mitterrand, au pouvoir depuis mai 1981, avait été l'un des rares responsables politiques français à avoir apprécié l'initiative Sadate et le processus de Camp David qui devait conduire à "un bon traité" en 1979 (10). Lors de son voyage officiel en Israël en mars 1982 il rappela qu'il n'avait jamais été très favorable à l'initiative de Venise parce qu'elle avait "implicitement rejeté, au bénéfice d'une négociation globale, la procédure de Camp David", efficace à ses yeux (11). Sa défiance à l'égard d'une négociation qui emprunterait pas les voies de Genève ou de l'enceinte Onusienne est une défiance à l'égard de l'Europe grande absente de son discours à la Knesset. Pour le chef de l'Etat français, "il appartient à ceux qui vivent dans cette région du monde de débattre et de régler les affaires qui les concernent" (12). M. Cheysson aussi avait remarqué que tant que les socialistes seraient au gouvernement de la France il n'y aurait pas de plan français pour le conflit israélo-arabe ni davantage de "plan ou initiative européenne" (7 décembre 1981, en Israël), tout en ne négligeant pas un soutien à l'aile modérée de l'O L P.

Alors que la stratégie de la France avait visé à approfondir la démarche de l'Europe au bénéfice d'une escalade sémantique remarquable, la nouvelle évaluation de la situation au Moyen-Orient reflétait les tentatives américaines tendant à ramener l'Europe à une vue atlantiste du conflit. M. Tindemans apporte un soutien "public et sans équivoque" aux accords de Camp David lors d'un voyage à Jérusalem au titre de la C P E (30/31 mai et 1er juin 1982) (13). La déclaration du Conseil européen à Bruxelles les 28/29 juin 1982 ne mentionne plus le droit des palestiniens à une patrie et n'insiste guère sur la nécessité d'associer l'O L P comme interlocuteur indispensable à la négociation. Version édulcorée du texte de Venise elle décide toutefois la suspension de la signature du 2ème protocole financier CEE - Israël et de la réunion du Conseil de coopération (14).

Au moment même où pour la première fois les européens utilisent les ressources économiques de la C E E en soutien à leur action dans le cadre de la coopération politique, leur position sur le conflit israélo-arabe ne va plus dans le sens d'un approfondissement.

La dérive atlantiste a été facilitée par la RFA ; M. Gensher a suggéré de tenir compte du point de vue des Etats-Unis pour définir "une position occidentale commune" (15) ; cette coordination s'inscrivant dès lors dans une stratégie différente qui ne cherche pas à donner une réponse au problème palestinien mais à éloigner l'O L P et faciliter des négociations entre Israël et la Jordanie. La déclaration des ministres des affaires étrangères des dix du 20 septembre 1982 se présentera comme une relecture de la déclaration de Venise qui avalise la "politique des petits pas" ; rappelant de façon elliptique "le droit à l'auto-détermination pour les palestiniens avec tout ce que cela implique", tout en faisant référence au plan arabe de Fez du 9 septembre 1982. Entre temps la France a refait cavalier seul et préféré s'exprimer au Conseil de Sécurité de l'O N U, y déposant un projet de résolution avec l'Egypte le 28 juillet 1982 demandant le retrait de toutes les forces étrangères du Liban, un règlement négocié et la mise en oeuvre des "droits nationaux légitimes du peuple palestinien", ainsi que la reconnaissance mutuelle des parties concernées. Cette option en faveur d'un autre forum que celui de la C P E ne renforcera pas la crédibilité politique des dix qui s'étaient engagées à "parler d'une seule voix" sur le plan international par le rapport de Londres du 13 octobre 1981. Tout comme ils l'avaient fait entre Israël et l'Egypte, les Etats-Unis vont arbitrer le règlement entre Israël et le Liban.

- L'Europe est prise de court par le plan Reagan du 1er septembre 1982. Le plan propose une certaine vision de "l'option jordanienne" que la France va cultiver (16) et marque surtout un tournant dans l'approche américaine de la question palestinienne. C'est aussi une version plus raffinée du processus de Camp David qui va voir les Etats-Unis opérer un glissement du rôle de médiateur vers celui de partenaire à part entière dans la négociation. Exposant leurs propres conceptions de la paix au Moyen-Orient les Américains s'efforcent d'y rallier les parties concernées alors que l'Europe s'enlise entre la non-existence et l'alignement.

L'EUROPE ENTRE LA NON-EXISTENCE ET L'ALIGNEMENT

- La fin de l'année 1982 voit fleurir les plans de paix pour le proche-Orient : le plan Reagan, résolution du sommet arabe de Fez constituant une variante du plan Fahd d'août 1981, plan Brejnev. Seule l'Europe n'a point de plan depuis la déclaration de Venise qui demeure la pierre angulaire de la politique des dix. Elle accueille avec satisfaction le plan Reagan et aussi le plan de Fez (conclusions de la présidence - Copenhague 3/4 décembre 1982). Toute autre initiative était barrée (Veto américain au projet franco-égyptien du 28 juillet 1982), les Etats-Unis vont pouvoir mener le jeu, acquérir une sorte de monopole de la

diplomatie dans la région (négociation de la force multi-nationale d'interposition à Beyrouth par Ph. Habib, août 1982 - Conclusion de l'accord libano-israélien du 17 mai 1983).

Au cours de l'année 1983, et par la suite, la CEE se trouve de plus en plus confrontée à des problèmes intérieurs qui attirent toute son attention : discipline budgétaire, contribution britannique, questions agricoles, élargissement.

Sur le conflit israélo-arabe l'Europe se détermine par rapport aux projets élaborés ailleurs.

Le Conseil européen (Bruxelles 21/22 mars 1983) soutient les efforts des Etats-Unis au Liban, tout en rappelant les principes directeurs de la politique des dix : "le droit à une existence sûre pour tous les Etats de la région, y compris Israël" et "la justice pour tous les peuples, y compris le droit à l'autodétermination du peuple palestinien avec tout ce que cela implique" ; "toutes les parties concernées devront participer aux négociations, y compris le peuple palestinien et l'O L P devra y être associée".

Les dix se félicitent des discussions ouvertes entre la Jordanie et l'O L P et estiment que "les efforts déployés par les Etats-Unis continueront à être indispensables" à l'établissement de conditions propices à la négociation. Dans ce contexte, ils expriment l'intention de maintenir leurs contacts aux Proche-Orient et de faciliter "une évolution vers des compromis et des solutions négociées". Tandis que l'usage de ce pluriel laisse se confirmer l'acceptation implicite du processus de Camp David (le conseil de Stuttgart des 17/19 juin 1983 approuve l'accord libano-israélien comme "une étape qui doit être suivie d'autres"), la position des dix sur la question palestinienne n'a guère évolué laissant dans un flou artistique le contenu et les modalités du droit à l'autodétermination. Un nouveau projet de déclaration sera pourtant mis en chantier mais ne sera approuvé ni par le sommet d'Athènes du 4 décembre 1983 ni par celui de Bruxelles du 19/20 mars 1984, donnant à l'Europe selon l'expression de M. Andréas Papandréou "l'image de la nudité" (17). Le texte repris par le Conseil des Ministres de la Communauté le 27 mars 1984 reste fort plat sans novation, sauf l'allusion au "rôle important" que le Conseil de Sécurité des Nations-Unies pourrait jouer dans la recherche d'une "solution du conflit négociée par les parties".

En fait, la CEE se traduit par un parfait immobilisme qui se nourrit de réactions aux initiatives et actions des Etats-Unis. Les désaccords avec le plan Reagan sont limités à la nature de la future "entité" palestinienne et au niveau de la conférence internationale devant accueillir la négociation entre les parties concernées. Les ministres des affaires étrangères des dix réunis à Luxembourg le 29 avril 1985 entérinent l'accord jordano-palestinien du 11 février 1985 et prodigent tous leurs encouragements à cette forme de diplomatie. Les Etats-Unis,

seul acteur sur le terrain, tentent de promouvoir l'option jordanienne qui va faire d'eux le point de passage obligé de toute tentative de négociation et de règlement du conflit. L'année 1985 connaît une intense activité diplomatique autour des efforts du roi Hussein et enregistre une réévaluation de la politique européenne qui la rapproche sensiblement des positions américaines sur le devenir palestinien exprimé dans le plan Reagan (18). Les dix à Dublin les 3/4 décembre 1985, apportent leur appui à des "négociations directes", l'O L P étant associée mais non exclusivement (19).

Le paramètre américain remplace le paramètre israélien dans la cristallisation des politiques européennes sur le conflit israélo-arabe. Réunis de façon informelle aux Pays-Bas le 8 juin 1986 les ministres des affaires étrangères des douze envisagent une "intensification du dialogue" entre la CEE et Washington au sujet des conflits régionaux. L'Europe doit "soutenir les initiatives des forces modérées pour obtenir une solution politique et non militaire". S'agissant du conflit israélo-arabe la Communauté, devant la situation d'impasse actuelle, appelle les forces en présence à faire preuve de "sens du compromis" tout en respectant les impératifs de sécurité inscrits dans la déclaration de Venise de 1980 ; mais elle exclut "toute nouvelle initiative de paix européenne" estimant sa démarche la plus "pratique" qui soit (20). Ce discret appel à Israël n'est-il pas aussi un aveu d'alignement sur les positions des Etats-Unis ? L'Europe ne contribue-t-elle pas à l'impasse au Moyen-Orient ?

- Car la stratégie des Etats-Unis n'est pas sans difficultés. Leur désir de mettre en place une nouvelle organisation politique du Moyen-Orient sous leur contrôle doit tenir compte des aspirations et contraintes des acteurs locaux. Or le processus de Camp David et les traités auxquels il a abouti ne lèvent pas toute ambiguïté pour la partie arabe, notamment les palestiniens (21). Par ailleurs l'amorce d'une coopération stratégique avec Israël a été considérée par le roi Hussein comme un obstacle à la paix dans la région (22).

Les Etats-Unis vont infléchir leur politique au début de 1984 (abandon de l'accord libano-israélien - retrait de la F M N) tout en maintenant les axes du plan Reagan. Mais l'échec de l'accord jordano-palestinien du 11 février 1985 (23) suscité par les difficultés des pourparlers avec les Etats-Unis, les réticences de l'O L P à l'égard de la résolution 242 qui implique la reconnaissance d'Israël (24), le double refus des négociations directes de la part de la Jordanie et Israël (25), enfin la dérive de l'O L P consécutive à la recrudescence des actions terroristes, crée un vide diplomatique et politique que l'Europe ne semble pas pouvoir combler.

En conclusion la contribution de l'Europe à la solution du Conflit du Moyen-Orient, dans le cadre de la coopération politique, n'aura pas été impressionnante. Les européens ont conduit une politique essentiellement déclaratoire faute probablement de moyens adéquats, pour développer des initiatives plus concrètes. La structure et le fonctionnement de la C P E sont sans doute responsables pour une part de cet état de fait ; et on peut s'interroger sur la valeur propre ajoutée de la C P E par rapport aux politiques étrangères des pays membres qui poursuivent parfois, sous le manteau européen, des objectifs nationaux. L'Europe, plus que les Etats-Unis éprouve les difficultés d'une diplomatie à plusieurs niveaux ; ne disposant pas (ou ne pouvant utiliser aisément) les instruments d'action traditionnels de toute véritable politique étrangère, à savoir les moyens de pressions politiques, économiques, financières et surtout militaires. C'est sans doute sur ce plan que s'éclairent les divergences entre l'Europe et les Etats-Unis dont le Moyen-Orient est un test appréciable. Au-delà des objectifs poursuivis et des priorités qui ne sont pas toujours clairement définies, la question essentielle demeure celle de la place des partenaires/concurrents dans le système international (26). Les Etats-Unis conservent les privilèges et prérogatives du leadership que leur confère leur rôle stratégique mondial et restent le pays clef au Moyen-Orient. L'Europe n'a d'ailleurs jamais voulu se substituer à eux et continue d'accepter leur rôle particulier. Un vrai rôle de l'Europe supposerait une modification des schémas intellectuels, imaginant la sécurité en méditerranée sans les grands ; ce qui autoriserait une véritable politique étrangère indépendante européenne .

NOTES

- (1) Voir J. L. Gaillardin "La coopération politique entre les Etats membres des Communautés européennes", thèse Nancy - 1982 - polygr. - pp. 291/293.
- (2) Voir à ce sujet la Déclaration des neuf du 22 novembre 1977, celle du 19 septembre 1978 et la déclaration du Président Valéry Giscard d'Estaing du 20 septembre 1978.
- (3) Sur les positions de la France au sein de la C P E, voir C. Impériali et P. Agate "National approaches to the Arab-Israeli conflict (in D. Allen - A. Pijpers "European foreign policy making and Arab-Israeli conflict", Nijhoff - 1984 - pp. 1/17.
- (4) Noter aussi le memorandum sur la coopération stratégique avec Israël - Accord 30 novembre 1981.
- (5) Raid sur le réacteur nucléaire de Tamuz (Irak) en juin - Plan de paix Fahd en août - Force multinationale au Sinaï en octobre - "Annexion" du Golan par Israël en décembre.
- (6) La France, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni participent à une force internationale d'observateurs au Sinaï - novembre 1981.
- (7) V. Déclaration de Kissinger -Herald Tribune 5/8 1980.
- (8) Le sommet de 1980 porte l'empreinte de M. Thorn qui souhaite ne pas gêner l'action des Etats-Unis et concède à l'Europe un rôle complémentaire. La déclaration du 30 juin 1981 engage à poursuivre les efforts diplomatiques dans le droit fil de Venise en prenant les "contacts appropriés" avec "toutes les parties concernées y compris avec les Etats-Unis" - voir J.L. Gaillardin, op. cit., pp. 367/371.
- (9) A l'exception peut-être de la France, la Grèce et l'Irlande.
- (10) F. Mitterrand "Ici et maintenant" cité par Paul Balta "Mitterrand et les Arabes" Politique internationale - 1981 - n° 13 - p. 30.
- (11) F. Mitterrand, "Réflexions sur la politique extérieure de la France", Fayard - 1986, p. 341.
- (12) Ibid., p. 338.
- (13) Voir Bichara Khader "L'Europe et le conflit israélo-arabe - bilan d'une décennie 1973 - 1983", p. 20. Communication polygraphiée au Colloque European foreign policy making and Arab-Israeli conflict - Amsterdam, Europa Institut - février 1983.
- (14) En application de la déclaration de Bonn (9 juin 1982) sur la situation au Liban, condamnant l'invasion d'Israël et l'exhortant à retirer ses troupes sous la menace d'éventuelles sanctions.
- (15) France-Pays arabes - n° 104, p. 29.
- (16) Voir C. Impériali et P. Agate, op. cit., p. 9.
- (17) Conférence de presse 4 décembre 1983, Bulletin CE 12/83, p. 7. V. aussi F. Mitterrand 23 mars 1984, ibid., 3/84 p. 7.
- (18) Sur l'adhésion aux formules de Confédération ou fédération en association avec la Jordanie et l'idée d'une négociation internationale à deux niveaux. Voir F. Mitterrand, "Réflexions", op. cit., p. 109 et "entretien avec Mme Thatcher, Politique internationale, n° 31, printemps 1986, p. 14.

- (19) J. Vernant "Du nouveau au proche-Orient", Défense nationale, février 1985, p. 145. Selon F. Mitterrand, "c'est le peuple palestinien qui désignera lui-même ses représentants", conférence de presse - Le Monde 23 novembre 1985.
- (20) Communiqué de M. Hans van der Broek, Président en exercice des douze - Le Monde 9 juin 1986. V. aussi rapport Parlement européen, février 1986, encourageant les négociations directes dans un cadre international approprié.
- (21) J. Vernant "Vers quelle paix au proche-Orient", Défense Nationale - mai 1979, p. 103/109. P. M. de la Gorce "L'administration Reagan à l'épreuve du Proche-Orient", Revue d'Etudes palestiniennes - n° 17 automne 1985, p. 13/21.
- (22) Discours du 15 décembre 1983 devant l'Assemblée européenne - P. Rondot "Etats-Unis, Liban, Jordanie : ajustements difficiles", Défense nationale, décembre 1984, p. 29.
- (23) Le roi Hussein annonce le 19 février 1986 l'arrêt des contacts Jordanie / O L P et l'accord est dénoncé le 8 septembre 1986 par les principales composantes du mouvement palestinien dont le Fatah et suspendu sine die - Le Monde 9 septembre 1986.
- (24) M. Arafat en déclarant, le 4 septembre 1986, accepter la résolution 242 sans la dissocier des autres résolutions de l' O N U qui consacrent les droits politiques des palestiniens ne fait que reprendre des positions connues de l' O L P, Le Monde 6 septembre 1986.
- (25) Le roi Hussein a rappelé à M. G. Bush la nécessité de négociations au sein d'une conférence internationale regroupant toutes les parties concernées, l' O L P, les membres permanents du Conseil de Sécurité - Le monde, 31 juillet 1986.
- (26) Voir sur ces points, D. Allen et M. Smith "Europe, the United States and the Arab-Israeli conflict" in European foreign policy making and the Arab-Israeli conflict, op. cit., p. 198 et ss.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

45

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Impact des problèmes de défense sur le dialogue transatlantique"

Communication de

George W. JAEGER, Secrétaire Général adjoint
délégué pour les affaires politiques -
O.T.A.N.

On entend beaucoup parler ces derniers temps de tensions transatlantiques. Des sommités de la politique étrangère, de part et d'autre de l'Atlantique, dénoncent un affaiblissement de l'ouverture d'esprit et de la tolérance qui caractérisaient les relations interalliées. Certains attribuent ce phénomène à l'"américanisation" de l'Amérique, certains à l'"européanisation" de l'Europe, d'autres à ces deux causes à la fois. Des experts comme Larry Eagleburger et Ralf Dahrendorf affirment que de nouvelles divergences d'intérêt fondamentales sont apparues et prédisent que, si l'on n'y prend garde, des tendances peut-être irréversibles vont pousser l'Europe et l'Amérique encore un peu plus loin l'une de l'autre. MM. Kissinger et Brzezinski, eux non plus, n'ont guère contribué à apaiser les esprits en suggérant pour des raisons différentes, que les Etats-Unis commencent à réfléchir à un rapatriement de leurs troupes, même si, en fait, cette thèse trouve jusqu'ici peu d'écho chez leurs concitoyens. C'est peut-être la question figurant en sous-titre d'une série de brochures publiées récemment par le Council of Foreign Relations de New-York - "l'Atlantique est-il en train de s'élargir ?" - qui symbolise le mieux l'ambiguïté du climat actuel.

Le paradoxe

Le paradoxe, que David Abshire, Ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, a fait ressortir dans un

discours prononcé récemment devant l'Association du Traité Atlantique, tient au fait que, malgré tout ce que l'on peut dire des "tensions" qui l'agitent, l'OTAN se porte beaucoup mieux qu'elle ne l'a fait depuis de nombreuses années. Observateur averti des affaires internationales, M. Abshire déclarait ainsi que : "les rouages de l'OTAN tournent bien ; ses multiples comités travaillent en liaison les uns avec les autres ; sa vision est plus créatrice et plus large qu'elle ne l'a jamais été ; elle sait discerner les priorités et a le sens de la stratégie politique. L'OTAN a trouvé une vitalité nouvelle en s'attachant à rentabiliser les investissements que nous consacrons à la défense".

J'ajouterais pour ma part que c'est là un jugement auquel souscrit la grande majorité de ceux qui, comme moi, travaillent à l'OTAN même ou ont directement à connaître des questions politiques, de sécurité et de désarmement que traitent l'Alliance. Sur ces grandes questions, les Alliés ont pratiqué une consultation et une concertation approfondie qui ont été exemplaires ces dernières années. On ne peut que se féliciter du soin et de la constance avec lesquels ils se sont tenus informés et sont parvenus à s'entendre, non seulement sur les négociations stratégiques de Genève, mais sur la plupart des autres sujets importants débattus entre l'Est et l'Ouest. Il y a eu, naturellement, des divergences entre les seize pays membres, par exemple, sur des concepts de défense comme l'IDS, sur le terrorisme, la

Libye, SALT II et d'autres questions. Certaines de ces divergences étaient particulièrement vives et difficiles à aplanir. Pourtant, comme la plupart des "crises de l'an dernier" - ainsi qu'on les dénomme à l'OTAN, elles ont été graduellement surmontées (la plupart des points que "l'on ne fait que mentionner", par exemple, ne prêtent plus guère à controverse) ou bien elles se sont ajoutées à la courte liste des problèmes dont l'Alliance a simplement appris à s'accommoder. Au demeurant, les tensions sont inévitables entre seize partenaires. Quand bien même, surtout, si l'on considère que notre Organisation a près de quarante années d'existence et qu'elle remplit son rôle de sécurité et son rôle politique dans un contexte mondial qui évolue à une vitesse effarante, on peut dire que l'OTAN se comporte très bien.

Pour bien préciser mon propos, je commencerai par évoquer certains des aspects de la défense de l'OTAN sur lesquels on a moins l'habitude de s'attarder.

La nécessité d'améliorer la défense classique

Il était devenu de plus en plus manifeste à la fin des années 70 que la "triade" de la dissuasion de l'OTAN avait besoin d'être renforcée, particulièrement en ce qui concerne la défense classique. La décision de déployer des FNI avait en grande partie contrebalancé les déploiements de missiles soviétiques de théâtre à moyenne portée du type SS-20. Mais l'affaiblissement relatif du potentiel classique

de l'OTAN, après des années de rigueur budgétaire dans la plupart des pays membres, nous avait placé dans une situation où les responsables étaient amenés à souligner avec de plus en plus d'insistance que seule une riposte nucléaire précoce serait de nature à arrêter une attaque classique concertée de l'adversaire. A ces mises en garde sont venues s'ajouter (alors que les contre-déploiements de FNI étaient en cours) les appréhensions de beaucoup de nos concitoyens devant les dangers que présentait à leur yeux une trop grande dépendance des pays occidentaux à l'égard de l'arme nucléaire, appréhensions qui faisaient renaître la tentation de désarmement nucléaire unilatéral partiel ou complet. Pour tout embrouiller, ces diverses questions sont venues s'entremêler au début des années 80 dans l'écheveau des polémiques transatlantiques sur le partage des charges. Du côté américain, le premier amendement Nunn a bien montré toute la gravité que revêtaient, pour le Congrès, les insuffisances du dispositif de défense classique en Europe, ce que les alliés européens ont admis à leur tour. C'est dans ce contexte que, lors de la réunion au sommet de Bonn en 1982, a été pris au plus haut niveau politique l'engagement solennel de consacrer un effort particulier à l'amélioration des forces classiques de l'OTAN, engagement qui a été réaffirmé par la suite aux réunions ministérielles et dans les communiqués de l'OTAN.

Une nouvelle "stratégie des ressources" fondée sur une meilleure planification

Si l'"initiative de défense classique", vocable sous lequel ce processus a finalement été désigné, représentait une gageure, c'était naturellement à cause de son ampleur, car rien ne laissait vraiment augurer une augmentation radicale des budgets de la défense. La première étape a donc consisté à mettre au point une nouvelle "stratégie des ressources" fondée sur une meilleure appréciation militaire, c'est-à-dire sur une meilleure évaluation de la manière dont nous devrions en fait nous organiser face au Pacte de Varsovie. Dans la seconde étape, liée à la première, il s'agissait de recenser les principales insuffisances de notre dispositif. Les données obtenues au cours de ces évaluations, qui font maintenant partie des réalités quotidiennes de l'OTAN, sont ensuite rassemblées pour servir de base à la définition et à l'examen annuel d'un cadre conceptuel militaire. Ce cadre constitue un nouvel instrument essentiel, qui permet d'établir les plans militaires de l'Alliance et de projeter ses besoins sur vingt ans, et non plus sur six ou sept ans seulement. C'est là un horizon beaucoup plus réaliste, compte tenu du temps nécessaire pour développer des systèmes d'armes modernes faisant appel aux technologies de pointe et pour apporter les ajustements tactiques et stratégiques qui s'imposent.

Ce processus de planification amélioré, et à plus long terme, permet également aux membres de l'Alliance de collaborer d'une façon plus économique à la résolution de

leurs problèmes d'acquisition, en recourant à une coopération transatlantique dans le domaine des armements, et à d'autres formes de synergie. Parmi les résultats obtenus grâce à cette formule, on peut citer les systèmes lance-roquettes multitubes et leurs ogives à guidage terminal, projet commun pour lequel la participation financière des Etats-Unis s'établit à 40% et celle des pays européens à 60% et qui aurait été beaucoup plus coûteux s'il avait été réalisé séparément ; tel est le cas également du programme de frégate OTAN pour les années 90, qui permet aux pays membres de se procurer 125 de ces navires pour le prix de 100, ou encore de la flotte aérienne de détection lointaine et de contrôle (programme AWACS). Tous ces programmes contribuent effectivement à inverser une tendance alarmante au "désarmement structurel" qui était sensible dans les années 70.

Il est bien évident qu'en matière de production d'armements, les pays alliés se livrent encore à une concurrence intense, et souvent stérile, dans un contexte qui n'est pas seulement transatlantique. Même s'il en est ainsi, et même si les problèmes sont légion, on s'oriente désormais vers une utilisation plus intelligente des ressources qui a pour but de rentabiliser les investissements des pays alliés. A cet égard, il va de soi que l'OTAN reconnaît pleinement l'importance de l'intégration progressive de l'Europe au sein d'un véritable marché commun. De même, on saisit

mieux que par le passé les dangers d'une "fuite des cerveaux" européens et l'intérêt d'un processus transatlantique commun de développement technologique. Cet état d'esprit se reflète, par exemple, dans l'amendement de "codéveloppement" proposé par le Sénateur Nunn et adopté l'an dernier en vue de financer le lancement de projets transatlantiques de développement en commun. Il est peut-être aussi à l'origine d'un certain changement d'attitude de plusieurs gouvernements européens, mieux disposés à participer aux recherches sur l'IDS, dans le cadre d'un programme original et fortement controversé, mais dont les retombées technologiques possibles devraient être profitables à chacun d'entre nous.

Les résultats globaux de ces initiatives prises récemment - avec quelques autres - dans le domaine de la sécurité ne pourront bien sûr se faire pleinement sentir qu'à plus longue échéance. Les compressions budgétaires opérées dans certains pays clés de la zone européenne de l'OTAN, ainsi que l'amendement Gramm-Rudman aux Etats-Unis, limiteront inévitablement le rythme auquel le potentiel de défense classique peut être amélioré. Le protectionnisme, des deux côtés de l'Atlantique, pourrait encore compliquer notre tâche. Il est toutefois indubitable que l'Alliance suit maintenant une politique mieux adaptée et plus intelligente de planification et d'acquisition dans le domaine de la défense.

Le volet politique : là aussi, la ténacité est payante

Néanmoins, le volet politique de votre action est celui pour lequel les progrès les plus importants sont actuellement enregistrés.

Vous vous rappellerez qu'il était clair dès les premiers jours de l'Alliance qu'une dissuasion classique et nucléaire efficace contre toute tentative de pression soviétique ne pouvait constituer qu'une partie - certes d'une importance capitale - du rôle de l'OTAN, et que la consultation politique interalliée serait au moins tout aussi importante pour nous permettre de résister aux manoeuvres scissionnistes de l'URSS, à ses "campagnes pour la paix" et aux autres tactiques qu'elle emploie afin de dissocier l'Europe de l'Amérique du nord et de diviser les Européens entre eux. Nous savions aussi que l'une et l'autre seraient vitales pour relancer le dialogue Est-Ouest et parvenir à des accords de désarmement susceptibles d'assurer à tous une même et authentique sécurité.

Ce sont les Trois Sages et, pour une part encore plus grande, M. Harmel dans son célèbre rapport qui ont mis au point cette double formule de la force et du réalisme de l'Alliance, base d'un dialogue constructif entre l'Est et l'Ouest. La mettre en pratique n'a pas, de toute évidence, été chose facile au cours de longues années où nous avons vu l'URSS manifester son hostilité, se livrer à des agressions périodiques - dont l'occupation de l'Afghanistan est l'exemple le plus récent - et refuser avec obstination de négocier

sérieusement. Mais, comme l'a dit récemment un ambassadeur à l'OTAN, la ténacité des Occidentaux, qui pouvoient comme il convient à leur sécurité tout en restant ouverts à la discussion, commence peut-être maintenant à leur rapporter d'assez beaux bénéfices.

Pour ne citer qu'un exemple récent, je rappellerai que les Soviétiques étaient manifestement convaincus en déployant leurs SS-20 que l'OTAN ne saurait pas trouver la volonté politique collective de réagir efficacement. De 1979 à 1983, ils ont alors monté une campagne politique de grande envergure pour contraindre l'OTAN à ne pas déployer de nouveaux systèmes FNI en Europe occidentale après que la décision en eut été prise. Il y a eu des menaces, des manifestations, des bruits de sabre et de sombres mises en garde. Mais l'Alliance a tenu bon et le déploiement a commencé. Les Soviétiques ont alors quitté les START et les négociations sur les FNI. Mais ils n'ont pas tardé à se rendre compte qu'ils ne pouvaient gagner dans les rues des villes d'Europe occidentale ce qu'ils ne voulaient pas négocier dans les salles de conférences de Genève. Moscou est ainsi revenu à la table de négociations. La démarche unifiée de l'Alliance avait été payante.

Puis, à la fin de 1983, une fois atteint le tournant du débat sur les FNI, les Alliés ont décidé de faire le point sur l'évolution des rapports Est-Ouest et de préparer une relance du dialogue Est-Ouest. L'étude de 1984 sur les

point sur l'évolution des rapports Est-Ouest et de préparer une relance du dialogue Est-Ouest. L'étude de 1984 sur les relations Est-Ouest, qui résultait de cette décision, et la déclaration de Washington qui en résumait les conclusions ont constitué les bases de la spectaculaire intensification du dialogue Est-Ouest à laquelle nous avons assisté en 1985 - depuis la "percée" réalisée lors de la rencontre Shultz-Gromyko et l'ouverture des pourparlers de Genève sur les systèmes nucléaires et spatiaux jusqu'au sommet Reagan-Gorbatchev, en novembre. Tout au long de ce processus, on a vu se dérouler au sein de l'Alliance d'intenses consultations, dont le temps fort a été la rencontre du président Reagan avec les chefs de gouvernements alliés à l'OTAN, immédiatement après le sommet de Genève. Le ministre italien des affaires étrangères, M. Andreotti, familier des affaires de l'OTAN pratiquement depuis sa création, a observé que ce processus de consultation était absolument sans précédent. L'OTAN était demeurée unie.

Il reste à n'en pas douter beaucoup de chemin à faire pour parvenir à la stabilité et à la sécurité authentiques que nous attendons tous de la maîtrise des armements. Mais il est également hors de doute que nous avons progressé davantage que beaucoup ne l'estimaient possible aux jours sombres de 1983.

Les pourparlers de Genève sur les systèmes nucléaires et spatiaux ont permis de trouver un terrain d'entente

teindre ces objectifs. L'Union soviétique, a, pour la première fois, admis le principe de réductions substantielles des armements nucléaires offensifs, et ne se borne plus à chercher à légitimer et à limiter les niveaux existants.

L'objectif du président Reagan - une réduction de 50% des arsenaux nucléaires et, finalement l'élimination de toutes les armes nucléaires offensives - est aujourd'hui l'objectif accepté par les deux parties aux négociations. Il reste, certes, de réelles divergences de vues sur la façon d'atteindre équitablement cet objectif, mais les Occidentaux ont réussi à engager les Soviétiques dans un dialogue d'une importance historique. A l'avenir, les accords de maîtrise des armements seront jaugés en fonction des réductions - et non pas des simples limitations - convenues.

Par ailleurs la Europe (CDE) s'est achevée sur un accord, dont les résultats concrets, il est vrai, n'ont pas encore été pleinement évalués. Du côté occidental, bon nombre de participants reconnaissent qu'il ne s'agit là que d'un premier pas, de dimension modeste, vers l'instauration de la confiance. Ce pas est néanmoins prometteur dans l'optique de la Conférence-bilan de la CSCE qui va s'ouvrir à Vienne, et notamment en ce qui concerne les nouvelles initiatives qui pourraient être envisagées dans le domaine des forces classiques. Comme nous le savons tous, l'URSS ne s'est guère illustrée dans le passé par son respect des droits de l'homme, et la situation ne s'est pas beaucoup

améliorée. Le système soviétique ne sort d'ailleurs pas au réolé de l'affaire Daniloff. Et pourtant, il pourrait y avoir quelque perspective de progrès graduel dans la volonté déclarée de M. Gorbatchev de travailler à la modernisation de la société soviétique, objectif qui devrait conduire à de nouvelles ouvertures vers l'Ouest. La poursuite du processus de la CSCE sera donc importante, à la fois en tant que mécanisme pour l'instauration de mesures de confiance et comme moyen de pression sur Moscou dans le domaine des droits de l'homme.

Bien entendu, l'amélioration des chances de succès des négociations de Genève sur les missiles nucléaires à portée intermédiaire présente, pour l'Europe, l'intérêt le plus immédiat. Au moment où ce texte est rédigé, on annonce que MM. Reagan et Gorbatchev se rencontreront bientôt à Reykjavik pour préparer un sommet plus formel, au cours duquel des accords nucléaires pourraient être conclus. Certes, il s'agit là, non pas d'un aboutissement, mais seulement d'un nouveau départ, qui n'est d'ailleurs pas encore assuré. Néanmoins, si nous devons tous demeurer très prudents en attendant les résultats, les perspectives semblent plus prometteuses qu'elles ne l'étaient depuis des années. On peut maintenant espérer que le tournant dans la course aux armements nucléaires a été pris, à la condition - naturellement essentielle - que l'URSS soit finalement prête à négocier sérieusement.

Les nouveaux défis qui nous attendent

Si tel était le cas, ce serait pour le monde occidental une réalisation qui, par sa portée considérable, éclipserait le malaise qui marque le climat de ces derniers mois.

Ces récentes irritations sont principalement attribuables à des problèmes de communication, eux-mêmes imputables en partie aux différences de dynamique de nos seize systèmes politiques, et en partie aussi à des questions de style, ou à la trop grande rapidité des mesures prises par les gouvernements - mesures qui sont cependant apparues moins contestables une fois examinées et placées dans le contexte plus large de nos problèmes Est-Ouest communs. Ainsi, après le véritable tollé qu'avait suscité dans l'opinion publique l'abrogation par les Etats-Unis du traité SALT II, cette mesure est envisagée aujourd'hui avec plus de sérénité qu'en mai dernier, compte tenu des réels progrès accomplis maintenant dans le domaine du désarmement, alors que le volume des récriminations au sujet du non-respect de ce traité par l'Union soviétique a considérablement baissé. De même, la nécessité de réagir plus efficacement au terrorisme est mieux comprise dans l'ensemble de l'Alliance que ce n'était le cas il y a deux ans.

Ce qui importe beaucoup plus à l'heure actuelle, c'est que l'OTAN n'aille pas détruire son unité politique au

moment même où les choses pourraient enfin commencer à bouger dans l'arène des relations Est-Ouest. L'heure n'est pas aux jalousies entre Alliés, ni à la recherche de quelques gains nationaux, ni surtout à une euphorie prématurée et à un optimisme excessif avant qu'un marché ait été effectivement conclu entre l'Est et l'Ouest. Enfin, point extrêmement important : l'heure n'est pas non plus au désarmement nucléaire unilatéral !

Car les négociations entre l'Est et l'Ouest ne font que commencer. Comme par le passé, l'Union soviétique s'y montrera un interlocuteur entêté et très difficile. Le maintien de la cohésion des Alliés dans leurs objectifs et dans leurs tactiques demeurera donc essentiel si nous voulons éviter de n'obtenir que des accords de pure forme ou d'être dupés sur des questions de sécurité qui touchent à notre avenir. D'autre part, Moscou cherchera toujours à agir sur l'opinion publique de nos pays en passant au-dessus des chefs de gouvernement, et elle pourrait y parvenir mieux encore que par le passé. Il faudra donc continuer à placer tout cela dans son contexte, et à résister.

En résumé, il est évident que nous ne pouvons toujours pas nous permettre de laisser entamer l'unité des Alliés. Car même si nous progressons quelque peu dans la voie du désarmement le maintien de la prépondérance soviétique sur la masse territoriale eurasienne exigera que nous restions unis, afin que Moscou n'obtienne pas par des

moyens politiques ce qu'elle n'a pas pu obtenir après de nombreuses années de pressions plus directes,

Au-delà de toutes ces mises en garde, on a néanmoins le sentiment à Bruxelles que les choses s'améliorent.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Les facteurs implicites des relations entre l'Europe et les Etats-Unis"

Communication de
Jean Claude MASCLET, Professeur,
Université d'Angers

FACTEURS IMPLICITES DES RELATIONS

EUROPE-ETATS-UNIS

Réflexions sur la stabilité de l'alliance

J.C. Masplet

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les rapports entre les Etats-Unis et les pays de l'Europe de l'Ouest ont pris la forme d'une alliance politique, économique et militaire. Le traité de Washington du 4 avril 1949, sur la base duquel sera édiflée l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (O.T.A.N.), constitue l'élément dur de ce dispositif. Il convient toutefois de considérer que des Etats qui n'ont pas adhéré à ce traité, tels que l'Irlande ou l'Espagne jusqu'en 1983, n'en appartiennent pas moins au camp occidental, leurs relations extérieures se développant essentiellement dans ce cadre.

La vie de l'Alliance atlantique paraît être une succession de malaises, malentendus, tensions et désaccords entre ses membres, particulièrement entre les Etats-Unis et certains de leurs alliés. On ne peut manquer d'être surpris par la diversité, la constance et l'ampleur de ces divergences. Elles suggèrent l'idée d'une dissociation progressive, à tout le moins d'un avenir menacé.

Dans le même temps on observe qu'après quatre décennies, l'alliance subsiste sans que sa structure fondamentale ait beaucoup évolué (ce qui peut suggérer soit l'idée de son excellence soit celle de son inadaptation). Sur le plan militaire, elle s'est

élargie à l'Espagne et elle se renforce depuis la décision de décembre 1969 de moderniser les forces nucléaires de théâtre de l'O.T.A.N. en Europe. Sur les plans économique et diplomati-

que les relations s'intensifient entre les membres de l'alliance, favorisées par le retour périodique des négociations commerciales, symbolisées par la tenue des sommets des pays occidentaux, consolidées par le mouvement naturel des échanges entre systèmes à économie de marché.

Ainsi, malgré des désaccords persistants et graves, l'alliance demeure.

Les réflexions qui suivent, non exemptes de subjectivité - mais comment pourrait-il en être autrement en l'absence d'une théorie généralement acceptée des alliances qui fournirait des instruments d'analyse incontestés - s'ordonnent autour de ce paradoxe.

Il nous semble que ce paradoxe suggère l'existence de facteurs qui restent généralement à l'arrière-plan du discours politique ou diplomatique, mais qui déterminent les attitudes des pays membres dans leurs relations mutuelles. Ces facteurs implicites apparaissent lorsque l'on met face à face les causes les plus reconnues de désaccord entre alliés et la faiblesse des effets qu'elles produisent:

- la non-coïncidence des intérêts et des points de vue européens et américain (I).

- Les dilemmes de l'alliance résultant des doutes émis sur la valeur de la garantie américaine qu'avive l'inégalité persistante au sein de l'alliance (II).

Ils se manifestent aussi dans le poids des facteurs extra - diplomatiques et en particulier socio-culturels et socio-politiques (III).

- I -

Les divergences dans les intérêts et les conceptions des membres de l'Alliance atlantique ont souvent été soulignées et parfois exploitées. Il convient de se demander pourquoi elles n'ont eu que des effets limités sur les rapports transatlantiques.

Le risque le plus grave pour toute alliance réside dans les conflits qui peuvent survenir entre ses membres. L'Alliance atlantique n'est pas à l'abri de conflits "localisés". Le plus important est sans doute celui qui oppose la Grèce et la Turquie à propos de Chypre. Il a entraîné des conséquences sérieuses sur les rapports entre chacun de ces deux pays, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique au point de soulever la question des modalités de leur participation : restrictions apportées par la Turquie à l'utilisation des bases américaines existant sur son territoire, retrait de la Grèce de l'organisation militaire de l'alliance. Ce conflit affecte la solidité du flanc sud du dispositif militaire allié. Mais pour aucun des deux pays il n'a conduit à l'irréversible, c'est-à-dire à la dénonciation de l'alliance. Telle est la constatation que l'on peut faire, encore que, malgré les signes d'un apaisement dans les rapports de ces deux pays avec les Etats-Unis, une aggravation de la situation ne puisse être écartée. Les conflits de ce type, à enjeu territorial, sont toutefois l'exception. Conflit bilatéral également, celui survenu en 1974 entre l'Islande et la Grande-Bretagne à propos des pêcheries. De tels différends, à propos desquels on mesure l'insuffisance des procédures de règlement pacifique au sein de l'alliance, n'ont pas d'effet en dehors du cercle des Etats en conflit, en d'autres termes ils affectent l'extension de l'alliance et non son existence.

La non-coïncidence des intérêts américains et européens constitue une donnée plus générale. La perception du monde que l'on a depuis Washington n'est pas celle que l'on a des capitales européennes. Les nécessités vitales pour les Etats-Unis ne sont pas

ipso facto des nécessités vitales pour les alliés européens. Et il y a des différences d'analyse et de conception qui peuvent conduire à des actions contradictoires.

Les affaires de décolonisation ont montré dans le passé que les Américains étaient prêts à sacrifier les intérêts de leurs alliés de l'O.T.A.N. pour s'assurer l'appui ou l'amitié des pays du tiers monde, pour s'ouvrir au nom du libéralisme des marchés jusque là réservés ou par une sorte d'inclination morale de leur politique, ces trois raisons se confortant l'une l'autre. En 1949, lorsque les Pays-Bas ont décidé d'intervenir militairement en Indonésie, les Etats-Unis n'ont pas hésité à suspendre l'aide Marshall, sanction économique d'un comportement politique qui sera suffisamment efficace pour que les Pays-Bas s'inclinent dès le mois d'août de la même année. Les divergences avec la Belgique ont été vives à propos de l'action militaire de ce pays au Congo en 1960, comme elles l'ont été avec la France à propos de Madagascar, du Maroc, de la Tunisie. Puis l'affaire algérienne a montré que sur ce type de problème les pressions alliées ne pouvaient faire fléchir l'intransigeance américaine. La crise de Suez aura été le symbole de cette attitude, avec comme résultat un désastre diplomatique pour la Grande-Bretagne et la France, l'évacuation de la zone du canal ayant été imposée d'abord par les Etats-Unis. Dans ces occasions la grande puissance américaine a refusé de faire siens les intérêts de ses alliés. Elle n'aura manqué à cette règle qu'une fois, au Viet Nam, où la lutte contre le communisme occultera le caractère premier du conflit, à savoir la lutte pour l'indépendance du peuple vietnamien.

En sens inverse, l'adhésion à la politique américaine n'est nullement assuré dans tous les cas. Ainsi le débarquement américain au Liban en 1958, puis la guerre du Viet Nam et l'opération en République dominicaine, la politique à l'égard du Nicaragua sont des actions avec lesquelles les alliés européens prendront des distances. Les différences d'appréciation sont manifestes sur la politique des Etats-Unis en Amérique latine et centrale, sur la politique au Moyen-Orient ou sur les principes des rapports Nord-Sud. L'attitude à l'égard des pays arabes après l'embargo sur les livraisons de pétrole de 1973 a mis en lumière une divergence d'intérêts dont on trouve aisément la raison dans la forte dépendance énergétique de l'Europe à l'égard de la production arabe. Du même ordre

est la différence sensible d'appréciation sur l'attitude à adopter à l'égard de la Lybie et du terrorisme, le bombardement d'objectifs lybiens n'ayant, en Europe, trouvé grâce qu'aux yeux de la Grande-Bretagne.

Ainsi apparaissent et quelquefois s'affrontent des visions différentes de la politique internationale ou plus prosaïquement des intérêts nationaux.

La question que pose cette constatation est celle de savoir si l'on peut être solidaires dans une partie du monde, en l'occurrence sur le terrain européen et atlantique, et adversaires dans une autre partie. Il est clair qu'un conflit grave dans une région du monde ne peut manquer d'avoir des répercussions globales sur l'ensemble des relations des pays affectés par ce conflit. Aussi ces divergences ne doivent-elles pas être sous-estimées pour l'avenir.

Pour le présent, deux facteurs nous paraissent en atténuer les effets.

- Le premier est l'absence de dimension politique et militaire de l'Europe. Malgré son poids économique, l'Europe n'est pas perçue comme un acteur puissant de la politique mondiale. Par conséquent là où s'exerce l'influence des Etats-Unis, la portée du point de vue européen est négligeable. On en a l'exemple avec le conflit du Moyen-Orient, malgré les liens historiques entre les pays de cette zone géographique et plusieurs puissances européennes. Le passage de la puissance économique à la puissance diplomatique n'est nullement automatique. Il suppose une volonté. Or l'Europe ne paraît pas prête à consentir l'investissement politique et militaire sans lequel il est impossible d'exercer une influence durable sur les affaires des autres régions du monde. Elle ne paraît pas prête non plus à assumer les risques d'une politique mondiale, à la différence des Etats-Unis. Seule la France échappe à ce jugement pour ce qui concerne l'Afrique francophone où elle exerce pour son propre compte/à la fois sur des moyens politiques, économiques et militaires et une forte détermination. Mais ici, il y a coïncidence et non opposition entre les points de vue américain et français, en ce que l'action de la France contribue à l'ancrage de certains Etats africains au camp occidental.

Généralement les exhortations, conseils ou condamnations des gouvernements européens ne sont pas susceptibles de se traduire en action. Les déclarations auxquelles aboutit la coopération politique entre les douze n'ont pas de prise sur les événements. Aussi elles satisfont les apparences, procurent l'illusion d'exister mais ne suffisent pas à asseoir une influence. Les conséquences que peuvent avoir les désaccords avec les Etats-Unis sont limitées par le fait même que ceux-ci se manifestent sur le plan verbal et non dans les actes.

- Le second élément est l'absence d'unité du camp européen. L'Europe n'apparaît pas comme un ensemble homogène. Le degré de désapprobation que peut susciter la politique américaine, les conséquences à en tirer, l'adhésion à des orientations différentes sont fort variables suivant les Etats. Ceci ne permet pas la définition d'une politique commune.

Ainsi la position particulière des Etats européens en matière d'approvisionnement pétrolier n'a pas donné naissance à une politique commune distincte de celle des Etats-Unis, la plupart des pays européens, à l'exception de la France, s'étant retrouvés autour de l'allié américain dans l'Agence internationale de l'énergie. De même, il est clair que les dirigeants européens n'ont pas les moyens de suivre une politique de taux d'intérêts réellement autonome vis à vis des Etats-Unis : une telle politique suppose des restrictions aux mouvements de capitaux, ^{ou} n'existe pas entre pays membres de la C.E.E. une communauté de vues suffisante pour que des mesures de cette nature puissent être instaurées. Il en résulte que les tentatives de relance des économies européennes se trouvent freinées par des taux d'intérêt trop élevés. En matière commerciale, les institutions communautaires, notamment la Commission, ont sensiblement affermi leur attitude à l'égard des Etats-Unis. Ceci montre que la C.E.E est à même de répliquer avec vigueur à des pressions extérieures. Mais il reste très difficile aux Etats membres de se mettre d'accord. Ceci affaiblit la position de négociation de la Communauté, l'empêche de mener une véritable stratégie commerciale, de sorte qu'elle réagit plus qu'elle n'agit.

Au surplus toute divergence avec les Etats-Unis accroît par contrecoup les divisions du camp européen, interdisant par là-même de donner au point de vue européen une expression politique efficace.

Les débats sur la défense européenne sont particulièrement significatifs à cet égard, la défense étant le test le plus probant de la volonté d'union des Européens et de leur capacité à relever les défis extérieurs. Le refus des gouvernements d'Europe, hors la France, souligné par l'épisode du plan Fouchet et confirmé depuis, d'aborder les problèmes de défense sous un angle spécifiquement européen, montre à la fois qu'ils ne veulent pas de défense européenne et qu'ils ne veulent pas opposer une ligne indépendante à celle des Etats-Unis ou plutôt qu'ils ne veulent pas de défense européenne parce qu'ils ne veulent pas de ligne indépendante de celle des Etats-Unis.

Il est clair que la plupart des pays européens estiment - sans qu'ils aient besoin de le dire - qu'une défense européenne autonome serait inefficace et dangereuse. Inefficace, parce qu'elle ne pourrait avant longtemps offrir une réplique valable, atteindre un niveau technologique suffisant pour faire réfléchir l'adversaire potentiel. Inefficace aussi parce que son maniement risquerait d'être paralysé par la procédure collective commandant son emploi. Dangereuse parce qu'elle pourrait constituer une invitation aux Etats-Unis à réduire leur contribution, à moins qu'elle ne leur fournisse le prétexte attendu pour ce faire. La protection américaine leur paraît finalement moins hasardeuse que les chemins de l'indépendance militaire. Aussi la relation militaire n'est-elle pas une relation d'ensemble à ensemble, mais une relation des Etats-Unis avec chacun des pays européens pris isolément comme le montrent encore les réponses diverses et dispersées faites par ces pays à l'offre américaine de participation aux recherches liées à l'Initiative de Défense Stratégique du Président Reagan. Il est profitable aux Etats-Unis d'employer avec ses partenaires la tactique éprouvée d'Horace contre les Curiaces.

En somme la majorité des Etats européens donne en ce domaine essentiel priorité à l'alliance atlantique sur l'alliance européenne. L'union européenne est évidemment inexistante sur le plan de l'influence extérieure tant qu'elle n'a pas les moyens d'une dé-

fense autonome.

Les différences d'approche entre pays européens tiennent à des évaluations encore très distinctes des rapports avec les Etats-Unis. La comparaison des politiques anglaise, allemande et française fait bien apparaître la diversité de leurs inspirations. La Grande-Bretagne n'a jamais tout à fait renoncé, malgré l'indifférence des Etats-Unis, au rôle de l'allié privilégié, celui dont on écoute volontiers les conseils, qui peut être, à l'occasion, l'intermédiaire de confiance avec le bloc de l'Est ou les autres alliés européens. La recherche de ce rôle la rend plus sensible au point de vue américain et moins disposée à se prêter aux vues des Européens "indépendantistes". Cette attitude se manifeste aussi bien sur le plan militaire, qu'économique ou monétaire. La communauté de langues entretient en outre le sentiment d'une communauté indéfectible d'intérêts sinon même d'une filiation. La politique allemande est marquée par les séquelles de la guerre et de l'après-guerre. Une reconnaissance authentique l'anime pour la compréhension dont les Etats-Unis ont fait preuve à l'égard de l'ennemi vaincu, en favorisant sa résurrection politique et économique (attitude qui contraste avec celle des Soviétiques dans les territoires qu'ils occupent). La crise de Berlin de 1948-1949 renforcera ce sentiment. Privée de l'intégralité des moyens militaires de sa défense par les accords de Paris, voisine immédiate du bloc de l'Est, la République fédérale est tributaire de la présence des troupes américaines et de la garantie de l'O.T.A.N. La politique allemande est fondée sur la confiance à inspirer aux Américains pour que ceux-ci continuent d'apporter leur confiance et leur protection à la République fédérale. Ni la détente, ni l'Ostpolitik n'ont modifié cette ligne fondamentale. L'Allemagne fédérale sera le seul pays européen à ne pas dénoncer la politique américaine au Viet-Nam, car que vaudrait la garantie américaine accordée à l'allié allemand si cette garantie n'était pas honorée pour l'allié vietnamien. Aussi les allemands donnent-ils la priorité à l'alliance américaine sur tout autre type d'alliance. Pour les Allemands, l'Union européenne se conçoit exclusivement dans le cadre atlantique. Le préambule ajouté par le Bundestag au traité de l'Elysée symbolise ce fait en citant comme premier impératif de la politique allemande : "le maintien et la consolidation de l'entente

entre les peuples libres - avec une coopération particulièrement étroite entre l'Europe et les Etats-Unis - avant la réunification, l'O.T.A.N. et ... l'Europe des Communautés européennes. La différence est radicale avec la politique gaullienne. Sans faire remonter le désaccord à la France libre, citons l'affaire algérienne, la conception d'une défense nationale dissociée de l'O.T.A.N. ou celle des rapports Est-Ouest. La France fait figure d'une opposition interne au sein de l'Alliance atlantique, opposition qui tend délibérément à limiter l'influence des Etats-Unis et qui n'hésite pas à se placer dans la perspective d'une dissolution des alliances... si l'évolution du contexte international le permet. "L'Alliance atlantique est actuellement nécessaire à la défense du monde libre", déclare le Général de Gaulle dans un message au Parlement du 11 décembre 1962, ce qui sous-entend qu'un jour viendra où cette alliance ne sera plus indispensable, qu'elle correspond à un moment passager de la conjoncture internationale. Très vive dans la période 1962-1968 la contestation a perdu de sa vigueur et de son impact au fur et à mesure que l'idée d'une troisième force à égale distance des Etats-Unis et de l'Union soviétique a cessé d'être l'axe de la politique étrangère française. La position française toujours fidèle aux orientations gaulliennes est demeurée isolée, la Grèce seule ayant adopté une attitude à certains égards comparable. La plupart des partenaires européens se reconnaissent mieux dans la formule de l'homme d'Etat belge P.H. Spaak, au lendemain de l'échec du Plan Fouchet : "une Europe intégrée ne doit pas, ne peut pas avoir la volonté d'être une troisième force mondiale" (Réalités, mai 1962).

Ces évaluations nationales font preuve d'une singulière permanence. Elles reposent sur des facteurs à la fois historiques et psychologiques qui conditionnent les analyses et les points de vue, et qui, pour n'être pas explicites, n'en déterminent pas moins l'action des Etats concernés et expliquent la différence de leurs réactions.

Ainsi les divergences d'appréciation sur des questions de politique internationale et les différences objectives d'intérêts entre les pays européens et les Etats-Unis perdent leur pouvoir de dissociation du fait même que les points de vue et intérêts européens ne peuvent se traduire en une politique cohérente et autonome, sous-tendue par une volonté et pourvue de moyens d'action réels.

Le traité de Washington concrétise l'engagement des Etats-Unis dans les affaires européennes et la garantie demandée au lendemain de la guerre par les Etats européens. La crédibilité de cette garantie est mise en question depuis les années 1960. D'autre part l'inégalité existant entre les alliés a été soulignée et présentée comme un facteur de tension, suivant l'idée que le faible ne pourrait accepter de le demeurer indéfiniment et que la fin de cette situation de faiblesse marquerait le point à partir duquel l'éclatement de l'alliance serait inévitable.

C'est autour de ces deux idées; crédibilité de la garantie américaine, inégalité entre les membres de l'alliance qu'a été développé le thème de la crise de l'Alliance atlantique. A partir des années 1960, dans une atmosphère générale déjà marquée par la détente qui paraissait suivre une courbe asymptotique, prête à s'épanouir en coexistence pacifique, tous les espoirs étaient permis aux forces nouvelles : la Chine, le tiers-monde, l'Europe bien sûr. On entrevoyait la dissolution des blocs tant décriés. On pensait que ceux-ci étaient affectés de vices internes qui menaient à leur éclatement dont on soulignait d'autant mieux le caractère inévitable qu'on se gardait d'en indiquer le terme. Tout craquement était le signe avant-coureur de l'effondrement des structures anciennes sous la poussée d'un monde nouveau. La littérature, souvent onirique, suscitée par les questions stratégiques, apportait sa contribution : une opinion répandue voulait que l'une des conséquences de l'arme atomique fut la fin des alliances; la dissuasion ne pouvant jouer que pour les intérêts vitaux d'un pays, il était impossible de l'étendre à d'autres territoires que celui de l'heureux possesseur. L'arme atomique supposant l'autonomie de la décision ne se partage pas et est incompatible avec toute alliance défensive, toute structure intégrée comme celle de l'O.T.A.N. La politique française a trouvé un appui dans ces thèses. En somme l'alliance était menacée à la fois par la détente entre adversaires potentiels et par la tension entre partenaires.

Aujourd'hui on parle beaucoup moins de crise à propos de l'Alliance atlantique. Pourtant, les éléments objectifs qui justifiaient ces analyses sont toujours présents. Il convient de se demander pourquoi ils n'ont pas pesé plus lourd sur les rapports transatlantiques.

La crédibilité de la garantie américaine

L'équilibre atomique entre l'Est et l'Ouest a provoqué une évolution des conceptions stratégiques américaines et fait naître au sein de l'Alliance atlantique deux craintes contradictoires mais également justifiées:

- celle que les Etats-Unis reculent devant l'utilisation de l'arme atomique si l'enjeu est seulement européen, et plus encore, s'il est d'une importance limitée. A cela s'ajoute une question adjacente : les Etats-Unis mettront-ils en oeuvre tous leurs moyens dans un conflit en Europe s'ils ont la certitude de supporter une riposte sur leur propre sol que rend possible la possession par l'Union soviétique d'engins intercontinentaux;
- celle qu'ils se servent de cette arme en anéantissant à la fois ennemis et alliés. Les pays ayant sur leur sol des bases de lancement de missiles de l'O.T.A.N. se sentent particulièrement concernés par une telle perspective, qui mobilise aussi une partie de l'opinion publique aux idées pacifistes.

Toute évolution des conceptions stratégiques ou des techniques qui influent sur elles est appréciée en fonction de ces craintes. Le débat récent sur l'Initiative de Défense stratégique du Président Reagan en apporte un nouveau témoignage.

Les réponses à un tel dilemme pouvaient être recherchées dans deux directions : le partage de la décision nucléaire au sein de l'O.T.A.N. ou la mise en place d'une force européenne indépendante. Partage de la décision nucléaire au sein de l'O.T.A.N. : tel était l'objectif recherché, mais non atteint par le projet de force multilatérale discuté de 1960 à 1964. Non atteint puisque l'utilisation de l'armement nucléaire dont cette

force aurait été équipée supposait l'accord des Etats-Unis. L'existence des forces de dissuasion britannique et française ne peut être tenue pour un partage de la décision tant que la doctrine d'emploi de celles-ci demeure liée à des objectifs de défense strictement nationaux. Cette stratégie intégrerait-elle des objectifs de défense européens que la décision d'emploi resterait nationale, de sorte que les mêmes doutes à l'égard d'un emploi effectif seraient justifiés de la part des alliés non dotés de forces nucléaires et singulièrement de l'Allemagne : pourquoi ce pays aurait-il plus confiance dans la garantie nucléaire française ou britannique que dans la garantie nucléaire américaine? Il importe de rappeler que la plupart des membres européens de l'Alliance ont renoncé à l'acquisition de l'arme nucléaire en signant le traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération. Ce renoncement ne peut rester sans conséquence sur la recherche d'une garantie extérieure la plus efficace possible. Mise en place d'une force européenne indépendante : Après l'échec de la C.E.D., les débats sur le Plan Fouchet ont montré combien une solution de ce type était éloignée. La défense demeure le sujet tabou de l'Union européenne. La timide avancée réalisée par l'Acte unique européen avec l'extension de la concertation politique à la sécurité souffre de l'exclusion maintenue des questions proprement militaires et de la faiblesse générale du processus de coopération (1). Au sein de l'O.T.A.N. le groupe européen indépendant de projets (G.E.I.P) auquel participent tous les pays européens y compris la France ne fait encore, après dix ans, que poser les bases d'une coopération technologique en matière de production d'armements en étudiant les besoins nationaux et leur éventuelle coordination, alors que la question demeure à l'évidence dominée par la compétition des producteurs nationaux. Quant à l'Eurogroupe, dont la France est absente, son but est explicitement de renforcer l'alliance en organisant plus efficacement et en donnant plus de cohérence à l'apport européen et non de dégager une politique défensive propre à l'Europe.

(1) article 30, 6a): "Les hautes parties contractantes... sont disposées à coordonner davantage leurs positions sur les aspects politique et économique de la sécurité."

Faute d'une alternative, le système mis en place il y a bientôt quarante ans se perpétue avec ses deux piliers : le maintien en Europe d'unités - otages américaines et une organisation défensive alliée suffisamment puissante. C'est pourquoi l'attachement à la présence de forces américaines sur le sol européen demeure si fort . En Allemagne bien sûr où la plus grande partie de ces forces est stationnée. Mais il y a lieu de relever l'appui donné à cette présence par les autres pays européens et notamment par la France, qui continue de penser que ce qui est mauvais pour elle est excellent pour ses voisins. La France apporte aussi un appui politique significatif à la modernisation des forces nucléaires de l'O.T.A.N. sur la base de la décision prise en 1969. Tel est le sens du discours prononcé le 20 janvier 1984 par le Président François Mitterrand devant le Bundestag. Ces deux éléments semblent garantir que les Etats-Unis considéreront bien la défense de l'Europe comme essentielle et ne se contenteront pas d'une stratégie périphérique qui, à la limite, pourrait accepter, dans un premier temps, l'occupation d'une partie de l'Europe. Mais force est de convenir que ces gages matériels ne suffisent pas à résoudre le problème soulevé, dans la mesure où il s'agit d'un problème de crédibilité au regard duquel les croyances tiennent une place au moins aussi grande que les faits. C'est pourquoi il importe d'aller plus loin et de s'interroger sur l'importance de l'enjeu européen pour la politique américaine, étant supposé que plus cet enjeu sera jugé essentiel, plus forte sera la crédibilité de l'intervention.

La politique américaine est impliquée dans beaucoup de points du monde. Vue de Washington, l'Europe n'est qu'un secteur parmi d'autres où sont également engagés et de manière parfois urgente des intérêts américains : Amérique latine et centrale, Proche-Orient, Pacifique, Asie, Océan indien. Mais il ne faut pas pour autant sous-estimer l'importance de l'Europe pour la politique de puissance des Etats-Unis. Le soutien européen, c'est-à-dire la participation de l'Europe au monde occidental, constitue un élément à défaut duquel leur position de première puissance mondiale serait gravement menacée. La défection ou l'effondrement de l'Europe marquerait sans doute la fin de la supériorité américaine. En somme, pour rester forts ou rester les plus forts, les Etats-Unis ont besoin de l'appui des alliés européens. Cet appui consolide leur rang dans le monde. Plus la concurrence apportée par l'Union soviétique est vive, plus cet élément est important. En somme

l'Europe constitue un élément indispensable de l'équilibre des forces favorable aux Etats-Unis. La force économique de l'Occident repose sur une zone active Amérique-Europe aujourd'hui étendue au Japon. Le poids économique et la stabilité politique des partenaires européens en font des alliés irremplaçables. D'autre part, la compétition pour la puissance est aujourd'hui aussi une compétition pour la promotion d'un système économique et social qui, pour les Etats-Unis, est le système de type libéral dont ils sont les représentants et les champions. Dans cette perspective également l'Europe joue un rôle essentiel, comme étant la seconde ère géographique, la seconde vitrine, de la démocratie libérale, démontrant par son existence même la vitalité de ce système politique.

Dans l'ouvrage paru en 1970 intitulé "between two ages" Zbigniew Brzezinski porte l'appréciation suivante : "du point de vue de l'Amérique, les changements ^{les} plus importants et les plus prometteurs qui se produiront dans les prochaines années se manifesteront en Europe de l'Ouest et au Japon. L'aptitude que montreront ces pays à maintenir leur taux de croissance économique et à conserver des formes politiques relativement (on laisse à l'auteur la responsabilité de cet adjectif) démocratiques agira plus profondément sur l'évolution d'un nouveau système international que ne pourront le faire des modifications éventuelles dans les relations américano-soviétiques. C'est de l'Europe de l'Ouest et du Japon que proviendront probablement des initiatives destinées à donner une nouvelle texture aux relations internationales, et comme ces régions sont, de même que l'Amérique, à l'avant-garde du progrès scientifique et technologique, elles sont, avec elle, les plus importantes du globe".

S'il est vrai que la puissance est à la fois l'objectif et le fondement de la politique étrangère, l'alliance européenne constitue pour les Etats-Unis un appoint irremplaçable . Celle-ci ne peut se maintenir sans un engagement militaire, qui est sans doute plus solide que certains analystes ou certains politiques ne le disent. Et c'est bien finalement cette conviction, cette confiance inavouée dans la protection qu'assure la puissance américaine qui inspire les comportements de la majorité des pays membres de l'alliance.

L'inégalité entre les membres de l'Alliance

Le système de défense européen repose sur la garantie américaine, dans une situation où l'insécurité demeure. La garantie du fort au faible implique une situation d'inégalité, dont les conséquences dépassent le terrain strictement militaire.

En l'absence d'une menace précise, d'une agression visiblement préparée, le déséquilibre des forces suffit à créer un sentiment d'insécurité, sentiment d'autant plus vif que le déséquilibre est important ou continue de s'accroître. A cet égard, on ne peut manquer d'être frappé par la permanence des situations. La localisation de la menace n'a pas changé depuis les années 1947-1949. Son degré non plus. Le développement militaire de l'Union soviétique n'a pas cessé, creusant la différence avec l'état de l'armement des pays européens. L'installation des fusées SS20 sur les frontières de l'Europe de l'Ouest n'a fait que rappeler une écrasante supériorité, avec comme conséquence prévisible la résurgence du sentiment d'insécurité. Or, si les Européens ont restauré leur puissance économique, leur effort militaire reste sans commune mesure avec celui de l'Union soviétique, de sorte que le déséquilibre existant au lendemain de la guerre se perpétue quarante ans plus tard malgré les recommandations incessantes du Conseil atlantique. Nulle part la directive émise par celui-ci en 1985 et prônant une augmentation réelle de 3% des ressources affectées aux forces classiques n'a été respectée. L'état de celles-ci a encore justifié qu'en mai 1985 soit adopté un plan d'action en faveur de l'amélioration de la défense classique. L'accession de la France et de la Grande-Bretagne à l'arme atomique n'a guère modifié cette situation tant en raison de l'affectation de ces forces à la défense d'intérêts nationaux que de leur disproportion quantitative et qualitative avec les forces nucléaires de l'Union soviétique. Le sentiment d'insécurité n'ayant pas perdu sa raison d'être au moins pour la plupart des Etats européens et aucune réponse européenne n'étant actuellement possible, la recherche de la garantie américaine demeure l'élément clé des politiques de défense européennes, la France exceptée. Le dernier communiqué de l'Eurogroupe (Bruxelles, 21 mai 1986) aurait pu être écrit en 1950 (sauf la mention du Pacte de Varsovie) "Notant avec préoccupation que le Pacte de Varsovie poursuit l'accroissement de ses forces militaires, les ministres ont souligné que la présence d'importantes forces armées nord américaines en Europe et leur potentiel de renforcement rapide, ainsi

que le maintien de l'engagement stratégique des Etats-Unis, restent des éléments cruciaux pour garantir la sécurité de l'Europe et de l'Alliance dans son ensemble".

Rien ne symbolise mieux la dépendance européenne en cette matière que l'agencement des négociations sur le désarmement qui sont un volet essentiel des rapports Est-Ouest. Les Etats-Unis accompagnés du Canada, participent à la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, comme à la conférence de Stockholm sur le désarmement en Europe. Ils jouent les premiers rôles avec l'Union soviétique dans les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe (Europe du Centre), alors que tous les pays européens ne sont pas présents. Les négociations sur les armements stratégiques ou les forces nucléaires intermédiaires dont les conséquences pour l'Europe sont évidentes, sont jalousement réglées par le duopole américano-soviétique, sans participation européenne. Ainsi, un éventuel accord américano-soviétique sur les forces nucléaires intermédiaires peut remettre en cause les objectifs fixés par la décision de décembre 1979, approuvée par l'ensemble des alliés. La question de la maîtrise du dialogue sur la sécurité illustre l'inégalité au sein de l'alliance.

Mais il ne saurait y avoir d'étanchéité entre les différents secteurs de la politique. De sorte que la dépendance militaire a des conséquences sur l'ensemble des relations des Etats européens avec les Etats-Unis : économiques, commerciaux, monétaires ou diplomatiques. Quel que soit l'avantage que les Etats-Unis tirent de l'alliance, pour leur rang dans le monde ils ne peuvent éviter de rechercher les profits supplémentaires que leur supériorité leur permet d'escompter. Sur le plan stratégique elle permet aux Etats-Unis d'imposer leurs conceptions à leurs alliés. Le passage de la stratégie des repréailles massives à la stratégie de la riposte graduée au sein de l'O.T.A.N. résulte d'une décision du gouvernement américain. Tantôt, restant sur un plan strictement militaire, il s'agit de demander une participation accrue à l'effort commun, un partage du poids financier de l'alliance. Tantôt, quittant le terrain strictement militaire, on estime que la garantie doit être payée d'un soutien à la diplomatie américaine. Pour les Etats-Unis, l'alliance est souvent comprise, nonobstant l'article 6 qui en limite le champ d'application à l'Europe et à l'Atlantique, comme comportant un engagement général d'assistance au moins diplomatique à la politique des

Etats-Unis. Ainsi admettent-ils difficilement les protestations allemandes lors de l'utilisation des bases américaines en Allemagne pour accélérer le ravitaillement en matériel d'Israël lors de la quatrième guerre israëlo-arabe ou le refus français de survol aérien à l'occasion du récent bombardement en Lybie. Ni Israël ni la Lybie ne sont pourtant dans l'espace couvert par le traité de Washington. Les Etats-Unis trouvent aussi légitime que l'Europe les aide à résoudre leurs problèmes économiques et monétaires puisqu'ils assument l'essentiel du fardeau militaire de l'alliance. Et si l'Europe ne le fait pas de bon gré, ils s'estiment fondés à l'imposer par des décisions unilatérales, comme celles du 15 août 1971 mettant officiellement fin à la convertibilité du dollar en or, la nouvelle dévaluation du dollar du 12 février 1983, les décisions sur les taux d'intérêt et surtout les mesures tarifaires ou contingentaires.

En sens inverse, les Etats européens savent qu'il leur sera demandé d'inévitables sacrifices. Même s'ils s'efforcent de limiter le prix à payer, il ne peuvent éviter que celui-ci soit réel, en terme de concessions économiques ou commerciales, de commandes d'armement ou de retenue diplomatique. Chacun des désaccords économiques, en matière agricole, sidérurgique, de transports maritimes ou aériens, de textile, de prestations de services ou en matière monétaire met en cause, en arrière-plan, l'ensemble des rapports transatlantiques, y compris militaires, et les données militaires pèsent implicitement sur les solutions retenues. Ce n'est donc pas un équilibre, appréciable en termes purement économiques, qui est recherché, mais un équilibre entre ce que les uns estiment légitime de demander compte tenu de l'ensemble des rapports transatlantiques et ce que les autres acceptent de payer pour prix de ces rapports.

Les Européens restent en position de demandeur au terme de l'échange. Le refus d'une solution défensive européenne à comme revers l'acceptation du leadership américain. Cette acceptation comporte implicitement l'idée que, si l'on peut résister, on ne peut rejeter totalement les demandes des Etats-Unis sur d'autres terrains que le terrain militaire, car la globalisation des enjeux de négociation est présente à l'esprit de tout dirigeant européen. Le maintien de cette situation est facilité par le fait qu'à l'origine l'alliance n'est pas un fait de domination, qu'elle a été un objectif avoué des Etats européens. D'autre part la multila-

téralisation de cette relation de dépendance en atténue la rigueur. Enfin et surtout l'alliance repose sur le sentiment d'une communauté de civilisation.

- III -

Depuis longtemps, avant même la seconde guerre mondiale, pour les relations Etats-Unis-Europe, il existe des réalités économiques, sociologiques et culturelles transnationales qui façonnent la vision que les peuples et leurs dirigeants se font de l'avenir. Ces représentations limitent les choix possibles. Elles conditionnent la politique des Etats plus fortement qu'il n'y paraît.

La politique extérieure n'est plus seulement aujourd'hui l'oeuvre du Diplomate et du Soldat. Le Commerçant y joue un rôle appréciable. Les forces économiques sont un acteur à part entière. De ce point de vue il est utile de rappeler que l'espace atlantique constitue la zone des échanges les plus intenses, celle où les participations croisées, les investissements, les multinationales sont les plus nombreux. Il y a là une diplomatie parallèle qui tisse des liens puissants. L'apparition au devant de la scène de conflits et de désaccords économiques ne peut masquer le fait essentiel qui est l'imbrication progressive des économies occidentales. A cet égard le développement économique communautaire, tant qu'il n'est pas au service d'un projet distinct, contribue à consolider la solidarité atlantique (l'Espagne aurait-elle confirmé son appartenance à l'Alliance atlantique si elle n'avait pas été admise dans la C.E.E.?) Ces faits ont été suffisamment soulignés pour qu'on soit dispensé d'insister.

En revanche on s'est moins interrogé sur les aspects socio-politiques et socio-culturels de l'alliance.

Il existe en effet un autre défi pour l'Alliance atlantique c'est le maintien d'une certaine identité des systèmes politiques et sociaux de part et d'autre de l'Atlantique. Il ne fait aucun doute que si cette identité était atteinte, c'est l'alliance elle-même qui perdrait sa raison d'être. H.Kissinger déclarait brutalement en décembre 1975 dans un discours prononcé devant les ambassadeurs américains en Europe que "l'arrivée au pouvoir des communistes dans certains pays de l'Europe de l'Ouest justifierait le retrait des GI's d'Europe et entraînerait la dislocation de l'O.T.A.N. qu'il y ait eu là une pression sur certains pays européens en période électorale, cela ne fait pas de doute. L'analyse qui sous tend cette appréciation est néanmoins exacte. Le maintien d'une identité de systèmes politiques est certainement, à long terme, plus important pour l'avenir de l'Alliance atlantique que telle ou telle évolution de la stratégie militaire.

Or ce maintien dépend de l'adhésion des opinions publiques.

Si l'on suit les résultats des sondages on observe une certaine versatilité de l'opinion, des opinions publiques dans chaque pays. L'image de l'Europe aux Etats-Unis et plus encore l'image de chaque pays européen, l'image des Etats-Unis en Europe subissent le contrecoup des péripéties politiques. En France on se souvient de l'antiaméricanisme né à propos de l'affaire de Suez et de celle d'Algérie. C'est dans les rapports franco-américains que les tensions ont été les plus vives; il importe d'indiquer qu'elles sont de moindre amplitude dans d'autres pays, notamment en Grande-Bretagne, en République fédérale ou dans les pays du Bénélux mais peuvent être aussi violentes en Grèce ou en Espagne. La colère de l'opinion publique américaine devant le refus de la France d'autoriser le survol de son territoire lors de l'opération de bombardement en Lybie, constitue, outre atlantique, la dernière de ces poussées de fièvre.

Mais ces évolutions enregistrées au sismographe des sondages n'intéressent que la surface des choses. Si l'on veut bien essayer d'apercevoir la vague sous l'écume, on conviendra que le sentiment d'appartenance à une même civilisation, l'adhésion aux mêmes valeurs dominant. C'est sur ce sentiment que s'appuie la volonté d'alliance. Dans des Etats qui connaissent le règne de l'opinion publique, les politiques nationales ne peuvent s'écarter ni trop ni durablement des idées auxquelles l'opinion adhère.

En d'autres termes il existe une conception commune dans les opinions publiques : La persistance de ce soutien au travers des années de l'après-guerre ne peut qu'en avoir renforcé la solidité.

Bien sûr ce sentiment n'est pas également partagé dans tous les pays européens, ni dans chaque pays par toutes les composantes de la société. Il y a des réfractaires. Mais il a surmonté les principales épreuves. Le débat idéologique sur la civilisation occidentale a connu deux moments difficiles avant d'entrer dans une phase d'accalmie. Le premier moment difficile se situe au lendemain du second conflit mondial. Il a des antécédents dans les années 1930. La situation économique et les aspirations sociales provoquent dans tous les pays européens un glissement à gauche. Celui-ci renforce la critique du capitalisme qu'incarnent les Etats-Unis et témoigne de la volonté d'une autre orientation politique et sociale. Pour une partie de l'opinion, le marxisme constitue la réponse appropriée. Pour une autre partie, un tel bouleversement n'est pas souhaitable et c'est l'idée d'une troisième voie qui s'impose, s'écartant du modèle américain autant que du modèle soviétique. La volonté de créer une société et une économie très différentes de celles de l'avant-guerre anime une grande partie de la Résistance en France. Mais, en fait, nulle part les mouvements de résistance ne se limitent à l'idée nationale. Des aspirations identiques existent dans tous les autres pays européens, Italie, Allemagne, Belgique ou Danemark. Le retour au désordre économique et à l'injustice sociale est exclu. Or ceux-ci sont imputés à une certaine forme de capitalisme dont les Etats-Unis sont les représentants. Le Labour Party triomphe en 1945 en Grande-Bretagne malgré le prestige de Winston Churchill. La droite est déconsidérée pour son attitude avant et parfois pendant la guerre. En France, socialistes et communistes réalisent des scores électoraux très élevés. Cette poussée à gauche ne trouve pas ses modèles outre-atlantique, puisque l'idéologie des Etats-Unis reste fidèle au libéralisme. L'heure est plutôt à la critique du capitalisme et de la société américaine. Les Etats-Unis font office de repoussoir plutôt que de modèle.

Les politiques économiques et sociales de l'après-guerre ne marqueront cependant pas une véritable rupture par rapport à l'économie du marché et de libre-entreprise et la thèse d'une troisième voie économique et sociale va s'estomper à la faveur

de la réussite économique. En Allemagne fédérale, le modèle libéral retrouve très vite son lustre parce qu'il représente les libertés contre l'oppression, la démocratie contre le nazisme.

Même si le débat n'est pas totalement clos, une partie de l'opinion européenne faisant allégeance au marxisme, on peut considérer que les idées et aspirations de l'après-guerre n'ont pas rompu le front idéologique occidental et substitué au système auquel sont identifiés les Etats-Unis un système foncièrement différent.

Le second moment se situe en 1968. La critique de la société de consommation touche essentiellement le modèle occidental. L'opinion "jeune" d'Europe est-elle en train de découvrir des valeurs radicalement différentes. La critique des Etats-Unis, favorisée par la politique vietnamienne, est virulente. La guerre du Viet-Nam a des conséquences très graves sur l'image des Etats-Unis en Europe et ranime la critique de la société capitaliste occidentale. Une autre vision des rapports entre les peuples apparaît, dans un monde plus égalitaire et plus généreux. Cette critique, féconde, et cette recherche de valeurs nouvelles pour les rapports entre les individus et entre les peuples ne changeront pas profondément l'opinion sur la question des rapports transatlantiques. On peut trouver une première explication dans le fait que cette critique échoue dans la formulation d'un modèle alternatif, tandis que le modèle socialiste a perdu sa force d'attraction et que l'invasion de la Tchécoslovaquie en août 1968 lui porte un coup supplémentaire. On peut en trouver une seconde dans le fait que le mouvement de contestation ne divise pas le monde occidental, mais lui est en fait commun : même l'antiaméricanisme des années Viet-Nam prend aux Etats-Unis ses apparences extérieures, ses comportements et... sa base intellectuelle. 1968 marque peut-être la première ^{pas} crise de conscience du monde occidental, mais ne provoque ^{pas} au sein de celui-ci les scissions que certains appelaient de leurs vœux.

Ces deux remises en question idéologiques n'auront donc été que de fausses alertes. Elles n'ont pas modifié le consensus autour du modèle de société.

Il est frappant que les difficultés économiques et la crise de l'emploi que connaît le monde occidental depuis 1973 n'aient pas donné naissance, de part et d'autre de l'Atlantique, à des visions

sociales foncièrement différentes. Au contraire, les politiques européennes interrogent la politique américaine plus qu'elles ne la rejettent. La crise ne s'accompagne pas d'un renouvellement idéologique. On assiste à la recherche de solutions dans un cadre constant, qui est celui de l'économie de marché au plan national et international. La crise est vécue comme une crise d'adaptation, non comme une crise de rupture. On peut en trouver la raison dans le fait que la puissance d'attraction exercée par le communisme, suivant Moscou ou suivant Pékin, a décliné dans les années 1970. S'il n'y a plus de modèle à l'Est, quel autre modèle choisir que le modèle occidental, même quand on en aperçoit les imperfections¹. La vogue des idées libérales aux Etats-Unis comme dans les pays européens trouve ici un soutien puissant. Le sentiment dominant demeure que la prospérité est née d'une interdépendance de fait des économies occidentales, et que ce qui dans le passé a favorisé leur développement est le meilleur gage de l'évolution à venir. Le modèle politique, économique et social paraît sinon excellent, du moins le meilleur.

En outre sur le plan culturel et intellectuel les années 1980 paraissent dominées par les effets des évolutions technologiques qui multiplient les échanges, unifient les modes de vie et les modalités de travail. L'échange transatlantique dans les domaines des créations artistiques, particulièrement de la musique, du cinéma, de la télévision exerce une profonde influence sur les mentalités, les mœurs, les modes, les divertissements. Il façonne une unité culturelle aujourd'hui immédiatement perceptible. L'unité ou coïncidence des recherches technologiques, intellectuelles, des mouvements culturels et artistiques ne peut que renforcer l'adhésion à des modèles communs.

Les effets politiques des changements culturels ne sont pas aisément perceptibles. Ils ne sont peut-être pas immédiats. Mais on peut considérer qu'ils vont dans le sens de l'unité des conceptions de la société, de la culture et de la civilisation et constituent par conséquent un facteur de renforcement du lien transatlantique.

Ceci soulève au moins deux questions essentielles pour le devenir de l'Europe. La première, pour le présent, est de savoir si le renforcement de l'Alliance atlantique, ainsi accepté et recherché, est compatible avec l'émergence d'une Europe politique, décidée à prendre en main sa propre défense et sa politique extérieure ou si la consolidation de la communauté atlantique vide par avance le projet européen de sa substance en lui interdisant les chemins de l'autonomie, c'est-à-dire la réalisation de son identité. La seconde, pour l'avenir, est de savoir si une Europe unie demeurera une alliée compte tenu des divergences d'intérêts aujourd'hui dissimulés ou minimisés. Ce danger est suffisamment perçu pour que la politique américaine ait cessé de soutenir inconditionnellement l'entreprise ^{européenne} ~~américaine~~, comme elle a pu le faire après la guerre, au moment de la C.E.C.A., du plan Pleven, ou de la création et du démarrage des Communautés européennes. La proposition de partnership contenue dans le discours ^{de Philia de Copti} du Président Kennedy est la dernière initiative américaine pour favoriser le renforcement interne de l'Europe et son échec marque un tournant de la politique des Etats Unis. Depuis, les progrès de l'Europe sont appréciés par ceux-ci à l'aune de leurs intérêts nationaux.

Ainsi, les rapports avec les Etats Unis restent-ils l'une des clés de l'union politique de l'Europe.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Les réactions des Etats membres de la Communauté à l'I.D.S."

Communication de
Jean Pierre MAURY, Universités
Montpellier I et Perpignan

LES REACTIONS DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE

FACH A L'I.D.S.

Le 23 mars 1983 le Président Reagan prend "une initiative qui promet de changer le cours de l'histoire de l'humanité" (1). Il s'agit de substituer la sécurité mutuelle assurée à la destruction mutuelle assurée que nous promettent les stratégies en cas de conflit entre les grandes puissances. Un vaste programme de recherche, l'Initiative de Défense Stratégique (IDS), est lancé, dont le but est "l'élimination de la menace que représentent les missiles stratégiques nucléaires".

Initialement considéré comme chimérique, relevant de la science-fiction plus que de la stratégie, le projet, bientôt baptisé "guerre des étoiles", ne suscite pendant presque deux ans que des réactions stéréotypées, avant que l'on prenne enfin conscience des enjeux politiques et stratégiques mais aussi économiques et technologiques du programme de recherche engagé (2).

L'IDS, dont les objectifs et les moyens ont été peu à peu précisés avec la création de l'Organisation de l'IDS (le SDIO) dirigée par le Général Abrahamson, et les premières allocations de crédits par le Congrès, constitue un défi lancé à l'Union Soviétique comme aux alliés européens des Etats-Unis (3). L'objectif

"d'intercepter et de détruire les missiles balistiques stratégiques avant qu'ils ne touchent notre sol ou celui de nos alliés" représente une promesse d'invulnérabilité et une nouvelle frontière pour l'Amérique ainsi qu'une fin morale puisqu'il s'agit de "sauver des vies humaines plutôt que d'avoir à venger leur perte", mais il rompt avec la stratégie de dissuasion qui a assuré "depuis plus de trente ans une paix de fait entre les grandes puissances de l'hémisphère nord, tandis qu'un peu partout les conflits se multipliaient" ainsi que le rappelait M. Mitterrand devant l'Assemblée Générale de l'ONU (4). Cette stratégie qui interdit à l'agresseur d'envisager la victoire puisque son territoire demeure vulnérable à une frappe en riposte de la victime, avait jusqu'ici conduit à écarter le développement des armes défensives envisagé dans les années soixante. Et le Traité du 26 mai 1972 sur la limitation des systèmes de défense antimissiles balistiques constitue une pièce maîtresse des accords de maîtrise des armements qui ont permis d'établir un équilibre relatif entre l'Est et l'Ouest.

Mais il est rapidement apparu que, même si les objectifs stratégiques proposés par le Président Reagan ne pouvaient être atteints, l'effort réalisé pour la recherche scientifique, les crédits consacrés aux sciences "dures" et aux technologies émergentes doivent produire des effets sensibles sur les industries américaines de pointe. De nombreux secteurs civils bénéficieront des retombées technologiques de l'IDS qui pourrait donner aux Etats-Unis un avantage déterminant au plan de la compétitivité industrielle.

L'IDS, perçue d'abord comme un changement improvisé de la politique de défense des Etats-Unis, a été accueillie avec réserve en Europe où l'on a craint la relance de la course aux armements et la rupture de l'équilibre établi avec difficulté sur le continent à la suite de la crise des Euromissiles. Les gouvernements européens, irrités de ne pas avoir été consultés, ont redouté bientôt que les Etats-Unis ne prennent une avance irrémédiable dans la compétition entre les pays développés. Face au double défi technologique et stratégique qui leur était lancé, ils ont réagi différemment même s'ils ont appréhendé le risque de façon semblable. Les inquiétudes pareillement éprouvées et exprimées -I- n'ont pas empêché les Etats européens, selon leurs intérêts nationaux et leur position dans l'Alliance, d'opérer ensuite des choix différents -II-

I - LES INQUIETUDES EUROPEENNES A LA SUITE DE L'IDS

L'IDS n'est aujourd'hui qu'un programme de recherche dont les résultats sont incertains. Elle n'en représente pas moins un défi pour l'Europe qui pourrait, si elle ne réagit pas, se trouver marginalisée dans le jeu international; hypothèse lourde de conséquences pour notre niveau de vie, notre indépendance et pour la paix sur le continent. Les Etats-Unis sont les maîtres du jeu du côté occidental, et les Européens, tout en s'efforçant de peser sur les décisions de l'Alliance Atlantique, s'inquiètent des incertitudes de la politique américaine autant que des risques que les systèmes de défense antimissiles font peser sur l'équilibre réalisé en Europe et sur l'évolution des relations entre l'Est et l'Ouest.

A) Les incertitudes politiques

Le programme IDS est-il crédible? Le pronostic de faisabilité scientifique et technique est discuté. On rencontre des jugements opposés mais également péremptifs: "Irréalizable" déclarent M. Mac Namara et ses amis, "l'impossible d'hier risque de devenir possible de façon spectaculaire" répond le Professeur Edouard Teller (5). "Incertain", "on ne sait pas si l'IDS est praticable" jugent les politiques (6). On peut raisonnablement penser que la crédibilité du programme dépend des crédits qui seront engagés et du niveau d'efficacité qui sera demandé au système. Les recherches produiront des résultats qui modifieront les données stratégiques, même s'ils ne permettent pas d'atteindre le but fixé initialement. Mais justement on peut aujourd'hui se demander quel est le but poursuivi; les incertitudes portent sur trois points:

D) L'objectif réel du programme:

Après plusieurs mois de débats on ne distingue plus très bien cet objectif. S'agit-il comme le prévoyait d'abord le Président Reagan de réaliser un "dôme" ou un "bouclier spatial" parfaitement étanche qui rendrait effectivement impuissantes les armes nucléaires et les ferait tomber en désuétude, ou s'agit-il comme on l'admet généralement en Europe à la suite de la proposition de M. Weinberger de "déterminer s'il existe des technologies défensives rentables qui

pourraient accroître la dissuasion et la stabilité" (7). Bref souhaite-t-on éliminer les missiles nucléaires balistiques ou au contraire mettre en place un système de protection des seuls objectifs stratégiques qui garantisse leur survie en cas d'agression, préserve la capacité de frappe en riposte et donc renforce la dissuasion au lieu de la détruire.

Pour certains les deux objectifs ne sont pas contradictoires mais pourraient être atteints successivement suivant la maturation des techniques étudiées (8). Pourtant les deux types de défense relèvent de stratégies opposées et il est paradoxal de consacrer des sommes colossales à un programme de recherche destiné à assurer la protection d'un arsenal nucléaire dont on affirme avoir pour but final de se débarrasser!

2) La volonté politique de réaliser l'IDS:

L'IDS est un projet à long terme qui implique un effort soutenu de plusieurs décennies si l'on veut atteindre le but fixé initialement. Le calendrier de réalisation de l'IDS prévoit une dizaine d'années pour évaluer et choisir les techniques qui seront développées et au moins une trentaine d'années pour la réalisation d'un bouclier spatial (9). Les orientations définies par le Président Reagan devront donc être confirmées par plusieurs présidents successifs et des crédits considérables votés par le Congrès. Or on débat s'est engagé aux Etats-Unis sur l'opportunité de l'IDS. Plus de six mille scientifiques ont signé une déclaration défavorable. Des anciens responsables de la politique de défense des Etats-Unis comme MM. Mac Namara, Georges Kennan, Mac George Bundy et Gérard Smith condamnent un projet "irréalisable, déstabilisateur et contraire à la politique de contrôle des armements" (10). Les tendances hostiles aux armes nucléaires ne sont pas pour autant favorables à un bouclier spatial qui a pour objet de les rendre obsolètes. Le choix du Président Reagan n'est donc pas totalement irréversible.

Le Congrès est déjà réticent devant les demandes de crédits de l'Administration. Pour un total de 33 milliards de dollars courants de 1984 à 1990, il a accepté en novembre 1985 un budget de 2,75 milliards au lieu des 3,7 demandés. Pour l'année fiscale 87, au lieu des 5,3 demandés la Chambre des représentants propose 3,1 et le Sénat 3,9 (11). Ces coupes ne mettent pas le programme en péril mais elles en allongeront les délais de réalisation et vont dans le sens d'un déploiement partiel, progressif et peut-être négocié.

3) Les perspectives diplomatiques:

Si le programme de recherche n'est pas contraire au Traité sur les ABM de 1972, celui-ci interdit le développement et le déploiement des armes défensives. Les Etats-Unis arguent de la violation du Traité par les Soviétiques et des recherches qu'ils poursuivent discrètement (12). En acceptant cet argument la Grande-Bretagne et la RFA ont souligné leur attachement au Traité et leur désir de négocier avec l'URSS avant d'entreprendre le déploiement d'un système défensif total ou partiel (13). La France pour sa part souhaite un plan de limitation des nouvelles technologies antibalistiques (14). Ces réserves des alliés et le débat qui se poursuit aux Etats-Unis conduisent parfois à envisager le programme IDS comme une simple monnaie d'échange utilisable au cours des négociations de Genève sur la maîtrise des armements qu'il aurait contribué à réamorcer. Cinq anciens responsables américains ont ainsi proposé un moratoire de dix ans sur les essais liés à l'IDS et le Président Reagan doit régulièrement démentir son intention de céder sur ce point (15).

R) Les risques stratégiques

L'IDS relance en Europe et au sein de l'Alliance un débat que l'on croyait apaisé après la crise des Euromissiles. Elle permet à l'URSS d'en appeler à l'opinion publique occidentale en accusant les Etats-Unis de relancer la course aux armements. En Europe occidentale trois risques majeurs ont été dénoncés.

1) La destabilisation de la stratégie de dissuasion.

La stratégie de dissuasion a maintenu la paix et l'équilibre en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Est-il prudent de suggérer que la stratégie qui nous a assuré la paix doit être rejetée et qu'il faut adopter une posture fondée sur les armes défensives, dont on avait jusqu'ici critiqué la pertinence au cours des négociations sur la limitation des armements stratégiques? Les Européens sont unanimes, ils craignent une destabilisation des relations Est-Ouest. Pour la RFA il faut "maintenir la stratégie alliée de la riposte graduée tant qu'il n'y a pas d'alternative satisfaisante pour prévenir la guerre" (16). Le ministre britannique des affaires étrangères est sévère: "les paroles et les rêves ne sauraient justifier ce que le Premier Ministre a qualifié d'affirmation dangereuse à savoir qu'un système supérieur à la dissuasion

nucléaire est à notre portée à l'heure actuelle" (17). Selon M. Mitterrand "l'IDS pour un temps déterminé demeurera un facteur de destabilisation". Une "destabilisation conceptuelle, précise M. Quilès, qui peut remettre en cause rapidement les politiques de défense du monde occidental, alors que rien n'est prêt pour s'y substituer" (18).

2) La difficulté d'adapter l'IDS au théâtre européen:

Quatre dangers ont été mentionnés:

- l'efficacité relative du bouclier et sa vulnérabilité: le bouclier spatial paraît surtout efficace contre les missiles à trajectoire balistique. Est-il utilisable pour protéger l'Europe contre des missiles à trajectoire tendue et dont le vol est très bref? Si l'on pense que la menace en Europe est d'abord conventionnelle, l'IDS ne constitue évidemment pas une réponse appropriée. "Il faut éviter l'apparition de nouveaux champs de menace situés au dessous du niveau nucléaire" déclarait le Chancelier Kohl au Bundestag le 18 avril 1985. Et selon M. Howe "il n'y aurait aucun avantage à se doter d'une ligne Maginot du XXI^e siècle qui risquerait d'être prise à revers par des contre-mesures simples et, de toute évidence, moins coûteuses" (19).

- la course aux armements: Le déploiement des armes défensives dans un camp entraînera inévitablement le déploiement dans l'autre camp d'armes de même nature et probablement aussi de nouvelles armes offensives pour saturer la défense, la contourner ou la periorer. La course aux armements que craignent les gouvernements européens serait relancée avec ses conséquences pour les finances publiques et sur l'opinion. L'IDS pourrait déclencher et encourager "un déferlement nucléaire" (20) mais l'Europe est aussi particulièrement vulnérable à la menace de nouvelles armes conventionnelles.

- le risque de découplage: le risque existe, contrairement à une analyse répandue (21). Les Allemands et les Français le redoutent. Si les Soviétiques parvenaient comme les Américains à déployer un bouclier spatial efficace, le territoire de l'Alliance se trouverait divisé en deux zones de sécurité inégale. Ne craignant plus les représailles américaines l'URSS aurait les mains libres en Europe et pourrait utiliser la supériorité de ses forces classiques. Les Etats-Unis ne sauraient alors apporter qu'une garantie de participation à la guerre en Europe et non plus une garantie de paix.

- la perte de crédibilité des forces stratégiques françaises et britanniques: La France et la Grande-Bretagne qui peuvent aujourd'hui protéger leur indépendance

grâce à leurs forces nucléaires rentreraient dans le rang si le déploiement par l'UKSS d'armes défensives annulait la crédibilité de ces forces. Les deux gouvernements souhaitent le statu quo et demeurent réticents devant la perspective de déploiement de nouvelles armes et la nécessité d'un effort financier et technologique pour maintenir la capacité de pénétration de leurs armes nucléaires.

3) L'ébranlement de l'opinion publique:

En Europe comme aux Etats-Unis existe un fort courant hostile aux armes nucléaires. C'est à lui que s'adressait le Président Reagan espérant le séduire. Sans succès. En Europe les travaillistes britanniques, le PvdA néerlandais, le SPD allemand se sont prononcés contre l'IDS. Pourtant l'espoir d'éliminer la menace nucléaire risque d'entraîner un rejet massif de la dissuasion avant que l'on puisse disposer de nouvelles armes. Le risque d'instabilité au cours de la phase de transition a été signalé par le Chancelier Kohl. "Nous devons nous garder de susciter des espoirs qu'il pourrait être impossible de réaliser" déclarent les Français et les Britanniques (22). Le consensus là où il existe, comme en France, pourrait être brisé, le courant hostile au nucléaire renforcé. Et l'Union Soviétique serait le seul gagnant.

Ces incertitudes débouchent finalement sur une certitude d'ordre économique, mais c'est un risque supplémentaire pour les Européens: la première conséquence de l'IDS sera de contribuer à la révalorisation de la recherche dans les universités et les entreprises américaines. L'intérêt technologique du programme est tel et ses applications industrielles si prometteuses, selon une étude réalisée pour le ministère du redéploiement industriel, qu'on pourrait presque dire que si le programme IDS aboutit à des résultats décevants sur le plan stratégique, il aura permis la réalisation par les Etats-Unis d'un effort de recherche-développement qui suffirait par ses conséquences à long terme à justifier son lancement (23). L'Europe doit réagir pour ne pas être distancée dans la compétition industrielle dans les domaines qui bénéficieront de retombées substantielles: robotique, intelligence artificielle, pilotage automatique de véhicules... Il s'agit en fait d'éviter un découplage technologique, car les Etats-Unis ne prendront des risques pour défendre l'Europe que si elle constitue un enjeu déterminant pour l'équilibre mondial.

II - LES CHOIX OPERES EN REPOSE A L'IDS

Face au défi américain les Européens ne peuvent se contenter de manifester leur inquiétude, ils doivent et préciser leurs options stratégiques et technologiques. Incapables de se mettre d'accord pour élaborer une politique commune qui tienne compte des nouvelles menaces et des nouvelles techniques, les Européens se trouvent divisés par l'offre américaine de participation au programme IDS. M. Weinberger invite les Européens à s'assurer que "dans le cas d'une éventuelle décision future de déployer des systèmes défensifs, la sécurité des alliés aussi bien que celle des Etats-Unis contre l'agression en serait renforcée" (24). Les uns comme la Grande-Bretagne et la RFA ont rapidement envisagé une réponse favorable. D'autres pays, comme la France, jugeant l'offre fallacieuse ont souhaité proposer d'autres réponses, d'autres choix. Mais y a-t-il une alternative?

A) La participation au programme IDS

L'Administration américaine propose en mars 1985 à dix-huit pays, les membres de l'Alliance Atlantique ainsi que l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et Israël de participer aux recherches sur l'IDS. M. Weinberger devait formuler cette proposition de manière particulièrement maladroite en demandant une réponse "dans les 60 jours". Le ton comminatoire suscite des réactions défavorables: "une manière tout à fait déplacée de gérer les relations entre alliés" déclare la Commission des questions de défense et des armements de l'Assemblée de l'UEO (25).

En fait les pays invités sont inégalement concernés, l'administration américaine estime que la Grande-Bretagne, la RFA, la France et l'Italie ainsi que quelques entreprises comme Phillips ou Christian Rousing disposent en Europe du potentiel nécessaire pour apporter une contribution utile (26).

Les quatre pays cités ont souhaité lors du Conseil des ministres de l'UEO réuni à Bonn le 23 avril 1985 "poursuivre les réflexions communes afin de parvenir autant que possible à une réaction coordonnée de leurs gouvernements à l'invitation des Etats-Unis de participer au programme de recherche" (27). Une réponse commune aurait pu peser sur les orientations stratégiques du programme.

Mais la concertation échouera et chaque pays répondra conformément à ses traditions politiques et à ses intérêts nationaux.

1) Le rejet de l'invitation.

Un premier groupe de pays, hostile à la militarisation de l'espace et favorable au respect du traité de 1972 sur les ABM rejette un accord intergouvernemental avec les Etats-Unis tout en autorisant les entreprises privées qui le pourraient à participer au programme. Il s'agit du Danemark où le Parlement vote dès le 26 mars 1985 une résolution défavorable à la participation à la recherche et au développement d'armes spatiales, de la Norvège, par une déclaration gouvernementale au Parlement en avril 1985, des Pays-Bas et du Canada, par une déclaration de leur premier ministre en septembre 1985, enfin de la France.

Le Président Mitterrand s'est d'emblée déclaré hostile à l'IDS dont il rejette le concept, craignant une relance de la course aux armements, la destabilisation de l'ensemble de la scène stratégique et la perte de crédibilité des forces nucléaires nationales. En outre le projet dont la faisabilité est douteuse, ne constitue pas une réponse appropriée à la menace en Europe et la proposition américaine ne vise qu'à drainer les compétences européennes au profit des Etats-Unis (28). Lors du sommet des pays développés, à Bonn, M. Mitterrand déclare que la France ne participera pas au programme IDS. Toutefois les entreprises françaises intéressées, on cite Matra, Thomson-CSF, Aérospatiale, Soderin et Bull, pourront apporter leur contribution si le gouvernement américain le souhaite (29).

Contrairement à certaines attentes, le changement de gouvernement consécutif aux élections du 16 mars 1986 n'a pas modifié la position française. La plate-forme de l'opposition souhaitait "une position européenne sur la participation". Avant même les élections des précisions sont apportées. Selon M. Chirac "nos industriels devaient pouvoir valoriser leur savoir faire dans le cadre de ce programme qui intéresse l'un de nos alliés" (30). Et si M. Giraud critiquait la dureté de l'attitude prise à l'égard des Etats-Unis dans la question de l'IDS, il jugeait "l'analyse de ce concept (par M. Mitterrand) irréprochable tant dans ses considérants techniques que dans les jugements qui sont portés sur ses conséquences politiques et militaires prévisibles" (31). La cohabitation était donc possible. Premier Ministre, M. Chirac confirme "il ne s'agit pas de rechercher un accord précis, type Grande-Bretagne ou RFA, mais de

ne pas rester à l'écart de ce grand mouvement inévitable, irréversible et justifié" (32). Certes le ton change, plus amène, mais la position du gouvernement français demeure identique.

2) L'acceptation de l'invitation:

Un deuxième groupe rassemble les pays favorables à une participation à l'IDS. Israël, le Japon (33), l'Italie, la Grande-Bretagne et la RFA acceptent le principe d'un accord intergouvernemental. Si les Britanniques désirent maintenir des relations spéciales avec Washington, les autres pays sont sans doute trop dépendants de Washington pour refuser la main qui leur est tendue. D'ailleurs, le Japon, l'Italie et la RFA peuvent espérer grâce aux nouvelles technologies se doter d'une défense moderne en faisant l'impasse sur les armes nucléaires qui leur sont interdites.

En mars 1985, M. Craxi déclare devant le Congrès américain que l'Italie soutient le programme IDS. M. Granelli précise cependant que la coopération envisagée est limitée au programme de recherche. De nombreuses entreprises italiennes sont intéressées: Fiat, Olivetti, ENI, Montedison... Mais les Italiens ne se sont pas pressés de conclure l'accord, M. Andreotti insistant sur l'usage civil des découvertes éventuelles et sur la nécessaire négociation qui devrait précéder une éventuelle décision de déploiement (34).

Lors des visites de M. Mitterrand et de M. Gorbatchev, Mme Thatcher avait paru en accord avec ses interlocuteurs (35), mais ses préventions à l'égard de l'IDS sont levées à l'issue de sa rencontre à Camp David avec M. Reagan le 22 décembre 1984. Un communiqué énonce les quatre points que les Britanniques soulignent:

- les Occidentaux ne veulent pas s'assurer la supériorité mais maintenir un équilibre compte tenu des réalisations soviétiques.
- le déploiement lié au programme IDS devra faire l'objet de négociations pour respecter les obligations du traité ABM
- l'objectif global est de renforcer, non de saper la dissuasion.
- les négociations Est-Ouest devront tendre à établir la sécurité par la réduction des missiles offensifs des deux camps.

L'hostilité des travaillistes, les réserves du ministre des Affaires Etrangères et du ministre de la Défense, l'incertitude de l'équipe de réflexion sur le SDI, n'empêchent pas l'ouverture de négociations. Lors de l'entrevue Haseltine-Weinberger du 22 juillet 1985, la Grande-Bretagne demande des

garanties à propos des transferts de technologie, des droits de propriété intellectuelle et l'attribution d'une subvention minimale aux projets des entreprises britanniques. L'accord est signé le 6 décembre 1984, il prévoit dix-huit domaines de coopération. Secret, il ne donne pas entière satisfaction aux britanniques, mais une enveloppe estimée à un milliard de dollars est promise.

En février 1986 un bureau de la participation au SDI est créé au Ministère de la Défense et on estime qu'une dizaine de contrats ont été signés pour une valeur de 100 000 à 300 000 livres. L'industrie britannique est concernée par un système d'interception des missiles à courte portée, l'étude des intercepteurs en phase terminale pour stopper les véhicules de rentrée adverses, le domaine des ordinateurs et la défense des contre-mesures. Les sociétés concernées sont British Aerospace, Ferranti, Marconi et Plessey, ainsi que l'université d'Edimbourg (36).

Le gouvernement allemand entre le souci de ménager l'Ostpolitik et une opinion publique défavorable et d'autre part les heureuses perspectives offertes à sa défense et à son industrie a semblé partagé. Le SPD, les Verts, mais aussi le Parti Libéral et son dirigeant, M. Genscher, le ministre des Affaires Etrangères, étaient défavorables à l'IDS; la CSU avec M. Strauss, une partie de la CDU avec M. Wörner, le ministre de la Défense, souhaitaient un accord. Après avoir vainement envisagé une prise de position commune avec la France, le Chancelier s'entend avec Mme Thatcher lors du sommet de Bonn en mai 1985. La position allemande est alors définie par une déclaration du Chancelier devant le Bundestag le 18 avril 1985 et par le livre blanc 1985 publié par le ministère de la Défense. "L'IDS est justifiée, politiquement nécessaire, et dans l'intérêt de la sécurité de l'Occident". La RFA souhaite exercer son influence sur l'ensemble du projet tout en s'assurant un domaine de recherche bien déterminé, elle espère le libre échange des résultats obtenus et l'IDS ne doit pas être une voie à sens unique aspirant vers les Etats-Unis les capacités de l'Europe (37).

Le Conseil des ministres du 18 décembre 1985, après bien des hésitations, décide l'ouverture des négociations avec les Etats-Unis sous la responsabilité de M. Bangemann, le ministre de l'Economie, ce qui doit mettre l'accent sur les aspects civils et technologiques du programme. Un accord est signé le 27 mars 1986 et bien que secret publié trois semaines plus tard par le Kölner Express. Il comprend en annexe une lettre de M. Bangemann sur l'instance de coordination, deux lettres de M. Weinberger sur la coopération avec les firmes de Berlin et

sur la compétence du Ministère de la Défense, enfin un échange de lettres sur l'encadrement du commerce avec l'Est. Le texte de l'accord proprement dit (14 pages) autorise le gouvernement des Etats-Unis à conclure directement des contrats avec des firmes allemandes ou des instituts de recherche conformément aux lois américaines (point 5-1). La participation des entreprises allemandes doit être facilitée sur la base d'une honnête et vraie concurrence (5-2). Le gouvernement des Etats-Unis doit fournir aux entreprises les informations nécessaires (5-3). Enfin les résultats seront protégés pour empêcher un transfert de technologie vers une destination interdite (7). Le Gouvernement des Etats-Unis "s'efforce d'admettre comme poursuivant des fins non militaires l'utilisation des plans de recherche non classifiés dans le domaine des technologies IDS" et les accords existants notamment l'accord ABM de 1972 seront respectés. Bien modeste succès pour la partie allemande qui n'a en fait obtenu aucune garantie sur le bénéfice des transferts de technologie et sur les subventions aux entreprises allemandes. Parmi celles-ci Messerschmidt, Dornier, Daimler Benz, Siemens sont concernées (38).

Finalement, malgré les apparences la situation des grands Etats européens est voisine, le déploiement d'un système antimissiles leur paraissant lointain, aléatoire et négociable, ils s'attachent comme les Allemands à la perspective de "naissance de technologies révolutionnaires dans le secteur civil" (39), comme les Britanniques à la possibilité "d'avoir une capacité de recherche efficace dans des secteurs importants de la technologie de pointe" (40), comme les Français à la nécessité de "poursuivre une veille technologique" (41). De toute manière leurs entreprises participeront à l'IDS si les Etats-Unis y ont intérêt, qu'un accord soit ou non conclu au niveau des gouvernements. Ceux-ci n'ont obtenu aucune garantie quant à la maîtrise d'ensemble du projet, quant aux crédits octroyés, et quant à l'utilisation des résultats des recherches. Les crédits attribués aux entreprises restent faibles, la fédération des scientifiques américains les estime à 1% du montant total du programme, d'autres estimations vont jusqu'à 3%. (42). Vigilant, le Sénat a demandé que les contrats soient conclus en priorité aux Etats-Unis pour éviter la concurrence des entreprises européennes (43).

B) Les autres options

Existe-t-il une alternative positive à la participation au programme IDS alors que les tentatives de concertation entre les Européens pour négocier une association équilibrée à l'IDS ont échoué? Plusieurs propositions ont été avancées, des mesures nationales sont à l'étude. Ces options peuvent être regroupées sous quatre rubriques.

1) Les tentatives d'interdiction ou de limitation de la militarisation de l'espace: Tous les pays européens s'affirment également respectueux du Traité de 1972 sur les ABM. Le parlement danois a souhaité son extension. La France a présenté plusieurs propositions à l'ONU et à la Conférence du Désarmement à Genève. On peut mentionner le projet de création d'une agence internationale de satellites de contrôle, formulé le 30 mai 1973 par le Président Giscard d'Estaing et rappelé par le Président Mitterrand en 1983. Le 12 juin 1984 la France a proposé une "limitation dûment contrôlée des nouvelles technologies balistiques", des engagements limités, progressifs et vérifiables seraient pris par les grandes puissances sur quatre points:

- limitation stricte des systèmes antisatellites,
- interdiction de déploiement des systèmes d'armes à énergie dirigée capables de détruire des missiles balistiques,
- renforcement du système de déclaration des objets spatiaux,
- renforcement de l'immunité de certains objets spatiaux (44).

2) Les projets de défense de l'Europe, formulés en tenant compte des nouvelles technologies: Dès le 7 février 1984, le Président Mitterrand propose à La Haye une communauté européenne de l'espace qui étudierait le lancement d'une station spatiale militaire habitée. Ce thème est ensuite repris: "Il faut pouvoir observer ce qui se passe dans l'espace, il faut pouvoir aller dans l'espace". L'Europe et la France ne peuvent se désintéresser des nouvelles technologies spatiales sans mettre leur indépendance en péril (45).

Le ministre allemand de la Défense, M. Wörner, songe à un projet spécifique de défense européenne contre les missiles à courte portée. Ce projet a été envisagé lors des rencontres franco-allemandes du début de l'année 1986 sous le nom d'initiative de défense européenne, IDE. L'idée d'une défense aérienne élargie a été également lancée: les pays européens étudieraient ensemble les moyens de défendre, à l'aide de missiles à charge classique, les aérodromes et les sites stratégiques, ce qui rendrait une offensive ennemie plus aléatoire. Le

projet pourrait intéresser et associer les puissances nucléaires et les autres (46).

Mais c'est curieusement une nouvelle offre américaine de coopération qui paraît la plus avancée puisque l'armée de terre des Etats-Unis étudie un projet de défense antimissiles pour les années 90 (projet ATBM) auquel des sociétés comme Matra, Thomson et l'Aérospatiale envisagent de participer (47).

3) Les projets destinés à relever le défi technologique:

Il doivent permettre à l'Europe de maîtriser les nouvelles techniques et à l'inverse de l'IDS, projet militaire dont on attend des retombées substantielles pour le marché civil, les connaissances et le savoir faire qu'ils permettront d'acquérir pourront être éventuellement utilisées au profit de la défense.

Le plus ambitieux de ces projets a été lancé par le Président Mitterrand sous le nom d'Eurêka. Il s'agit d'une communauté européenne de la technologie qui est proposée à l'ensemble de l'Europe occidentale. 19 pays participaient à la réunion du 30 juin 1986 qui a envisagé 62 projets de coopération et la création d'un secrétariat permanent à Bruxelles. Certains de ces projets recourent le programme IDS: optronique, grands ordinateurs, intelligence artificielle, lasers de puissance, faisceaux de particules; d'autres sont purement civils: télévision à haute définition (48).

L'Agence Spatiale européenne a conclu avec la NASA un accord prévoyant la participation de l'Europe au programme américain de lancement d'une station spatiale habitée (1er août 1986). De même les programmes Ariane-V et Hermès (un avion spatial capable d'emporter six passagers) doivent permettre de maîtriser des techniques que les militaires pourront ultérieurement utiliser.

4) Les parades face à un système de défense antimissiles:

La France étudie les contre-mesures qui peuvent préserver la crédibilité de la force de dissuasion nationale, si l'Union Soviétique disposait à terme d'un système efficace de défense antimissiles. On distingue:

- les aides à la pénétration: durcissement des têtes nucléaires, utilisation de matériaux nouveaux, mise en rotation du missile sur lui-même...
- les procédés permettant de diminuer la signature radar des missiles ou la durée de la phase de propulsion, de brouiller ou de leurrer le système de détection.

- les mesures de saturation de la défense: augmentation du nombre des missiles offensifs, tir en salve.
- les procédés de contournement: tir tendu, utilisation de missiles de croisière, pour la fabrication desquels une coopération franco-britannique pourrait être envisagée (49).
- l'utilisation de satellites ou de missiles tueurs pour aveugler le système adverse (50).

La militarisation de l'espace sur laquelle le programme IDS a attiré l'attention est largement entamée et sans doute inéluctable. Les pays qui voudront garder leur indépendance devront se doter des moyens adaptés à leur capacité pour défendre leur territoire. Les négociations Est-Ouest freineront peut-être le processus de mise en place des armes défensives, mais leur déploiement aura lieu probablement de manière progressive et négociée. La France dispose des moyens pour préserver la crédibilité de ses moyens nationaux de dissuasion pour plusieurs décennies. Mais à terme la maîtrise des nouvelles technologies est indispensable, d'autant plus que les implications civiles de nombre des domaines d'étude inscrits au programme IDS sont considérables. Faute d'un effort soutenu, le fossé technologique entre les deux rives de l'Atlantique s'élargirait au point de nous réduire à l'état de satellites de l'Amérique. Cet effort exige fatalement une coopération, trop embryonnaire jusqu'ici, entre Européens. Une réflexion s'impose sur la défense européenne de demain si nous ne voulons pas nous voir imposer les solutions conçues aux Etats-unis. Et dès aujourd'hui c'est à l'échelle européenne que l'effort de recherche, actuellement trop dispersé, doit être organisé.

Jean-Pierre MAURY

Université de Perpignan

Notes

- 1 - Ronald Reagan, discours du 23 mars 1983, traduction in Documents d'actualité internationale, n° 10 - 1983, p. 186-189.
- 2 - Dès le 26 avril 1983 J-L Gergorin évoquait la question en termes optimistes pour la dissuasion française lors des Journées Science et Défense, Actes, p. 60-61.
- 3 - Déclaration du Général Abrahamson devant le Congrès, 9 mai 1984, et déclaration présidentielle du 3 janvier 1985, Survival, mars-avril 1985. Voir également IISS, Faits stratégiques 1984-85, Ed Bosquet, 1985, p. 32-43, et Les défenses anti-missiles, la France et l'Europe, par les polytechniciens du groupe X - Défense, FEDN, 1986.
- 4 - F. Mitterrand, Discours à l'ONU, 28 septembre 1983, Politique étrangère de la France (PEF) septembre-octobre 1983, p. 38.
- 5 - Edouard Teller, intervention au symposium sur l'IDS, l'Europe et la France, 24 juin 1985, Fondation du Futur, Paris. Pour la position des experts français: Rapport de Jean-François Delpech présenté au ministre de la défense, Commission d'études sur les armes spatiales, 30 janvier 1986.
- 6 - Entretien avec Mme Thatcher, Politique internationale, n° 31. 1986.
- 7 - Lettre de M. Weinberger, 26 mars 1985, texte in Rapport de M. Van den Bergh, Document n° 1033, Assemblée de l'UEO, 31e session, 1985.
- 8 - Ainsi David M. Abshire: l'IDS, la voie vers une dissuasion plus affinée, Revue de l'OTAN, Avril 1985, p. 8-16. L'idée est souvent admise en Europe, ainsi M. Giraud le 29 mai au Sénat, JO, Sénat, 30 mai 1985, p. 980. Un point de vue américain sur les inquiétudes européennes est exprimé par David S. Yost, in Politique étrangère, 2-1984, p. 381-399.
- 9 - Voir le dossier Espace et Défense, présenté sous la direction de l'ingénieur général de Salut-Germain, lors de la Journée Science et défense de Palaiseau, 5 décembre 1985, Ministère de la Défense, DRET, p. 20 et Rapport J-F Delpech, précité.
- 10 - Mac George Bundy, George Kennan, Robert Mac Namara, Gérard Smith: le Président doit choisir: la guerre des étoiles ou le contrôle des armements, Foreign Affairs, hiver 1984-85, traduction in Problèmes politiques et sociaux, n° 521-522, p. 22-26.
- 11 - Le Monde, 12 août et 17-18 août 1986.

12 - Soviet Military Power, 5e édition, mars 1986, Department of Defense, USA, p. 41-57, Les programmes soviétiques de défense stratégique, brochure du Département de la défense des Etats-Unis, et Hans Rühle: la guerre des étoiles de Gorbatchev, Revue de l'OTAN, 1985, n° 4.

13 - Déclaration du 22 décembre 1984, DAI 1985; Discours de Sir Geoffrey Howe au Royal Institute de Londres le 15 mars 1985, cité in Rapport de M. Van den Bergh précité; et Livre Blanc 1985 sur la situation et l'évolution des forces armées allemandes, Ministère fédéral de la Défense, n° 66.

14 - Intervention française à la Conférence sur le désarmement 12 juin 1984, PEF, mai-juin 1984, p. 107. et intervention du 6 août 1985, PEF, juillet-août 1985, p. 48.

15 - Harold Brown, Melwyn Laird, James Schlesinger, Cyrus Vance, Brent Snowcroft, Voir Le Monde 19 août 1986.

16 - Livre blanc 1985, RFA, précité.

17 - Sir Geoffrey Howe, précité.

18 - F. Mitterrand: Reflexions sur la politique étrangère de la France, Paris, 1986 et Paul Quilès: l'espace et la défense de la France, Entretien, Le Monde, 18 décembre 1985, et brochure du SIRPA, 1985.

19 - Sir Geoffrey Howe, précité.

20 - Sir Geoffrey Howe, précité.

21 - Michel Tatu: L'INS ou la guerre des étoiles, Universalia 1986. Voir également l'étude de Laurent Delpech pour le Centre d'observation et de prévision du Ministère du Redéploiement Industriel et du Commerce Extérieur, Janvier 1986, p.20.

22 - Sir Geoffrey Howe, précité.

23 - Etude de Laurent Delpech, précitée.

24 - Lettre de M. Weinberger, précitée.

25 - Rapport de M. Van den Bergh, précité.

26 - Roy Tidwell : Potential european contribution to SDI, one view, Defense Daily, 23 décembre 1985, p. 271.

27 - Communiqué, Bonn, 22-23 avril 1985, Actes officiels de l'UEO, Document 1011.

28 - Voir F. Mitterrand, opus cité et ses discours notamment: intervention à TF-1 le 16 décembre 1984 et conférence de presse du 21 novembre 1985. Voir aussi L. Fabius, intervention à l'IHEDN, Revue de Défense Nationale, Novembre 1985, et Paul Quilès, brochure citée.

29 - F. Mitterrand, conférence de presse du 4 mai 1985 à Bonn, PEF, mai-juin 1985, p. 11.

30 - J. Chirac: Construction de l'Europe et défense commune, Le Monde, 28 février 1986.

31 - André Giraud: Oui sur les grandes orientations, non sur leur mise en oeuvre, Le Monde, 12 février 1986.

32 - J. Chirac, Déjeuner avec la presse diplomatique, 22 mai 1985.

33 - Israël a signé un accord le 6 mai 1986, il porterait essentiellement sur l'étude des intercepteurs de missiles à courte portée. Le Japon négocie encore.

34 - Intervention de M. Granelli, ministre de la recherche, au Colloque de Munich, 18 septembre 1985, Actes, UEO; et M. Andreotti, 4 décembre 1985, Actes officiels de l'UEO, CR, 1985, 2e partie, p. 181.

35 - Michel Tatu: Militarisation de l'espace, les craintes de Londres et de Paris rejoignent celles de Moscou, Le Monde, 19 décembre 1984.

36 - Defense Daily et bulletin du service de presse de l'Ambassade du Royaume-Uni, décembre 1985- mars 1986, et aussi 01 Informatique, n° 900.

37 - Déclaration du Chancelier du 18 avril 1985, Livre Blanc 1985, n° 62 à 68, et aussi Le Monde, 21 mars 1986.

38 - Voir Spiegel, 21 avril 1986 et fiche SIRPA.

39 - Livre blanc 1985, RFA, n° 68.

40 - Livre blanc britannique 1986, Information n° 111, p. 17, SIRPA.

41 - André Giraud, 25 juin 1986, Information n° 111, p. 11, SIRPA.

42 - J-B Reymond, 27 mai 1986 devant le Senat, JO, 28 mai 1986.

43 - Le Monde 12 août et 17-18 août 1986.

44 - Voir note 14.

45 - F. Mitterrand, Discours de La Haye, 7 février 1984, PEF, janvier-février 1984, p. 61. et intervention à TF 1, 16 décembre 1984, PEF, novembre-décembre 1984, p. 115. Voir également Jean-Yves Leloup et pierre Cazalas: les options spatiales françaises, Revue de la Défense Nationale, février 1986, p. 141.

46 - Stewart Menaul: A european defense initiative, Journal of defense and diplomacy, février 1986, p. 18-21; François Heisbourg: de la SDI à la défense aérienne élargie, L'armement, avril 1986. Sur ce point A. Giraud, entretien au Monde, 27 juin 1986, Information N° 111, SIRPA.

47 - Aviation Week and Space technology, 14 juillet 1986.

48 - Sur Euréka voir le communiqué du conseil des ministres du 17 avril 1985. Sur les projets de réponse collective des Européens, voir le rapport présenté par le Professeur Charpentier.

49 - Une proposition a été formulée par M. Owen leader du SDP britannique, Le Monde, 21 juin 1986.

50 - Voir Dossier Espace et Défense précité.

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"L'initiative américaine de défense stratégique
et la sécurité de l'Europe :
Découplage ou coopération"

Communication de

Claude NIGOUL, Directeur de l'Institut
Européen des Hautes Etudes Internationales.
Secrétaire Général de l'Académie de la Paix
et de la Sécurité Internationale

Il y a donc couplage de la sécurité de l'Europe et de celle des Etats Unis dans les principes, et les alliés se sont efforcés, depuis 1949, d'organiser le système atlantique de telle façon que ce couplage soit consolidé, et que l'engagement de la puissance protectrice ne dépende pas de sa seule volonté, et de l'appréciation de ses propres intérêts. Le maintien d'un important contingent américain sur le territoire européen, l'adoption de doctrines stratégiques visant à porter le combat chez l'adversaire potentiel, le développement des consultations au sein des organisations de l'OTAN sur les questions politiques et militaires, procèdent de cette préoccupation.

LES CONTRADICTIONS DE LA SOLIDARITE NUCLEAIRE.

En lançant, en 1983, le programme I.D.S., le Président Ronald REAGAN ne pouvait manquer de réactiver l'éternelle polémique sur les relations Etats-Unis/Europe, en matière de sécurité, que suscite la crainte des Européens devant toute nouvelle initiative stratégique américaine.

Principal enjeu du conflit Est-Ouest, l'Europe occidentale, à l'exception relative de la France, s'est montrée totalement incapable d'organiser de manière autonome et efficace sa propre défense. Depuis le retentissant échec de la Communauté Européenne de Défense, les européens, toutes tendances politiques généralement confondues, se sont finalement accommodés d'un système, peu gratifiant pour leur souveraineté, mais qui a eu le remarquable mérite de leur assurer la plus longue période de paix qu'ils aient jamais connue.

La garantie américaine à laquelle ils s'en remettent, repose sur le principe général de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, qui veut que toute attaque armée, contre l'une ou plusieurs des puissances signataires, soit considérée comme une attaque contre toutes les Parties, et les engagent donc au même titre que les Parties agressées.

Mais la véritable difficulté réside dans la nature de la garantie américaine qui ne peut être que nucléaire. Dans la logique de la destruction mutuelle assurée qui préside à l'équilibre stratégique Est-Ouest, la défense du théâtre européen doit nécessairement impliquer une option nucléaire, sans laquelle elle ne saurait être crédible. Or, le monopole nucléaire américain appelle le monopole de la décision d'utiliser, pour la défense de l'Europe, une arme dont l'emploi entraînerait les représailles de l'adversaire sur le territoire américain : c'est seul qu'on choisit de risquer sa vie pour sauver autrui.

Le système atlantique n'a ainsi cessé d'osciller entre la menace d'un découplage -c'est-à-dire d'une césure radicale entre la défense des Etats Unis et celle de l'Europe- et les nécessités d'une coopération renforcée qui rend ce découplage plus improbable.

Le déploiement dans certains pays européens d'armes nucléaires américaines, la tentative de création au début des années 60 d'une force nucléaire multilatérale transportée par des bâtiments de surface, la mise en place au sein de l'OTAN d'un Comité des affaires de défense nucléaire puis d'un groupe de planification nucléaire, expriment cette constante préoccupation.

Mais c'est surtout l'affaire des euro-missiles qui a donné au débat sur le découplage toute son ampleur. L'installation, à partir de 1973, des premiers missiles soviétiques à portée intermédiaire, introduisait en effet un facteur de changement radicalement nouveau dans la problématique de la défense européenne. La crédibilité de cette dernière repose, tout entière, sur l'unité de la menace à laquelle elle est supposée faire face, et qui implique l'unité de la riposte. Jusqu'au milieu des années 70, Soviétiques et Américains se dissuadaient mutuellement, du fait de l'équilibre relatif de leurs moyens nucléaires stratégiques. L'U.R.S.S. ne pouvait menacer l'Europe que d'une attaque conventionnelle qui aurait immédiatement mis directement en cause les Américains par l'intermédiaire de leurs troupes basées dans les pays européens. En d'autres termes, le déferlement d'une armée blindée soviétique sur la R.F.A. aurait eu le même effet que le largage d'une division aéroportée sur l'Alaska. Dès lors, toute intervention en Europe ouvrait l'option nucléaire, du côté américain, et l'U.R.S.S. se trouvait face au risque d'une confrontation nucléaire directe aux conséquences incalculables. En se dotant de moyens nucléaires opérationnels précis, braqués sur les objectifs européens, elle déréglait le système. En effet, à l'attaque conventionnelle impliquant immédiatement les américains, elle pouvait, dorénavant, substituer l'attaque nucléaire dirigée contre les seuls intérêts européens, et épargnant ceux des Etats-Unis en Europe. Les soviétiques se mettaient ainsi en position de faire la guerre aux seuls européens, et la crédibilité de la garantie américaine se trouvait alors fortement compromise. Comment, en effet, ne pas craindre qu'en cas de menace nucléaire sur la seule Europe, les Etats-Unis ne préfèrent la négociation à l'initiative d'un affrontement direct avec l'U.R.S.S.

Le fameux découplage était ainsi réalisé puisque, désormais, l'unité de la menace étant rompue, l'unité de la riposte l'était également. L'enjeu stratégique était considérable, et l'objectif soviétique d'isoler l'Europe de l'ensemble atlantique bien près d'être atteint.

La mobilisation exceptionnelle de la mouvance communiste en Europe de l'Ouest, et la manipulation de l'opinion pour la dresser contre la double décision de l'OTAN, témoignent de la pertinence de la réplique. A l'évidence, en installant Pershing et Cruise missiles dans différents pays européens, l'OTAN déjouait l'effet de sanctuarisation des Etats-Unis découlant du déploiement des SS 20. Surtout, en refusant de partager avec les américains la responsabilité d'utilisation de ces armes, et en insistant pour qu'elles soient cependant déployées en Europe, les occidentaux reconstruisaient leur unité stratégique, puisqu'une attaque en Europe des euromissiles soviétiques frapperait aussi des armes américaines servies par des soldats américains, condition de mise en jeu de la dissuasion nucléaire.

A peine conduite à son terme cette contre offensive victorieuse, les occidentaux vont à nouveau mettre en péril le concept fondamental de leur unité stratégique, mais cette fois de leur propre initiative et non du fait d'une manoeuvre de l'adversaire. L'I.O.S. constitue en effet un défi au système atlantique de défense d'une tout autre portée car, dans son achèvement ultime, elle entraîne une mutation globale de l'équilibre de sécurité Est-Ouest. Elle n'aboutit en effet qu'à remplacer la dissuasion par vulnérabilité également assurée des deux adversaires, par l'impossibilité objective de la guerre nucléaire du fait de l'invulnérabilité pareillement aménagée, à l'Est comme à l'Ouest.

La finalité de l'initiative REAGAN est donc révolutionnaire puisqu'elle fait reposer la paix nucléaire, non plus sur l'égale performance des glaives de deux adversaires dépourvus de boucliers, mais sur l'égale efficacité de leurs boucliers rendant leurs glaives inutiles. C'est en ce sens qu'il convient d'entendre les propositions américaines de coopération avec les soviétiques, dans la mise au point d'un système de défense spatiale. Y voir une

manoeuvre de la diplomatie des Etats Unis relève d'une incompréhension totale de la nouvelle logique. Il s'agit, à sa manière, d'une mesure d'"Arms Control" qui devrait permettre de déboucher sur un nouvel équilibre d'invulnérabilité réciproque. Comment croire, en effet, que l'URSS, déjà dotée d'un premier bouclier anti-nucléaire, disposant d'un système de défense civile lui assurant une capacité de survie à une frappe atomique supérieure à celle de l'adversaire, regarderait, l'arme au pied, les Etats Unis se lancer dans une course à la construction d'une défense spatiale, que leur suprématie scientifique, technologique, et surtout économique, financière, et de gestion, leur assure de gagner ? La tentation serait bien grande pour le Kremlin de provoquer la confrontation avant d'être dépassé, et mis en état d'infériorité, de manière, sans doute, irrévocable.

LES LIMITES DU COUPLAGE.

C'est dans ce contexte d'une mutation globale de l'équilibre nucléaire Est-Ouest que l'Europe s'interroge. Elle est d'autant plus fondée à le faire que le fameux syndrome du découplage se dessine à nouveau derrière l'I.D.S.

Une réflexion sur les effets de l'I.D.S. sur la sécurité de l'Europe, et sur l'effectivité de la garantie que lui apportent les Etats Unis, est sans nul doute hasardeuse, mais elle n'est pas pour autant vaine. Il y va, en effet, non seulement de son indépendance vis-à-vis de l'U.R.S.S., mais aussi de la consolidation de son autonomie au sein d'un ensemble atlantique où elle n'a jamais su affirmer son identité propre.

Le Président Reagan, en lançant son initiative de défense stratégique, a-t-il lâché les guides aux démons du découplage ? Cette question appelle tout d'abord une clarification des termes car celui de découplage est particulièrement ambigu.

- Dans la terminologie politico-militaire, il a en premier lieu un sens technique : il s'agit de la déconnexion des conditions d'utilisation du nucléaire, des conditions opérationnelles générales.

Dans le cadre de la doctrine initiale des représailles massives, toute attaque frontale de l'U.R.S.S. entraîne une réplique atomique. La doctrine a le mérite de la simplicité. Elle est dictée par la rusticité de l'armement et par la pauvreté des arsenaux dans la période 1954 - 62. Il y a couplage entre l'attaque et la représaille atomique.

Le progrès technologique va, comme il se doit, entraîner une plus grande sophistication de la doctrine. L'apparition d'options nouvelles, soit conventionnelles, soit au sein de l'option nucléaire générale, débouche sur une logique d'utilisation du nucléaire qui n'est plus couplée aux conditions militaires sur le terrain. Pour parler simplement, on ne va plus forcément répliquer à une attaque de l'U.R.S.S. par des représailles nucléaires massives. Et c'est ainsi qu'à partir de 1966, avec l'adoption de la doctrine de la riposte adaptée, le nucléaire va être déconnecté de la situation militaire sur le terrain. C'est le "découplage" au sens technique puisque désormais le facteur incertitude va revêtir une place toujours plus grande dans la doctrine stratégique de l'Alliance. Les multiples options nucléaires ne sont, elles-mêmes, que des options militaires parmi d'autres. Y recourir dépend d'une appréciation du pouvoir politique, et n'est pas la conséquence automatique de l'évolution militaire sur le terrain.

- Il convient toutefois de remarquer que, même dans cette acception technique, le découplage a aussi le sens politique qu'on lui confère généralement, celui d'une divergence d'intérêts stratégiques entre l'Europe et les Etats-Unis. Avec la nouvelle doctrine de la riposte adaptée, les européens sont, eux aussi, dans l'incertitude de l'engagement militaire américain en cas d'agression soviétique. C'est ce sens politique qui prévalait dans le débat des euro-missiles au début des années 80.

- Enfin, le terme découplage a un sens vague. Il recouvre l'apparition de failles entre les partenaires américains et européens qui affecteraient la cohésion stratégique de l'Alliance. Ainsi entendu, le découplage est une donnée permanente des relations transatlantiques. L'Alliance étant, par excellence, inégalitaire en raison du quasi monopole nucléaire des Etats-Unis, le couplage s'établit entre un partenaire qui en assure le leadership, et les européens qui s'en remettent à la décision de leur protecteur. De ce point de vue, la cohérence et l'unité stratégique de l'Alliance sont déjà fortement contestées, du fait de la remise en cause du monopole nucléaire américain par le développement de la force française de dissuasion. Cette dernière représente, non seulement un pôle autonome d'initiative nucléaire, mais fait également appel à une stratégie hérétique d'utilisation (possibilité de représailles massives et d'usage en premier du nucléaire). De surcroît, le refus de certains membres de l'Alliance de participer à son organisation militaire, constitue l'expression la plus évidente de cette constante, qui fait de l'existence des forces centrifuges une donnée politique du système atlantique.

Ainsi, en raison d'une perception différente des menaces qui existent non seulement entre Européens et Américains, mais aussi entre les Européens eux-mêmes, ce découplage, au sens banal du terme, pèse continuellement sur les initiatives stratégiques qui peuvent être prises par les membres de l'Alliance. Le risque de découplage se présente alors de façon souvent contradictoire. Il se manifeste lorsque les européens refusent de s'associer à une initiative militaire américaine jugée intempestive. Mais il apparaît également, lorsque ces mêmes européens font grief aux américains de se tourner trop résolument vers d'autres régions du monde (le Pacifique par exemple), y voyant un prélude à un désengagement en Europe, qui les laisserait sans défense face à l'agression.

L'I.D.S. FACTEUR DE REVISION GLOBALE DE LA DEFENSE ATLANTIQUE ?

Sous réserve de ces précisions, la question se ramène dès lors à savoir quels effets l'I.D.S. peut avoir sur la protection américaine de l'Europe, sur la garantie nucléaire, et sur la cohésion de l'Alliance atlantique. Il va de soi qu'aucune réponse certaine ne peut être apportée à une telle interrogation dont les innombrables facteurs sont, pour beaucoup, autant d'inconnues. Les réactions déjà suscitées par cette initiative et son contenu aujourd'hui plus précis, permettent toutefois d'avancer certaines hypothèses ou, pour le moins, de mieux poser les problèmes.

L'Initiative de Défense Stratégique est avant tout un programme de recherche ambitieux qui devrait déboucher, au début du XXème siècle, sur le déploiement d'un système d'armes de haute technologie, capable de neutraliser les missiles de l'adversaire à un moment donné de leur trajectoire. Dans l'hypothèse d'une efficacité totale, un tel système aboutit à la sanctuarisation absolue du territoire qu'il protège, et le met hors de portée de tirs stratégiques de l'ennemi.

Ainsi résumée, l'I.D.S. pèse sur les relations Europe/Etats-Unis en termes militaires bien sûr, mais aussi dans l'ordre politique comme dans celui de l'économie.

La grande question stratégique est celle de la protection que l'Europe peut attendre d'un tel système, et comment son système de sécurité en est affecté. On ne peut évidemment y répondre qu'en indiquant quelques pistes de réflexion, tant sont grandes les incertitudes qui demeurent, et pour longtemps encore.

Si on se place dans l'hypothèse optimale d'un bouclier efficace à 100%, on peut se demander, d'abord, si sa protection engloberait le territoire européen. Dans ce cas évidemment, la défense de l'Europe serait, dans l'ordre stratégique, totalement assurée par les Etats-Unis. A l'abri d'une agression par missiles tirés du territoire de l'U.R.S.S., les européens n'auraient plus à redouter qu'une attaque conventionnelle. Mais le problème ne peut être examiné qu'à la lumière d'une deuxième hypothèse qui concerne l'U.R.S.S. Si cette dernière ne dispose pas d'un bouclier identique, doté d'une efficacité comparable, toute réflexion stratégique devient élucubration car les Etats-Unis sont alors maîtres du monde. Par contre, dans le cas d'une invulnérabilité partagée, le sort de l'Europe devient préoccupant. Dans cette hypothèse, en effet, les deux superpuissances ne peuvent plus se porter de coups nucléaires sur leurs territoires respectifs. Dès lors, leurs possibilités d'affrontement sont doubles : principalement conventionnelles sur tous les théâtres extérieurs, subsidiairement nucléaires sur ces mêmes théâtres. On peut même supposer que leurs intérêts vitaux étant complètement à l'abri, c'est avec une vigueur nouvelle qu'elles traiteront le sujet. Moscou peut alors, sans craindre une vitrification de l'Union soviétique, utiliser des moyens nucléaires pour protéger les dernières conquêtes du socialisme en Afghanistan ou en Angola, et Washington faire de même dans les Caraïbes ou en Amérique centrale.

L'EUROPE ENTRE DEUX SANCTUAIRES ?

Et l'Europe ? Si elle n'est pas elle-même sanctuarisée, elle est un théâtre extérieur. Demeurant le principal enjeu du conflit Est-Ouest, elle est à la merci d'une attaque soviétique qui peut être aussi bien conventionnelle que nucléaire. Sa capacité de riposte est dérisoire. Sur le plan conventionnel, en raison de son handicap considérable, en moyens et en potentialité opérationnelle, face aux forces classiques soviétiques ; mais aussi sur le plan nucléaire, qu'il s'agisse de moyens américains ou des forces nationales,

notamment française, car on répugne naturellement à tirer sur son propre territoire et sur sa propre population. Cette question mérite toutefois d'être discutée car la sophistication croissante des projectiles nucléaires peut la nuancer. La précision du tir, la sélectivité des effets font, dans ce cas précis, du nucléaire tactique un moyen de pallier les insuffisances des forces classiques. Leur disponibilité adaptée demeure donc essentielle.

En résumé, on peut dire sur ce point que, dans l'hypothèse d'une sanctuarisation partagée du territoire des deux superpuissances qui, du côté occidental, ne serait pas étendu à l'Europe, cette dernière se trouve en état d'extrême vulnérabilité. Que peut-elle attendre de la protection américaine ? Continue-t-elle à en dépendre ou est-elle abandonnée à son sort ? C'est, bien entendu, sa volonté politique de rester ancrée à l'ensemble atlantique qui constitue le préalable obligé de toute réponse. Etant supposée acquise, on peut estimer que la dynamique d'une telle hypothèse va dans le sens d'une coopération plus étroite entre les Etats-Unis et l'Europe. Sa défense va en effet dépendre d'un double facteur : sa capacité de réaction sur le théâtre européen et sa capacité d'initiative sur les théâtres extérieurs. Dans les deux cas, une stratégie étroitement concertée avec l'Amérique et une combinaison de l'ensemble des moyens militaires atlantiques s'impose.

Sur le théâtre européen, la faiblesse des moyens conventionnels, l'atomisation des armées nationales, rend vitale la coopération avec les Etats-Unis, seuls capables d'apporter le renforcement nécessaire des forces classiques et d'assurer, par l'intermédiaire de l'O.T.A.N., l'unité de commandement indispensable. Si la guerre européenne doit être conventionnelle et nucléaire tactique, une coopération stratégique et militaire renforcée avec les Etats-Unis est dans l'ordre logique des choses. Sauf si, bien sûr, les Européens sont capables de définir une politique de défense autonome, de la

mettre en oeuvre et de mobiliser les moyens qu'elle suppose jusqu'à se doter d'une I.D.S. européenne comme certains le préconisent et le croient possible ; en un mot, s'ils sont capables de se fédérer, ce qui relève du volontarisme et non de la force des choses.

Le théâtre extra européen est appelé à devenir, dans la prospective retenue, et sans doute plus encore qu'aujourd'hui, le lieu du conflit Est-Ouest. Deux raisons l'expliquent.

La première veut que les prises de gage remplacent l'actuel chantage nucléaire rendu inopérant par les boucliers spatiaux. La tentation sera grande de frapper l'adversaire dans ses intérêts périphériques et de négocier ensuite.

La deuxième provient de la vague inéluctable du nucléaire sur ces théâtres extérieurs. L'arme nucléaire est en effet peu couteuse pour son efficacité. Elle a un très bon rapport qualité-prix. Son non usage provient de l'enchaînement de destructions massives qu'il entraînerait. Libérés de cette contrainte, les détenteurs du feu nucléaire auront, à l'abri de leur bouclier spatial, la tentation bien forte de s'en servir. Pour régler leurs comptes, mais aussi pour faire la police. Il aurait été tout de même plus commode et plus démonstratif d'envoyer un obus nucléaire sur un objectif libyen judicieusement choisi, que de mobiliser une armada navale et aérienne.

Selon cet éclairage, on peut alors faire deux remarques.

Tout d'abord la nécessité de renforcer la coopération atlantique est manifeste. Un système de défense du théâtre européen, qui appelle des actions en réponse sur le théâtre extérieur, relève d'une stratégie commune dans la définition comme dans la mise en oeuvre.

Par ailleurs, les forces nucléaires nationales et, principalement la force française, conservent un usage stratégique. Cette dernière semble perdre toute utilité dès lors que le territoire soviétique est sanctuarisé et que, de surcroît, celui de la France ne l'est pas. Cette analyse paraît fautive car elle demeure, malgré tout, un moyen de chantage et de négociation. Seuls les objectifs sur lesquels elle se braque sont modifiés et la menace de frappe peut encore stopper l'adversaire ou l'amener à négocier. Ils se situent à la périphérie : concentrations navales par exemple, ou régimes amis. Il paraît ainsi tristement évident que la mutation stratégique qui se dessine, fera, de tout ce qui n'est pas soviétique ou américain, des otages potentiels dans la grande rivalité planétaire des superpuissances.

Enfin, on ne peut éluder les conséquences concevables d'une extension à l'Europe du bouclier spatial américain. Il s'agit bien alors d'un bouclier spécifique adapté à l'interception de projectiles à trajectoire basse. Il semble bien que cela ne change rien à l'hypothèse précédente d'une Europe sans protection. En effet, si une attaque nucléaire par des missiles de type SS 20 par exemple est alors exclue, l'hypothèse de la guerre conventionnelle demeure aussi forte, de même que celle du recours au nucléaire tactique. On est dans les limites de la même épure que précédemment. La seule différence est politique : l'extension à l'Europe du bouclier spatial américain est la marque d'un engagement plus déterminé des Etats Unis et de leur solidarité avec les Européens. Il exprime donc un couplage atlantique consolidé. Il rejette la réalisation d'une Europe de la défense.

LE COUPLAGE OBLIGE

On voit ainsi que, dans le domaine stratégique, et dans l'hypothèse d'une invulnérabilité partagée des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., l'I.D.S. ne serait pas facteur de découplage mais appellerait, pour une défense efficace de l'Europe, l'affirmation et l'organisation d'une coopération atlantique renforcée. De nouvelles doctrines devraient bien sûr être élaborées et les différents facteurs de défense redéfinies, mais il semble bien difficile d'imaginer, sauf remise en cause des options diplomatiques fondamentales des Européens, une dissociation des systèmes de défense de part et d'autre de l'Atlantique. Rien, dans la nouvelle stratégie de la défense spatiale, ne paraît entraîner une telle évolution par seul effet mécanique. Tout indique au contraire qu'elle nécessite pour les Européens une alliance plus étroite avec l'Amérique. Quant à cette dernière, elle ne prendrait plus le risque de mourir pour l'Europe. Le prix à payer pour la maintenir dans sa mouvance s'en trouverait considérablement réduit par rapport à celui qu'il implique aujourd'hui.

Ces raisonnements ne valent que dans l'hypothèse précise d'un déploiement intégral du bouclier spatial. Ils ne prennent pas en compte l'hypothèse d'une protection incomplète qui laisserait subsister une part de dissuasion. C'est tout le problème de la période intermédiaire, aussi bien celle de la recherche et du développement que celle du déploiement. Le risque de la montée aux extrêmes y sera grand si les deux acteurs principaux ne conduisent pas conjointement cette mutation par une négociation continue.

On peut supposer que dans cette phase sensible, le couplage atlantique sera confirmé, à condition également qu'un consensus clair soit réalisé au sein de l'Alliance et que les maladroites initiales soient évitées. La coopération scientifique et industrielle qui se met en place autour de l'I.D.S. devrait y porter. Elle est étudiée par ailleurs, mais il faut souligner ici son double effet synergique.

Entre les américains et leurs alliés, l'offre faite aux industries européennes de participer au programme I.D.S. sera facteur d'une coopération plus grande. Certes, l'offre a été mal engagée, la France la boude et les rapports s'annoncent inégaux... Mais la dynamique d'un projet dont le coût pourrait atteindre une centaine de milliards de dollars entraînera, même en position subalterne de sous traitance, gouvernements et industriels de l'Europe à qui, pour la première fois dans l'histoire, il est offert de s'associer à une entreprise d'une telle ampleur. A elle de négocier sa participation en position de force.

C'est là qu'apparaît alors le deuxième effet synergique : celui qui se développe entre les Européens. La coopération à l'I.D.S. se fera dans de médiocres conditions pour eux s'ils l'abordent en ordre dispersé. Les arguments qu'ils peuvent produire pour obtenir leur juste part, dépendent de la démonstration qu'ils feront de leurs capacités. A cet égard, l'effet se manifeste déjà au travers principalement du programme Eureka et de la navette Hermès. Le premier n'est évidemment pas une I.D.S. européenne : il a pour objectif de promouvoir une coopération technologique européenne dans des secteurs d'avenir et d'y affronter la concurrence américaine et japonaise. Sa finalité est avant tout civile mais elle peut avoir à l'évidence des retombées dans l'ordre des industries de défense. Il a surtout une vocation symbolique

qui est d'affirmer la capacité des Européens à être présents dans les technologies du futur, et à devenir des partenaires recherchés pour leur créativité, et non seulement pour les coûts de revient plus bas qu'ils peuvent offrir. Une démonstration rapide de la crédibilité d'Eureka, et la confirmation de la vocation spatiale de l'Europe qu'Hermès pourrait apporter, dans un domaine plus proche de celui de la défense, constitueraient une bonne base de négociation. Les Européens pourraient alors prétendre à la responsabilité de parties significatives du programme I.D.S. et passer par là même du rôle d'exécutants à celui de co-gérants.

Ainsi serait consolidé un couplage technologique et économique qui est, pour l'Europe, la condition du couplage stratégique. Ce dernier n'a de réalité que si l'Europe demeure un enjeu à préserver dans la compétition Est-Ouest. Son déclin économique est, à terme, le principal risque de découplage auquel elle doit faire face.

Nice, Septembre 1986.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

49

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"La coopération nucléaire civile entre les Etats-Unis et l'Europe"

Communication de

Olivier PIROTE, Maître de Conférences,
Université de Lille II

LA COOPERATION NUCLEAIRE CIVILE ENTRE LES ETATS-UNIS ET L'EUROPE.

Au moment où commence l'aventure Euratom le fait atomique, en ses deux exploitations possibles, la civile et la militaire, préfigure et commence à inscrire dans les faits le défi technologique adressé à une Europe considérablement, mais durablement, affaiblie par le second conflit mondial.

L'aspect militaire des choses semble réglé par les accords de Paris (septembre-octobre 1954) consécutifs à l'échec de la CED. La rentrée de la RFA dans l'OTAN, la reconstitution partielle de ses forces armées, sous contrôle UE0, trouvent leur contrepartie dans la renonciation Ouest Allemande aux armes ABC. La mise en place du Pacte de Varsovie (avril 1955) a achevé de cristalliser la cassure de l'Europe en deux blocs. La Défense de celui de l'Ouest est désormais arrimée dans l'alliance atlantique au parapluie nucléaire américain. Il en résulte une situation très particulière. Elle est, par delà la perte de puissance des Etats d'Europe pris isolément, la prise de conscience plus ou moins forte de la nécessaire solidarité entre les deux rives de l'Atlantique. Aussi bien le rapport des forces fait que les questions européennes ont perdu leur spécificité et ne sont plus qu'une partie de celles qui se traitent au principal à Washington ou à Moscou (1).

De la sorte et dans la conviction générale qu'une défense indépendante (voire même autonome des Etats-Unis) de l'Europe est durablement hors de portée, Euratom s'inscrit dans l'évaluation d'un nouveau rapport de forces entre les puissances mondiales, et, plus précisément occidentales. Cette évaluation repose de façon importante sur une conviction (finalement assez conjoncturelle) qui est la possibilité de développer une puissance nucléaire régionale exclusivement pacifique parce que

(1) L'analyse est faite par Reuter dans son manuel Thémis dès les premières éditions

la cloison est étanche qui sépare les applications de l'atôme selon qu'elles sont civiles ou militaires.

Ce jeu d'idées, très proche des thèses des fonctionnalistes postule qu'il est jouable d'organiser une compétition non discriminatoire entre Etats, de statut militaire différent, mais qui appartiennent tous deux à l'Alliance et qui tous deux, sont parties contractantes à la CECA. Leader du pacte militaire, les Etats-Unis exerceront les plus fortes pressions pour que le traité réserve à la France et à la RFA une égalité de chances dans la conquête de la maîtrise de l'Atome pacifique.

Or, alors que l'Allemagne de l'Ouest voit interdire tout armement militaire, la France fait le double pari d'acquiescer à une capacité civile (Plan quinquennal de Gaillard 1950) et une force de frappe nationale (Décision du Gouvernement Guy Mollet du 30 novembre 1956). En d'autres termes en tranchant en faveur de la liberté atomique militaire, les autorités françaises introduisent une certaine discrimination vis à vis de l'Allemagne qui préoccupe Washington. Elle crée une interférence durable entre l'enjeu politique et industriel que représente la maîtrise du cycle industriel de l'énergie et les problèmes stratégiques. Cela explique l'économie du traité et appelle à une coopération renforcée avec les Etats-Unis. En effet, le rapport SPAAK (1955) enregistre la perte de puissance de l'Europe "Aucun de nos pays n'est à l'échelle des efforts immenses de recherche et des investissements fondamentaux qui donneront le départ à cette révolution technique que permet l'ère atomique". La résolution du Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe en tire les conséquences logiques "Nos pays ensemble sont capables de développer eux-mêmes une industrie nucléaire. Ils forment la seule région du monde qui puisse se mettre au niveau des grandes puissances mondiales. Mais séparément ils ne pourront rattraper leur retard, conséquence de la désunion européenne (1).

Mais la nécessité clairement perçue d'entreprendre une action commune, implique aussi la mise au point

(1) Daniel Pepy. Euratom Droit Social 1957.

d'une large coopération avec les Etats-Unis. Ceux-ci détiennent une forte avance technologique, ils sont en position de monopole pour la fourniture de services d'enrichissement et sont liés avec les futurs Etats membres d'Euratom par des accords bilatéraux. Or l'approvisionnement en uranium (naturel et surtout enrichi) est une question cruciale pour l'Europe et place donc les Etats-Unis en situation de position dominante. La coopération nucléaire civile s'inscrit donc au départ dans un rapport du faible au fort dont l'enjeu est pour l'Europe de mettre en place un approvisionnement et une capacité industrielle suffisamment autonome pour garantir à la Communauté une certaine indépendance. Pour les Etats-Unis, l'essentiel est d'interdire la prolifération horizontale (Atomic Energy Act de 1953 et Conférence de Genève de 1956) et donc de subordonner l'approvisionnement de la Communauté à la certitude d'une utilisation exclusivement pacifique des matières radioactives.

La tension dynamique entre la France et la RFA qui animera les négociations Euratom n'est en somme qu'un épiphénomène de l'enjeu global. Il s'exprimera dans le traité dans le tryptique : "Propriété - Contrôle - Régime d'approvisionnement" prolongé par l'article 84 qui vise à exclure les activités militaires.

L'approvisionnement public des matières fissiles (Plutonium et Uranium Enrichi) dont le principe est incorporé à l'Atomic Energy Act, se trouve partiellement transposé dans le texte d'Euratom sous la forme du droit d'appropriation communautaire, limité aux matières fissiles spéciales, et dissocié de son contenu économique (1). Le système de contrôle qui vient se greffer sur le régime de propriété des matières fissiles, supporte la volonté de la Maison Blanche de soumettre ses partenaires européens à un engagement d'utilisation pacifique exclusive, en surveillant la circulation des dites matières. Toutefois, la surveillance exercée ne portera que sur la conformité de la destination civile des transactions. L'ensemble se trouvant scellé par les dispositions du chapitre VI qui régissent

(1) G. Vedel : Le régime de propriété dans le traité Euratom AFDI 1957

de façon dirigiste l'approvisionnement confié à une Agence Autonome disposant d'un droit exclusif de conclure des contrats de fournitures et d'un droit d'option sur les minerais, matières brutes et matières fossiles produits sur le territoire des Etats membres (article 52). Une manière de consensus s'installe donc entre les Etats-Unis et les hautes parties contractantes au traité que vient sceller l'Accord de Coopération Euratom-Etats-Unis (1), conclu dans le droit fil du rapport des trois sages : "L'Europe bénéficiera de l'expérience et de la capacité que les Etats-Unis sont en mesure de fournir pour faire démarrer rapidement l'exécution d'un programme de centrales nucléaires (de 1000 MW d'ici à 1962) dans des conditions proches des limites de prix de revient de l'énergie classique en Europe. A leur tour, les Etats-Unis seront aussi à même, en s'associant à ce programme, d'accélérer leur propre développement industriel de l'énergie atomique à des fins pacifiques".

(2)
La coopération nucléaire civile est donc au départ posée en termes extrêmement larges. Elle englobe par delà les questions d'approvisionnement, le programme Européen d'électrification nucléaire mais aussi les stratégies industrielles. Mais, on le sait, l'expérience des plans quinquennaux tourne court, il fallut bien, dès 1967, constater l'échec. Les réalités atomiques avaient transcendé la portée de l'article 84 (vocation exclusivement pacifique d'Euratom). L'importance de l'enjeu politique industriel que représente la maîtrise de l'énergie nucléaire, jointe à la volonté française d'accéder à un armement stratégique indépendant (le départ du commandement intégré de l'OTAN date de 1966 et atteste la volonté d'une défense nationale indépendante), la réplique allemande à ces prétentions... Eurent raison de ces premiers projets d'association, dans le cadre d'une coopération globale Etats-Unis-Euratom. Cette régression comporte au moins deux caractéristiques.

(1) Georges Fischer : l'accord de coopération entre les Etats-Unis et Euratom AFDI 1958 p. 540 à 555. Texte de l'accord Joce 19 mars 1959 312/59.

(2) Nous renvoyons au rapport de M. Pierre Strohl. Colloque SFDI de Nancy 1981. Ed. Pedone 1982 p. 127 et S.

La première est le consensus des Etats membres pour effacer les dispositions dirigistes du chapitre VI au profit d'une procédure simplifiée, assez laxiste. Elle ramène l'Agence et dans son sillage Euratom à une action périphérique. Elle est pour l'essentiel d'accompagner l'avancement des programmes nationaux dont la juxtaposition donne visage à l'Europe nucléaire.

La seconde est l'infléchissement des préoccupations de Washington, en liaison avec les brusques inversions de tendance des termes de l'offre et de la demande du marché nucléaire. La volonté d'éviter à tout prix la prolifération horizontale des armements nucléaires s'impose de plus en plus aux modalités de l'approvisionnement de la Communauté.

La coopération Etats-Unis - Euratom s'en trouve profondément transformée. De cette évolution, parfois Heurtée deux axes principaux semblent se dégager.

Le premier à trait à l'approvisionnement lié au système de contrôle international. Dans ce cadre le mouvement va vers l'émergence progressive d'Euratom comme acteur international du système de contrôle (1) tandis que se réduit la dépendance externe des Etats membres (diversification des sources géographiques d'approvisionnement en uranium, constitution d'une capacité propre de production d'UTS).

Le second axe démultiplie en quelque sorte le premier. Tandis qu'en marge de la lettre du traité s'affirme une Europe nucléaire, les termes de la coopération industrielle (réalisations, recherches, tendances de l'import-export) s'inversent. Au dynamisme premier de l'industrie américaine qui se situe dans un rapport certain du fort au faible, succède une période de marasme liée à la politique de non prolifération de la Maison Blanche. Là encore le faible s'affranchit et devient compétiteur. Au fil des ans s'instaure une coopération industrielle et de recherches beaucoup plus équilibrée (II).

I - L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'EURATOM COMME ACTEUR D'UN NOUVEL ORDRE NUCLEAIRE MONDIAL.

Au départ est la conviction que l'approvisionnement américain offre toutes les garanties souhaitables et ceci pour longtemps. La constitution d'une unité de réparation isotopique européenne -dont la rentabilité était d'ailleurs controversée fut même repoussée à plus tard-. En fait divers facteurs vont interférer pour établir dans la durée une coopération tranquille assurant un approvisionnement régulier de l'Europe. Le marché de l'uranium naturel est caractérisé par un excès manifeste de l'offre sur la demande (1), le consensus qui existe sur la procédure simplifiée permet aux utilisateurs de traiter directement avec les producteurs. La situation de monopole où se trouvent durablement les Etats-Unis pour la fourniture de services d'enrichissement -d'ailleurs relayée par l'Accord Etats-Unis-Euratom et qui transforme l'hypothèse l'Agence en un intermédiaire obligé... Bref, toutes ces considérations font que dans ces années où l'intégration communautaire régresse, la coopération progresse. On s'accommode alors d'un système de garanties portant sur la circulation des matières et donc limité à l'exercice des transactions. Il est même permis d'avancer que le dispositif mis en place bénéficie principalement aux industries nucléaires américaines. Les divisions intracommunautaires, le retard croissant dans la réalisation des programmes permettent une large pénétration en Europe de la filière à eau légère par importation directe ou sous licence, par le canal de Westinghouse ou de General Electric (2). Mais la collaboration paisible et prospère entre les deux rives de l'Atlantique va se trouver altérée par la survenance d'événements nouveaux qui vont introduire une tension entre la Maison Blanche et Euratom (A)

(1) L'uranium naturel atteint son prix plancher en 1971. La CEA dispose alors d'un stock de 50.000 tonnes, dix fois le volume annuel des ventes internationales. Cette situation suscitera la constitution du Cartel de l'uranium qui regroupe les principaux producteurs mondiaux (dont la France) à l'exclusion des Etats-Unis et de l'URSS. Sur ce point ; P. Pringle, J. Spigelman Les barons de l'atours Ed. du Seuil 1982.

(2) Goldschmidt op. cit p. 353 et suivantes.

Cette crise, de façon paradoxale, tout en authentifiant le mauvais fonctionnement du traité, imposera l'Europe comme partenaire obligé au jeu nucléaire international. (B)

A - L'APPARITION D'UNE TENSION DANS LA COOPERATION ETATS-UNIS-EURATOM

Pour aller à l'essentiel notons le retour en force des considérations militaires que l'on avait prématurément estimées réglées. Elle se concrétisent par le retrait français de l'OTAN (1966) puis par l'explosion indienne de 1974. Deux événements qui encadrent le traité de non prolifération de 1968, et expliquent le durcissement de la position de Washington, sensible aux limites du système de contrôle initial. La prise de conscience d'un risque nouveau de prolifération horizontale coïncide avec le déferlement de la crise du pétrole (1973) et la brusque inversion des termes du marché nucléaire qui s'ensuit. Pour la première fois la crainte de pénurie est à diverses reprises évoquée.

L'ensemble aboutit à une révision de la politique américaine et à un sursaut de l'Europe en recherche d'une nouvelle politique énergétique (1).

L'essentiel du changement nous semble être lié au traité de non prolifération qui traduit la modification de l'évaluation du risque. Celui-ci est désormais lié à la diffusion des technologies et à la crainte de voir se développer des capacités industrielles concurrentes où l'entente entre les deux super puissances conduit à séparer davantage les Etats selon qu'ils disposent ou non de l'arme atomique. Pour cette seconde catégorie, l'accès à la maîtrise de l'énergie nucléaire pacifique n'est qu'une contrepartie (à aménager) du renoncement volontaire et définitif d'accéder à la bombe. Ce qui implique que l'encadrement international de la coopération nucléaire civile. Il ne saurait désormais se limiter à la surveillance de la circulation des matières. Parallèlement, les Etats-Unis surpris par le démarrage simultané (1974-1975) de nombreux programmes nationaux d'électrification nucléaire,

(1) COM 550 (fin) d'avril 1974.

émettent des doutes sur leur capacité de satisfaire dans l'avenir la demande d'UTS. Ils proposent de soumettre leur contrats de fourniture à une clause conditionnelle de livraison. Parallèlement, les prix de l'uranium naturel connaissent une forte hausse liée certainement au renversement de la conjoncture et probablement aussi à l'action du Cartel des producteurs (1).

Les désordres du marché, le recul des exploitations du monde industriel américain animent la tension qui se développe entre les Etats-Unis et l'Europe. La politique nucléaire présidentielle change et se développent des négociations. Elles visent à une normalisation des rapports de forces.

B - LES NOUVELLES NEGOCIATIONS ET L'EMERGENCE DES EUROPEENS COMME PARTENAIRES NECESSAIRES AUX ETATS-UNIS

Menées à l'initiative des américains elles se dédoublent en deux masses. Elles ouvrent, en premier lieu, un vaste débat sur le renforcement des garanties AIEA nécessaires à la canalisation du risque de prolifération.

Elles conduisent ensuite à l'insertion du contrôle de sécurité Euratom dans le système mondial de l'Agence de Vienne.

Les deux séries de négociations interfèrent toutefois et prolongent la politique nucléaire de la Maison Blanche qui en a fait une priorité au plan militaire d'abord (Négociations SALT) puis au civil (dans le cadre de la politique énergétique (2) et en liaison avec la

- (1) L'affaire du Cartel éclate durant l'été de 1976, une crise polémique s'ensuit qui déclenche une enquête du gouvernement américain, ainsi que de nombreuses actions judiciaires dont celles de Westinghouse et de la Tennessee Valley Authority. Nous renvoyons aux analyses de Pascal Girerd : Aspects communautaires de l'approvisionnement en énergie nucléaire, thèse d'Etat. Lille II 1986, p. 138 et s.
- (2) Pour une approche de synthèse : Mathieu : la politique énergétique des Etats Unis bilan et perspectives. Revue de l'énergie n° 347 Octobre 1982 et KATS : la politique énergétique des Etats Unis. L'impact de l'Administration Reagan. même revue : n° 372 mars 1985.

question de la non prolifération (1). Les discours des Présidents Carter (7 avril 1977 (2) et Reagan (16 avril 1981) (3) encadrent la nouvelle législation nucléaire (NNPA) c'est à dire, au principal, le Nuclear non proliferation Act du 10 mars 1978. Cette loi, toujours actuelle, reprend l'essentiel des positions que les Américains n'ont pas su imposer aux Européens lors des conversations de Londres (4). Elle vient concrétiser le changement de la politique menée par le Président Carter et qui présente deux aspects au moins. Le premier est de mettre un coup d'arrêt aux programmes américains en matière de retraitement et de surgénération tout en développant l'enrichissement. Le deuxième est d'élargir et de renforcer le système de garanties instituées par le TNP (full Scope Safeguards ou garanties totales). Le second volet de prétentions des Etats-Unis comportaient notamment :

- l'élargissement d'un contrôle maximal aux Etats n'ayant pas ratifié le TNP
- l'extension des garanties non seulement aux retransferts à des tiers, mais aussi aux opérations nationales présentant un risque particulier de garanties.

- Mais surtout les Etats Unis entendaient soumettre les transferts au consentement préalable (5) et étendre le système de garanties aux exportations de technologies (avec embargo sur les exportations sensibles).

Cette politique du Président Carter, durement ressentie par l'Industrie américaine (au moment où celles des

(1) La non prolifération fut l'un des enjeux de la campagne présidentielle de 1976
 (2) Enerpresse n° 1816 du 3 mai 1977
 . Le Monde du 9 avril 1977 un programme en sept points
 (3) Enerpresse n° 2867 du 22/7/81
 (4) B. Goldschmidt. L'énergie Bordas 1981 et le complexe atomique, op. cit., p. 427 et 433
 . S. Courteix Exportations nucléaires et non prolifération Economica 1978.
 . Basso J. et Marsaud J.C. Le Club de Londres et le contrôle des transferts de technologie nucléaire. Arès 1980
 (5) Porte sur les opérations de retraitement réalisées à partir de l'uranium américain.

pays d'Europe réussissent d'importantes percées) se heurte à la France soutenue quoique de façon discrète par la RFA, l'Italie et le Japon. Fondamentalement les Européens ont voulu préserver leurs chances commerciales avec des pays tiers peu soucieux d'adhérer au TNP. Le code de conduite adopté en 1977 et publié en 1978 (1) renforce les garanties antérieures : une "trigger list" regroupe l'ensemble des produits dont l'exportation déclenche automatiquement l'application des clauses AIEA (2), si les opérations d'enrichissement à plus de 20 % réalisées à partir d'installations ayant fait l'objet d'un transfert de technologie sont soumises au consentement (non préalable) du fournisseur (Article 8), si en cas de transfert de technologies sensibles, les parties invitées à rechercher un arrangement sur les conditions d'exploitation (retraitement notamment). Les Européens étaient loin de s'être alignés sur les demandes américaines. Le danger de voir introduire une sorte de droit de suite sur les matières et équipements livrés (et donc un risque d'ingérence dans les choix industriels des partenaires des Etats Unis par le biais du consentement préalable) était écarté.

La Maison Blanche réagit et demanda la renégociation de trois accords nucléaires qui avaient été conclus par la France et la RFA avec des pays du tiers monde (3). Mais ici encore le succès fut mitigé. Seule la Corée dut s'incliner devant les pressions américaines. Ce fut la recession qui obligea le Brésil à reconsidérer l'accord, et ce fut la France

(1) Ce texte en est repris par S. Courteix, op. cit., p. 189
 (2) La liste Article 10a des directives élargit celle du Comité Zangger interne à l'AIEA
 (3) Contrat entre la RFA et le Brésil du 27 juin 1975 qui visait à la mise en place d'un cycle complet du combustible nucléaire dans ce dernier pays. Accords conclus en 1976 par la France avec la Corée du Sud (livraison d'une usine de retraitement) et avec le Pakistan (même objet). Enerpresse n° 1632 et 1665 respectivement des 11-12 août et du 27 septembre 1976, et JORF du 8 juillet 1976, p. 4112
 Voir sur ces accords :
 . S. Courteix, op. cit., p. 199
 . Norman Gall : l'atome brésilien des retombées pour tous Esprit n° 12, Déc. 1976, p. 776
 . N.E.D. n° 4391.92.93
 L'accord germano brésilien et Washington
 . K. Kaiser A la recherche d'un ordre nucléaire mondial Politique étrangère n° 21.918, p. 145

qui finalement renonça en 1978 au motif que la livraison du matériel sensible n'avait pas d'utilité réelle.

L'initiative du Président Carter de lancer la conférence INFCE (International Nuclear Fuel Cycle Evaluation) en 1977 fit long feu. Elle visait à la double évaluation

- des besoins énergétiques mondiaux
- des techniques du cycle du combustible sous l'angle de la non-prolifération. Elle s'acheva deux ans plus tard sur le constat suivant : "La décision d'un gouvernement de se doter d'armes nucléaires est essentiellement de nature politique et motivée par des raisons inhérentes à sa sécurité nationale ... l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire n'est pas la plus simple, ni la plus économique voie à suivre pour la fabrication d'armes nucléaires" (1).

C'était conclure à l'impossibilité scientifique de déterminer quelles techniques étaient les plus proliférantes, ce qui dédouanait le retraitement et la surgénération.

Progressivement, le régime de la prolifération se transforme.

Le fait qu'en termes de garanties, ce sont les derniers maillons de la chaîne industrielle du combustible qui deviennent fondamentaux, impliquent une adaptation du système en place qui est désormais soustrait au leadership américain. Il repose sur la concertation entre Etats souverains détenteurs de technologies sensibles, y compris la RFA et le Japon. ("Membres d'honneur du club atomique" selon l'expression de M. Goldschmidt. L'approche technique doit être complétée par une évaluation plus politique du risque. Naît l'idée d'une gestion internationale et préventive du cycle industriel à l'appui de mesures contractuelles. C'est à cette nouvelle approche que se rallie le Président Reagan dès sa déclaration du 16 juillet 1981 : "Nous devons restaurer la confiance dans le domaine de la coopération internationale sous réserve de l'adoption de mesures efficaces de garanties et de contrôle".

(1) Com.(80) 316 final, p. 4

Beaucoup plus "pro-nucléaire" que son prédécesseur le Président mené une politique beaucoup plus libérale. Elle consiste à lever les interdits édictés par l'administration Carter, à appliquer de façon plus souple la loi de 1978 et d'encourager les exportations américaines (1). En quelque sorte l'ordre des priorités (compte tenu des réticences du Congrès et plus spécialement du Sénat) a été inversé, il est de ne plus contrarier l'installation de réacteurs nucléaires ou le retraitement des déchets à l'Etranger pourvu qu'il s'agisse de nations disposant de programmes nucléaires avancés mais ne présentant pas un risque de prolifération (2). La finalité est constante, rendre aux Etats Unis l'image rassurante d'un partenaire fiable, et sûr oeuvrant à une coopération nucléaire pacifique à condition qu'elle comporte des garanties appropriées.

Bien entendu la transformation du construit nucléaire mondial et l'émergence des Européens comme partenaires à part entière de sa gestion, impliquait qu'ils fissent des gestes d'apaisement volontaires - ou forcés -, d'autant que l'Europe est demeurée jusqu'en 1982 au moins très dépendante en approvisionnement en U.T.S. et que de toute évidence, elle le restera en ce qui concerne l'uranium naturel. On a donc assisté au fur et à mesure que le jeu international nucléaire se rééquilibrait, à une normalisation des tensions entre les Européens d'une part, les Etats Unis et l'organisation mondiale (AIEA) de l'autre.

Dans la partie de bras de fer qui opposait la France et la RFA aux Etats Unis, il était impensable d'envisager une rupture ; c'est pourquoi l'essentiel de l'activité diplomatique et gouvernementale consista par delà la gesticulation verbale (les menaces, les débuts d'embargo...) à sauver les apparences et à trouver un terrain d'entente servant de base à de nouvelles négociations. En octobre 1976, la France définit les principes directeurs de sa politique nucléaire

(1) Enerpresse n° 3091 du 10 juin 1982

(2) White House Press Release, 16 juillet 1981, cité par Katz, Revue de l'énergie, mars 1985, op. cit., p. 162

extérieure (1). Elle entendait "garder la maîtrise de sa politique d'exportation nucléaire" tout en renforçant "les dispositions et garanties appropriées dans le domaine des équipements, des matières et des technologies". En décembre 1976 (2) le gouvernement français prit la décision "de ne plus autoriser jusqu'à nouvel ordre (souligné par nous) la signature de contrats bilatéraux portant sur la vente d'installations industrielles de retraitement du combustible irradié". En juin 1977 après consultation entre les deux gouvernements, Bonn s'aligna sur les positions françaises, en soulignant toutefois qu'il n'était pas question de renoncer aux traités existants et à leur application (3). Cette normalisation des rapports reposait sur un autre bloc de négociations qui était de faire rentrer le contrôle régional Euratom dans celui des garanties mondiales AIEA (4). L'Europe n'était pas en position de force. A la vulnérabilité de ses approvisionnements s'ajoutait le sens de l'évolution globale en terme de garanties. Peu à peu son assise s'est déplacée des premières vers les dernières phases du cycle, c'est à dire de la circulation des matières vers leur traitement technologique et industriel. En d'autres termes, au clivage Etats nucléaires militaires autres Etats tend à se substituer une distinction entre puissances à technologie sensible et pays n'en disposant pas. S'établit donc une convergence entre des pressions internationales (l'Australie et le Canada relayant utilement les Etats Unis) et la nécessité objective de réadapter les garanties internationales. Il s'avérerait difficile de laisser durablement cohabiter les règles

(1) Morson Sylviane : la politique étrangère de la France en matière d'énergie nucléaire pacifique. Thèse III. Cycle Lille II, 1981

(2) Enerpresse n° 1722 du 17 décembre 1976

(3) Le Monde, 19.20 juin 1977, Enerpresse n° 1849 du 21 juin 1977

(4) Ce point excède largement les rapports nucléaires Etats Unis Europe, mais rejoint l'approche de l'administration Reagan qui entend conjuguer un ajustement mondial des garanties et une stabilisation des "équilibres régionaux".

régionales d'Euratom et celles de l'AIEA. De longues et parfois difficiles négociations aboutirent à la conclusion des trois Accords tripartites :

- . AIEA-EURATOM, Etats membres ne disposant pas d'une force de frappe du 5 avril 1973 (1)
- . AIEA-EURATOM Royaume Uni du 6 septembre 1976 (2)
- . AIEA-EURATOM France du 27 juillet 1978 (3).

La Communauté avait su s'intégrer dans le système international de sécurité tout en réservant les intérêts de Défense du Royaume Uni et de la France dans le strict respect de leur souveraineté.

La voie était donc ouverte à l'instauration d'une coopération globale beaucoup plus équilibrée.

II - LA MISE EN PLACE D'UNE COOPERATION ETATS-UNIS-EUROPE MIEUX EQUILIBREE

Au départ et pour une bonne quinzaine d'années, l'industrie américaine bénéficie de la désunion des Etats membres d'Euratom, de leur refus diversifié de jouer le jeu de l'intégration, de la dispersion des crédits et des recherches et donc de la multiplication non coordonnée des filières. Ce sont, au principal, deux firmes américaines Westinghouse et General Electric qui réussirent une large pénétration des marchés européens soit par exportation directe, soit par exploitation des licences. Globalement, il est estimé que de 1964 à 1974, les industriels d'Outre-Atlantique ont assuré 80 % des constructions nucléaires extérieures au territoire américain. (4).

(1) JOCE n° L 51/1 du 22 février 1978

(2) AIEA INFCIRC/263, novembre 1978

(3) AIEA INFCIRC/290 décembre 1981. Sur l'ensemble du problème nous renvoyons aux thèses :
- de Alain FIQUET : Les problèmes de sécurité posés à l'Europe communautaire par sa politique nucléaire Thèse IIIème cycle Lille II, décembre 1981 ;
- de Pascal GIRERD : Aspects communautaires de l'approvisionnement en énergie nucléaire, Thèse d'Etat, Lille II sept. 1986

(4) Ces données sont reprises de Goldschmidt op. cit. p. 353 et s.

En revanche la tendance s'inverse ensuite pour des raisons internes mais aussi externes. La contestation nucléaire qui déferle à partir de 1969-1970, commence à produire ses effets et sera relayée par la politique très malthusienne et dirigiste aussi du Président Carter.

Au plan international, l'industrie nucléaire européenne monte en puissance, à commencer par celle de la RFA qui devient le premier concurrent sérieux des Etats-Unis entre 1968 et 1972. Durant cette période Siemens se dégage de la licence Westinghouse (1), fusionne avec l'AEG Telefunken pour créer la KWU (KRAFT WERKUNION) qui emporte les premières grandes commandes extérieures (Argentine 1968, Pays Bas 1969, Suisse 1970).

1970 : L'année où la France abandonne la filière graphite gaz au profit de la concurrente américaine dite à eau légère et où FX. Ortolani commence à maîtriser la rivalité désastreuse qui se développait entre le CEA et EDF. Mais surtout le choix d'une seule filière même sous licence (FRAMATOME) "allait se traduire pour EDF par une adhésion à une politique industrielle de stabilité et de commandes en série du même modèle d'une seule filière à un seul constructeur... La porte était ouverte à une présence française dans la compétition mondiale" (2).

Enfin et toujours dans cette période critique 1970-1974 ; l'Europe émerge dans la maîtrise du cycle industriel. Après bien des difficultés et sans se réunir sur un projet unique, les Européens se lancent dans l'aventure de l'enrichissement par Eurodif et dans une moindre mesure par URENCO interposés (3). La France réalise une première mondiale dans le domaine de la surgénération Phenix (pour 250 MW) entre en fonctionnement en 1973 (4) La montée en puissance de l'industrie nucléaire les percées technologiques des programmes (surtout nationaux de recherche permettent aux Européens de faire échec aux pressions américaines et à la politique du Président Carter. Sous la présidence de son successeur

(1) Selon Goldschmidt op. cit. p. 355, la moitié du parc ouest allemand de centrales sera constituée sans intervention de l'industrie américaine.

(2) id. p. 371

(3) Enerpresse n° 2009 du 9 février 1978, Revue de l'Energie août septembre 1976. S. Courteix, la coopération européenne dans le domaine de l'enrichissement de l'Uranium AFDI 1974.

(4) S. Morson, Surrégénérateurs et usines de retraitement : de la juxtaposition des politiques nationales à une stratégie communautaire RMC octobre 1979 p. 435.

deux mouvements se dessinent nettement qui sont d'une part l'institutionnalisation de négociations beaucoup plus équilibrées sur les garanties A et d'autre part la naissance d'une coopération entre les Etats-Unis et Euratom en matière de recherches nucléaires B .

A - L'INSTITUTIONNALISATION DE NEGOCIATIONS ETATS-UNIS-EUROPE BEAUCOUP PLUS EQUILIBREES.

Avec l'administration Reagan naît la volonté de rétablir un climat de confiance lié au développement d'une nouvelle coopération industrielle et de recherche nucléaires. Aux tentatives hégémoniques succède une approche plus régionale dont la finalité est de consolider les alliances en assurant une meilleure stabilité Europe-Etats-Unis. L'action se développe sous deux aspects finalement complémentaires qui sont :

- la reprise du débat sur les garanties dans le cadre de l'AIEA, à partir de 1981 par le Committee on Assurances of Supply (CAS).
- la renégociation de l'accord de coopération Etats-Unis Euratom pour une application plus souple de la législation américaine de 1978 (le Nuclear Non Proliferation ACT).

Sur le premier point, il s'agit désormais de concilier la sécurité d'approvisionnement en accord avec des principes mutuellement acceptés de non prolifération (1). Sans doute la mise en place d'un nouveau corps de principes régissant la coopération nucléaire, fut l'occasion d'une résurgence des prétentions américaines appuyées par le Canada face à une capacité de propositions alternatives plus cohérentes des Européens liée à leur acquisition de la maîtrise industrielle du nucléaire. Ces négociations dont il serait prématuré d'évaluer les résultats, ont le mérite d'avoir établi des liens clairs entre l'approvisionnement et la non prolifération. Conséquemment elles dépassent l'approche initiale trop exclusivement fondée sur les verrous techniques au profit de la prise en compte d'un ensemble de considérations économiques et politiques spécifiques aux pays en développement (2). Reste à

(1) J. Hebert : Le nouveau système de contrôle de sécurité. RTDE 1977, n° 2.

(2) Agence d'approvisionnement d'Euratom Rapports annuels 1981-82-83-84.

déterminer le contenu et les bénéficiaires.

Sur le second point, il convenait de réviser le traité de coopération Euratom-Etats-Unis pour le rendre conforme à la nouvelle législation américaine. Bien qu'il demeurait valable jusqu'en 1995, la pression des Etats-Unis fut des plus vive, la menace d'embargo, à plusieurs reprises brandie (1) connut même un début d'exécution au printemps de 1978 (2). Mais à l'initiative de la France la Communauté résista et un compromis fut finalement trouvé. La Communauté acceptait le principe d'une renégociation, en contre partie "le principe du consentement préalable" ne lui serait pas appliqué pendant deux ans (la durée des travaux de l'INFCE), le Président Reagan prolongea d'abord les délais de renégociation. Enfin, un accord fut conclu le 28 janvier 1982 pour une durée de cinq ans. Il "rendait maintenant formelles les relations existant depuis longtemps entre les programmes de recherches sur la non prolifération entre les deux parties. L'accord établit des procédures relatives aux échanges d'équipements, d'informations et de personnels entre la CEE et les Etats-Unis. Il fournit également l'ossature de futurs projets en coopération" (3).

Les conversations se poursuivent depuis tantôt informelles, tantôt ponctuées par la production d'un "document" précisant l'évolution des positions. Certes chaque année le Président pourrait ne pas renouveler sa renonciation (Waiver) à appliquer la nouvelle législation nucléaire de 1978. Or les accords Euratom-Etats-Unis ne comportent pas d'obligation de livrer directement ou non des matières d'origine américaine. L'évolution du rapport de forces en termes de production rend la chose improbable et contraire à la volonté de développer la coopération entre les deux parties. (4)

- (1) Déclaration du Président Carter du 7 avril 1977. Enerpresse n° 1816 du 3 mai 1977.
- (2) Le Monde du 4 mai 1978 : les Etats-Unis leurs livraisons destinées à un réacteur d'Euratom.
- (3) Enerpresse n° 3002 du 1er février 1982. Résumé de la déclaration du Porte Parole CEE.
- (4) Le décret portant prorogation pour un an de l'accord de coopération a été signé par le Président Reagan le 28 février 1986. La pratique est constante depuis 1980. Europe Energie n° 241 du 7 mars 1986.

En fait, les points de vue semblent se rapprocher en ce qui concerne le consentement préalable. L'actualité serait plutôt de négocier une limitation raisonnable du principe de la contamination (1) de façon à préserver les chances d'une industrie européenne devenue puissante et compétitive y compris sur le marché américain. Il est donc possible d'annoncer prudemment que la négociation durera encore longtemps (l'échéance d'une renégociation globale est en 1995) à moins que les Européens n'estiment plus habile de mettre à profit le libéralisme de l'actuelle administration américaine, à présent très engagée dans la voie d'une coopération beaucoup plus équilibrée.

B - LE DEVELOPPEMENT ACTUEL D'UNE COOPERATION NOUVELLE

Reprenons en substance l'analyse que Joseph A. Camilleri (2) fait de l'évolution du rapport des forces nucléaires civiles entre les deux rives de l'Atlantique. Elle consiste à observer que l'échec du dessein internationaliste du Président Carter, que le pragmatisme de son successeur reflètent le déclin progressif de la capacité des Etats-Unis à avoir la main mise sur les conditions du commerce nucléaire international. Que ce déclin fait lui-même partie d'un phénomène plus large qui est la conséquence directe de la reconstruction des économies européenne et japonaise. Celle-ci jointe à l'annulation du capital et à la sophistication croissante du savoir-faire technologique a réduit considérablement l'avantage économique américain. Mais en plus de la résurgence de "ces centres de pouvoir", des Etats et des marchés semi-périphériques (Brésil, Corée du Sud et Taïwan) commencent à influencer sur la division internationale du travail, à constituer des alliances industrielles et technologiques, soit entre eux, soit avec l'un ou l'autre des Etats centraux, le résultat fut un système international progressivement plus hétérogène et compétitif qui fait, qu'aucun Etat pris isolément, abstraction faite de ses ressources militaires ou économiques, ne plus espérer le contrôler.

(1) Principe selon lequel les matières nucléaires deviennent américaines dès lors qu'elles sont produites à partir de produits américains ou lorsqu'elles sont utilisées par les équipements américains. Mais à partir de quelle proportion ?

(2) Joseph A. CAMILLERI. The state and Nuclear Power. Conflict and Control in the Western World. Université of Washington Press Seattle 1984, notamment p. 272

Cette analyse rejoint celle que fit Monsieur François PONCET devant l'Assemblée nationale à savoir l'apparition d'un échiquier international nouveau "il est sans doute prématuré de parler d'un monde multipolaire. Mais c'est bien dans cette direction qu'évoluent les relations internationales". (1)

La coopération nucléaire entre l'Europe et les Etats Unis s'inscrit donc dans ce bouleversement : apparition d'une nouvelle puissance mondiale la Chine (2) et de "contre pouvoirs" tels que le Brésil, le Japon ou l'Europe (3).

Tandis que la Communauté Européenne commence à globaliser les recherches en matière de technologies avancées se multiplient, depuis environ cinq ans, divers accords de coopération. Ils organisent soit une collaboration bilatérale entre les Etats-Unis et un Etat Européen, soit des conventions liant directement les Etats-Unis à Euratom, soit enfin de tels accords élargis à un tiers le Japon notamment.

A titre d'exemple, le C.E.A. français a passé des accords avec la D.O.E. américaine en matière d'enrichissement de l'uranium par voie chimique (1979) :

- de recherche et développement dans le domaine des Réacteurs à neutrons rapides (1977)
- de performances des combustibles à enrichissement réduit (1981)
- d'échanges dans le domaine des déchets nucléaires (1983)
- de technologie des systèmes de télé-opération ou encore de compatibilité des matières nucléaires

Mais, par ailleurs, le C.E.A. travaille également avec la N.R.C. sur la sûreté des réacteurs à eau ordinaire (1980) ou à neutrons rapides (1983) sur la gestion des déchets (1984) ou encore sur la sismicité (1985)...

Actuellement Euratom est lié aux Etats-Unis par cinq accords principaux (4), tous postérieurs à 1982 et qui portent

(1) Le Monde du 4 mai 1979.

(2) Accord de coopération nucléaire Chine-Etats-Unis Enerpresse n° 3952 du 15 novembre 1985 et n° 3959 du 26 novembre 1985

(3) Cf Ch. ZORYBIBE. Les politiques étrangères des grandes puissances que sais-je n° 2160 p.119

(4) Les accords sont conclus chacun pour une durée de cinq ans.

sur la fusion thermonucléaire contrôlée, la gestion des déchets radioactifs, les techniques de contrôle (safeguards) ou le programme T.E.T. (1986).

Si l'on s'en tient à la seule année 1986, on peut noter une nette accélération dans la conclusion des accords de coopération C.E.E.-Etats-Unis auxquels vient désormais se joindre le Japon : recherche relative à la fusion thermonucléaire (janvier-février) sur les effets de radiations, sur la santé et l'environnement (mai) sur la radio-protection (déclaration d'intention du 7 juillet). (1)

L'ensemble porte en principe sur trois volets : échanges d'informations et de chercheurs, mise au point en commun de certains programmes de recherche, organisation de séminaires, rencontres ou colloques.

Le développement de cette coopération s'étend d'ailleurs à d'autres domaines sensibles tels que la robotique par exemple. En fait, l'apparition d'une industrie nucléaire européenne puissante qui est entrée en concurrence avec celle des Etats-Unis a permis de tourner la page de vieilles rivalités aujourd'hui dépassées. L'explosion des technologies a contraint les partenaires du jeu nucléaire à trouver un second souffle en matière de coopération, qui les invite à une plus grande solidarité dans la tenue des paris scientifiques actuels. Il serait toutefois bien naïf de méconnaître ou de minorer l'importance des enjeux commerciaux qui seront nécessairement porteurs de nouveaux conflits d'intérêt et donc de tensions futures. Il reste que la constitution d'une Europe forte qui soit pour les Etats-Unis un véritable partenaire et concurrent est probablement la meilleure garantie de prospérité pour l'occident et de stabilité comme condition nécessaire au maintien de la paix.

- Septembre 1986 -

O. PIROTTE

(1) Europe de l'énergie 1986 n° 238.239.240.241.242 246 et 250

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"Aspects institutionnels du dialogue transatlantique"

Communication de

Jacques VANDAMME, Professeur, Président
du Groupe d'Etudes Politiques Européennes
et de la Trans European Policy Studies
Association (T.E.P.S.A.)

ASPECTS INSTITUTIONNELS DU DIALOGUE TRANSATLANTIQUE

par Jacques VANDAMME (1)

(Note introductive pour une discussion)

1. Dispersion dans le dialogue transatlantique

Les difficultés du dialogue transatlantique tiennent pour une grande part à la dispersion des institutions dans le cadre desquelles il se développe. Il existe en effet un nombre important d'organisations fonctionnelles assurant les consultations entre les Etats-Unis et l'Europe Occidentale, ou du moins un grand nombre de pays de cette Europe.

A cela s'ajoute que les pays de l'Europe ne participent pas tous ou pas de la même manière à ces institutions.

Les questions commerciales sont traitées dans le cadre du G.A.T.T. La Communauté européenne comme telle y est représentée face non seulement aux Etats-Unis et aux autres pays européens démocratiques mais aux autres nations industrielles du monde.

Les questions économiques générales et celles se rapportant au développement sont discutées à l'O.E.C.D dont tous les pays industrialisés sont membres.

Les questions monétaires sont traitées au Fonds Monétaire International.

Les problèmes de sécurité et de défense sont de la compétence de l'Alliance Atlantique dont un pays de la Communauté, l'Irlande, ne fait pas partie et dont deux pays, la Grèce et la France, ne font pas partie de l'organisation militaire intégrée.

La liste pourrait être allongée par la mention d'une série d'institutions plus spécialisées telles que l'Agence de l'Energie, etc.

(1) Professeur extraordinaire à l'Université de Leuven (Belgique)
Professeur associé à l'Université René Descartes, Paris V
Président de la Trans European Policy Studies Association (TEPSA)

Les conclusions resteraient les mêmes :

1) le dialogue Etats-Unis-Europe se fait sur une base fonctionnelle à partir de problèmes spécifiques et distincts les uns des autres;

2) les Européens se présentent dans toutes ces instances en ordre dispersé : certes dans le cadre du G.A.T.T., la Communauté comme telle parle d'une seule voix; certes il y a un effort de concertation entre les pays de la Communauté dans le cadre d'instances comme l'O.C.D.E. et l'Agence de l'Energie.

Mais dans les questions importantes comme la sécurité, l'ordre monétaire international, le développement, ici la caractéristique est la dispersion pour ne pas dire la divergence des points de vue.

3) En toute hypothèse, il n'y a pas de cadre institutionnel de rencontre Etats-Unis-Communauté malgré quelques tentatives de consultation entre la coopération politique et le gouvernement des Etats-Unis, et malgré des initiatives, certes valables mais ponctuelles, telles que le COCOM (Light technology export control group) dans le cadre de l'O.E.C.D.

2. Globalité des problèmes

Ce qui caractérise cependant la nature des problèmes posés par les relations transatlantiques, c'est leur globalité et leur interdépendance.

Il devient de plus en plus difficile de traiter les problèmes commerciaux en négligeant les aspects monétaires. L'exemple récent de la hausse du yen et ses répercussions sur les relations commerciales Europe-Japon et Etats-Unis-Japon, en est un des premiers les plus significatifs.

Comment peut-on valablement parler du partage du poids de la sécurité atlantique sans évoquer les problèmes de la croissance économique globale du monde industriel, des taux d'intérêt, des relations financières et monétaires ?

L'ampleur du déficit du budget américain et surtout la manière avec laquelle ce déficit est financé, intéresse au plus haut point les Européens : les exportations de capitaux de l'Europe vers les Etats-Unis, ces dernières années, en constitue la meilleure illustration.

L'appel actuel des autorités américaines en faveur d'une relance économique plus active de l'Europe pour compenser la stagnation de la croissance outre-Atlantique est une nouvelle preuve évidente de la globalité des défis et des problèmes auxquels nous avons à faire face et qui a d'ailleurs été étudiée de façon systématique dans des études et colloques récents (1).

Il faut ajouter que ces problèmes en cause ne sont pas simplement "techniques" ou "économiques": ils ont un contenu éminemment politique. Il suffit de songer aux efforts pour lutter contre la menace du terrorisme international : les implications en sont bien politiques, militaires et économiques par le biais des sanctions : on peut difficilement séparer l'examen de ces aspects.

3. Tentative d'approche globale : les sommets occidentaux

Cette globalité a été comprise par les dirigeants occidentaux qui à plusieurs reprises ont souligné la nécessité d'une approche d'ensemble de questions de plus en plus interdépendantes.

(1) F.A.M. ALTING von GEUSAU "Allies in a turbulent world. Challenges to U.S. and Western European Co-operation", J.F. Kennedy Institute, Tilburg, the Netherlands, 1982.

Euro-American relations and global economic interdependence, Symposium organized by the College of Europe, 13-15. September 1984.

The Troubled Alliance. Atlantic relations in the 1980s.
Joint Studies in Public Policy
Edited by Lawrence FREEDMAN, Heinemann, LONDON, 1983.

Tant du côté américain que du côté européen, des appels pressants dans ce sens ont été formulés ces dernières années.

Qui plus est, une tentative de dialogue global a été entreprise par le truchement des sommets du monde occidental au sujet desquels il existe déjà une abondante littérature (1).

Ces sommets posent cependant de nombreux problèmes. D'abord celui de leur composition. A l'heure actuelle, et après des péripéties variées les pays participants sont les Etats-Unis, le Japon, le Canada, la Grande Bretagne, la France, la République Fédérale d'Allemagne et l'Italie. La Communauté y est représentée par le Président de la Commission et le Président du Conseil en fonction. Il est difficile de dire que la Communauté comme telle y est représentée et y parle d'une seule voix. On sait au contraire à quel point les pays de la Communauté sont souvent divisés sur les questions qui y sont discutées. Les tentatives de préparation d'une position communautaire n'ont jamais été un grand succès, d'autant plus que certaines matières échappent à la compétence communautaire.

En second lieu on ne peut pas dire que ces sommets sont l'institution appropriée pour couvrir la globalité du contentieux transatlantique. Le Japon y participe aussi et ce sont surtout les problèmes au niveau mondial qui y sont évoqués. Bien sûr les questions économiques et financières discutées intéressent au premier rang les relations euro-américaines mais leur approche au niveau mondial, certes nécessaires, risque de rendre les conclusions plus superficielles.

(1) - Economic Summits and Western Decision-Making, edited by Cesare MERLINI, European Institute for Public Administration, Maastricht, 1984
 - Les Sommets Economiques : les politiques nationales à l'heure de l'interdépendance, by Georges de MENIL, I.F.R.I., Paris, 1983
 - Hanging together, The Seven-Power Summits, by R. PUTNAM and N. BAYNE, Royal Institute of International Affairs, London, 1984.

La raison principale de l'inadéquation des sommets occidentaux est leur caractère spectaculaire et les préoccupations de "relations publiques" qui inspirent certains des participants à des degrés divers suivant les circonstances. Il en résulte une bonne dose de superficialité dans l'approche de certains problèmes et dans les résultats obtenus.

Malgré leur nécessité, ils ne sont donc pas une réponse suffisante à la recherche d'une approche globale du contentieux Europe/Etats-Unis.

4. Une nouvelle approche

Il convient dès lors de songer à un cadre nouveau pour organiser le dialogue transatlantique et plus particulièrement le dialogue entre la Communauté et les Etats-Unis.

Bien sûr le premier problème qui se pose est celui de la représentation et de la représentativité de la Communauté vers l'extérieure.

Qui va parler au nom de la Communauté ? Certes la question est réglée pour les questions commerciales et des événements récents ont montrée comment ce dialogue pouvait conduire à des résultats positifs lorsqu'il était mené avec fermeté, intelligence et habileté par les représentants de la Commission, dotés en l'occurrence de pouvoirs précis.

Mais le problème est plus large que le commercial et pour les autres questions (relatives p.ex. l'ordre monétaire ou à la sécurité) la question n'est pas résolue.

Il y a donc d'abord un problème du côté de la Communauté. Il est loin d'être insoluble puisque dans certaines circonstances comme p.ex. les sommets occidentaux on a trouvé des solutions de représentation ad hoc.

D'autre part l'insertion de la coopération politique dans un concept d'union européenne amorcé par l'acte unique européen, devrait favoriser l'adoption de nouvelles formules.

Il peut être rappelé à cette occasion que le rapport Tindemans sur l'Union européenne esquissait une série de propositions dans ce sens.

Dans l'hypothèse où se problème de 'représentation' serait résolu, il faudrait encore préciser le cadre nouveau du dialogue.

A notre sens on pourrait le définir dans un traité de coopération englobant et développant les ébauches du mécanisme déjà amorcés au niveau

des assemblées représentatives existantes.

Au niveau des Exécutifs, ce serait une sorte de Conseil d'association composé des représentants du gouvernement américain et d'une délégation combinée du Conseil et de la Commission des Communautés européennes.

Au niveau des assemblées on pourrait envisager une assemblée mixte composée d'une délégation du Parlement européen face à une délégation mixte du Congrès et du Sénat américain.

Tout ceci mériterait évidemment de plus amples développements notamment en ce qui concerne la définition des pouvoirs et des compétences des institutions en question. Mais comme il a été indiqué plus haut, le but de cette note est d'amorcer une première discussion et d'indiquer quelques pistes de réflexion.

C.E.D.E.C.E.

Commission pour l'Etude
des Communautés Européennes

51

COLLOQUE INTERNATIONAL

LES RELATIONS COMMUNAUTE EUROPEENNE - ETATS-UNIS
=====

Aix en Provence, 9 et 10 Octobre 1986

COMMISSION 3 : COOPERATION POLITIQUE ET SECURITE

"L'impact de l'acte unique européen sur la coopération politique"

Communication de

Wolfgang WESSELS, Directeur, Institut
für Europäische Politik, Bonn

La dimension politique étrangère et sécurité fut toujours un élément-cléf de l'intégration européenne, même si elle était exclue des Traités. Depuis les années soixante-dix, on a établi la doctrine des "deux piliers" sur lesquels repose tout progrès vers l'union européenne : la Communauté et la coopération politique. Cette doctrine est maintenant confirmée et même renforcée dans l'Acte unique qui fait référence, d'une part, aux politiques, soit économique, soit extérieure, d'autre part, aux procédures, soit communautaire, soit de la coopération.

- Que peut-on attendre des nouvelles dispositions de l'Acte sur la coopération européenne en matière de politique étrangère ? Marquent-elles un progrès vers une coopération plus étroite ou ne sont-elles qu'une codification du statut, voire un pas en arrière ?

La comparaison de l'Acte unique avec d'autres textes sur la coopération politique - surtout la déclaration solennelle de Stuttgart et les rapports de Londres, de Luxembourg et de Copenhague - permettra d'apprécier les changements apportés. Il faut, également, souligner que pour la première fois, la coopération politique repose sur une base juridique.

On retiendra deux hypothèses alternatives. La première hypothèse est fondée sur une analyse du texte. Cette analyse ne permet pas de déceler un progrès : il y a plutôt une codification des dispositions existantes avec de petits pas en avant et peut-être aussi des pas en arrière. La deuxième hypothèse est fondée sur le caractère juridique qui donne à la coopération une nouvelle cohésion, un nouveau style de travail ou - comme les théories internationales modernes le caractérisent - un nouveau "régime de coopération".

Nous analyserons l'Acte unique au niveau de son impact direct sur la coopération politique (I) puis de ses conséquences plus générales sur les perspectives de l'Union européenne (II)

I - L'Acte unique et la coopération européenne en matière de politique étrangère

=====

a) Les dispositions de l'Acte unique reprennent les engagements précédents des parties contractantes visant à :

- s'informer mutuellement,
- se consulter avant de fixer leur position définitive,
- tenir compte des positions des autres partenaires,
- assurer le développement progressif et la définition des principes et objectifs communs (paragraphe 2).

Les éléments principaux des procédures sont également repris :

- nombre des réunions des ministres,
- association de la Commission et du Parlement (paragraphe 3)

La formule sur la coordination des aspects politiques et économiques de la sécurité (paragraphe 6) se trouve déjà dans la Déclaration solennelle de Stuttgart. On peut également noter de petites modifications comme, par exemple, dans le paragraphe 2 c III où on parle d'un point de référence et non d'un point central de référence. A Stuttgart, le Conseil Européen avait demandé des consultations dans "toutes les questions importantes de la politique étrangère". Dans l'Acte unique, on parle de toutes les "questions ayant un intérêt général".

Ces modifications sont probablement davantage le signe d'une rédaction du texte précipitée, qu'une indication précise sur de nouvelles directions.

b) Les dispositions de l'Acte unique comportent des éléments nouveaux :

- on parle, maintenant, après un long débat à la Conférence, d'une politique étrangère européenne (paragraphe 1).,
- les "parties contractantes" s'efforcent d'éviter toutes prises de position qui nuisent à leur efficacité dans les relations internationales (paragraphe 1 d) ; et elles s'abstiennent dans la mesure du possible de faire obstacle à la formation d'un consensus (paragraphe 3 c),

- la Commission a maintenant aussi, comme la Présidence, la responsabilité de veiller à la recherche d'une cohérence entre les politiques extérieures de la Communauté Européenne et les politiques convenues au sein de la coopération politique européenne (paragraphe 5),

- l'élément le plus spectaculaire est celui de la création d'un secrétariat établi à Bruxelles (et non à Paris, comme la doctrine Fouchet l'avait prévue). Ce secrétariat assiste la Présidence dans la préparation et la mise en oeuvre des activités de la coopération politique ainsi que pour les questions administratives (paragraphe 10 g). Les règles du fonctionnement de ce secrétariat ne sont pas déterminées dans l'Acte unique comme certaines autres questions procédurales, elles seront décidées par les ministres à bref délai. On peut s'attendre à ce que le système actuel de la "Troïka" soit élargi à cinq Présidences. L'utilité et le caractère fonctionnel de ce secrétariat ne sont pas très clairs pour le moment. La séparation entre secrétariat et Présidence peut être source de difficultés, d'autant que la Présidence joue un rôle plus important que dans les autres procédures communautaires et qu'il n'existe pas d'équivalent à la Commission ou aux Représentants permanents des Etats membres.

c) D'autres points importants ne sont pas réglés :

- sauf des remarques très brèves dans le préambule de l'Acte unique, il n'y a pas d'énumération des buts, des principes et des contenus des politiques étrangères de l'Europe. L'identité européenne dans le système international n'est pas définie.

- concernant la politique de sécurité, on retrouve la même formule développée par la Déclaration solennelle de Stuttgart, qui marque une volonté de coopération étendue aux aspects politiques et économiques de la sécurité. Si l'on interprète ce texte à l'aide des expériences, on ne voit plus de possibilités de discuter les questions centrales de la sécurité européenne comme dans les dernières années. Peut-être peut-on spéculer que cette formule est utilisée par le Gouvernement et le Parlement de certains pays pour conserver le statu quo sur ce point de désaccord.

- les questions de la coopération culturelle dont on parle largement dans la Déclaration solennelle de Stuttgart, ne sont pas reprises.

- le secrétariat général du Conseil de l'Union européenne avec le secrétaire général nommé pour quatre ans, dont la tâche principale serait de garantir la cohérence avec les politiques extérieures de la Communauté (formule prévue dans le texte franco-allemand présenté au sommet de Milan) n'est pas prévu dans les dispositions de l'Acte unique.

Les déficits centraux de la coopération politique dans l'évolution des conceptions, dans la cohérence entre les politiques nationales et les positions communes, dans la solidarité et la cohésion entre les pays membres ainsi que dans la capacité de réagir à des événements internationaux ne sont pas vraiment améliorés par ces nouvelles dispositions. Le texte peut même réduire la flexibilité de la coopération politique qui est vue comme une caractéristique positive de la diplomatie concertée.

Cette première analyse peut alors suggérer que cette partie de l'Acte unique est plutôt une codification, peut être même inutile, du système existant qu'un pas en avant.

S'il n'y a pas de progrès considérable dans les détails du texte, comparé avec d'autres rapports sur la coopération politique, on pourrait néanmoins argumenter, comme nous l'avons déjà souligné, que le caractère juridique peut changer fondamentalement la cohésion entre les pays membres et le style de coopération politique. Par un acte juridique, on peut atteindre un plus haut degré de cohésion ainsi qu'un nouveau style de coopération, qui augmentent l'efficacité de la politique étrangère.

Le texte ne prévoit aucun contrôle juridique direct et indépendant. L'article 31 de l'Acte unique européen dit "expressis verbis" que la compétence de la Cour de Justice des Communautés Européennes n'est pas applicable à la coopération politique. Il y existe bien sûr des possibilités de sanctions propres à chaque Traité international, par exemple par des rétorsions.

De toutes façons, il faut ajouter que ni les sanctions juridiques de la Cour de Justice, ni les rétorsions entre les Etats ne sont compatibles avec l'esprit de la coopération politique. On ne peut pas imaginer que la République Française doive payer 1.000 Ecus, pour ne pas avoir consulté ses partenaires avant de prendre une position au Tchad. De même, l'impossibilité pour un Etat membre de se retirer de la coopération politique dans le cadre du nouveau texte ne constitue pas un argument très valable. Quelqu'un qui ne veut plus coopérer avec les autres est plus nuisible dans le système qu'en dehors.

Si on ne peut pas contrôler juridiquement les obligations des partis contractants, le texte peut néanmoins constituer une référence de portée générale. La Commission et le Parlement Européen peuvent maintenant invoquer un texte à caractère juridique et contraignant. Et les Etats membres peuvent se référer au texte si de nouvelles formes de coopération sont envisagées. En ce sens, la forme d'un traité est, peut être, plus un facteur de réduction de la flexibilité qu'une force mobilisatrice.

La question-clef de toute cette partie de l'Acte unique concerne la possibilité d'un nouveau style de coopération et d'une nouvelle cohésion. La manifestation d'une volonté politique dans un acte juridique peut avoir une répercussion sur les attitudes des membres. Les relations entre les Etats membres reposent-elles sur une nouvelle base ?

- la première argumentation de cette hypothèse sera que les acteurs de la diplomatie se sentent maintenant plus tenus de suivre le texte. Si on ratifie un traité, il faut rester fidèle à ses dispositions. C'est une dimension quasi morale avec une conséquence : si on ne suit pas les règles, on a des remords. C'est comme dans la vie quotidienne : si on passe au feu rouge, on a un sentiment de ne pas bien se comporter, même s'il n'y a pas de sanctions directes.

Si l'on prend les résultats généraux sur la culture politique comparée dans les Etats membres de la Communauté, il y a quelque littérature sur cela, on peut attendre des réactions différentes entre les pays. Certains gouvernements considéreront le texte juridique comme une obligation sérieuse. D'autres le prendront, peut être, comme un texte avec lequel on peut jouer et prouver son ingéniosité en échappant à certaines de ces obligations. La morale du groupe va s'orienter, peut être après certains délais, vers l'interprétation la moins contraignante.

- une deuxième argumentation en faveur d'un nouveau climat, est basée sur des théories de la coopération internationale fondées sur le modèle de "prisoners dilemma" et des biens publics. Selon l'argumentation de ces théories, le traité peut indiquer qu'on veut jouer le jeu parce que les autres le jouent. Et si tous suivent les règles, chaque Etat membre aura un profit considérable avec la réduction de l'incertitude pour ses propres politiques étrangères dans la vie internationale. Avec le saut qualitatif du traité, on peut être plus sûr de limiter le risque de domination par ses partenaires. Par intérêt propre, chaque Etat devrait donc renforcer la nouvelle cohésion et le nouveau style de la coopération.

- une troisième argumentation pour un nouveau climat est fondée sur l'idée que l'Acte unique dans son ensemble est un "package deal" de plusieurs politiques qu'on veut voir appliquées. Pour atteindre ses buts dans d'autres domaines chaque partenaire est préparé à investir aussi dans le domaine de la coopération politique.

Au regard des deux hypothèses selon lesquelles l'Acte unique n'est qu'une codification inutile des procédures existantes ou un saut qualitatif dans le sens de nouvelles attitudes et d'une nouvelle cohésion. Il apparaît que : les éléments de la première période seront décisifs pour l'évolution de la coopération politique. Un processus lent d'adaptation, ne permettrait pas d'échapper à l'approche traditionnelle.

II - L'Acte unique et les perspectives de l'Union européenne
=====

1. L'Acte unique renforce l'évolution des liens plus étroits entre les deux approches par :

- le fait d'avoir un Acte unique,
- le fait de donner à la Commission la responsabilité de veiller au maintien de la cohérence,
- l'association étroite du Parlement Européen,
- l'installation du secrétariat à Bruxelles qui permet, en outre, d'éviter un secrétariat général du Conseil de l'Union Européenne, dont le rôle et la place dans la construction européenne demeuraient incertains.

2. L'Acte unique renforce l'évolution vers une rationalisation limitée des procédures existantes par :

- l'extension de la "Troïka" vers un secrétariat souple,
- les articles concernant certaines attitudes au sein de la coopération politique et aussi par
- l'abstention de chaque réforme fondamentale vers un modèle soit plus fédéraliste soit plus intergouvernemental.

3. L'Acte unique confirme l'évolution vers un parallélisme des politiques nationales et d'une politique européenne coordonnée. Du point de vue de la politique nationale, la diversification des politiques extérieures et la multiplication des chemins que l'on peut poursuivre ne sont pas interrompues mais plutôt renforcées par les formules de l'Acte unique.

4. L'Acte unique confirme l'évolution vers un "pooling of sovereignties" sans un transfert de souveraineté ni à la Communauté sous forme d'action commune, ni à un groupe commun comme dans les plans Fouchet.

5. L'Acte unique ne confirme pas l'évolution des années soixante vers des formules souples sans formes juridiquement contraignantes.

Conclusions
=====

L'analyse, montre donc que la partie de l'Acte unique concernant les dispositions sur la coopération en matière de politique extérieure est caractérisée par des éléments identiques ou analogues aux autres parties de l'Acte unique : offrir un cadre juridique sans transfert de nouvelles compétences et sans bouleverser l'équilibre existant, mais avec la possibilité de créer un nouveau climat, un nouveau style fondé sur une pression morale engageant à suivre les textes et, peut être, sur la conviction que ces règles servent à l'intérêt propre de chaque Etat.

Si on partage une telle interprétation, le succès de cette partie, de même que celui des autres parties de l'Acte unique, dépendra des premières expériences : si l'esprit de Luxembourg fonctionne, si les "packages" de Luxembourg sont équilibrés pour tous les membres, les possibilités de réussite nous paraissent sérieuses. Sans un tel saut qualitatif dans les attitudes des Hautes Parties Contractantes, l'Acte unique dans la partie de la coopération politique, comme dans les autres parties, sera une révision des traités qui après quelques années n'intéressera plus que les historiens. Si cette interprétation est correcte, on ne doit pas rechercher une évolution pragmatique, il faut, au contraire, mettre en oeuvre, immédiatement, le nouveau "régime". La recherche d'une évolution longue conduirait au maintien du style de coopération de ces dernières années.

La succès dépendra aussi des défis de l'agenda international. S'il y a des problèmes d'un intérêt commun et avec une position forte et convergente comme ce fut le cas avec la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe dans les premières années de la coopération politique, ce nouveau style peut être créé et peut avoir une répercussion longue qui, plus tard, peut aussi avoir des effets positifs sur d'autres problèmes plus difficiles pour les Douze.

Si, au contraire, se présentent des défis internationaux ou quelques Etats membres jugent que la coalition européenne n'est pas le cadre approprié pour traiter de ce problème, l'esprit de Luxembourg peut disparaître assez vite.

Le succès de notre deuxième hypothèse (bas juridique donnant une nouvelle cohésion à la coopération européenne) dépendra ^{donc} des Etats membres eux-mêmes et de la situation internationale.

Si, dans cinq ans, il y a toujours matière à discuter les possibilités de reformuler encore une fois la coopération politique pour répondre à la clause de révision (paragraphe 12), nous pourrons empiriquement tester la validité des deux hypothèses que nous formulons aujourd'hui sur la nature et les conséquences de l'Acte Unique : nouvelle impulsion à la coopération politique ou codification inutile du statu quo.