

DOCUMENTATION EUROPÉENNE

série pédagogique

72/4

SOMMAIRE

**La Communauté et les pays
en voie de développement**

L'emploi des femmes

L'environnement, problème communautaire

Les banques dans la Communauté élargie

La Communauté et les pays en voie de développement

Cette fiche et ses annexes dressent un bilan et dessinent des perspectives. Coopération régionale d'abord, avec les conventions de Yaoundé et d'Arusha, l'ouverture aux pays du Commonwealth, et les nombreux accords qui préfigurent une politique méditerranéenne de l'Europe unie. Coopération qui s'élargira demain, avec les propositions de la Commission visant à favoriser les exportations et à augmenter l'aide à l'ensemble du tiers monde. Les chiffres en témoignent : beaucoup reste à faire.

L'emploi des femmes

L'égalité des salaires féminins et masculins est inscrite dans le Traité de Rome. Il y a cependant loin de la coupe aux lèvres. En cause : une formation négligée ou mal orientée, une méconnaissance des qualités propres de la main-d'œuvre féminine et du rythme de la vie familiale, une législation qui se révèle discriminatoire alors même qu'elle se veut protectrice, la persistance — enfin et surtout — d'anciennes conceptions sur le rôle de la femme et le sens de son travail.

L'environnement, problème communautaire

Davantage qu'un thème à la mode, autre chose qu'un avatar de la grande peur de l'an Mil. Les problèmes sont réels ; ils ignorent les frontières, et la Communauté ne pouvait rester insensible aux débats qu'ils soulèvent. Le premier programme d'action de la Commission met également l'accent sur les dimensions régionales et sociales du phénomène « nuisances ».

Les banques dans la Communauté élargie

Les banques jouent un rôle essentiel dans la circulation de l'argent et dans le financement des activités économiques. A l'intérieur de la Communauté élargie, le statut des banques reste cependant très variable selon les pays. Les rapprochements internationaux dans ce secteur ne se traduisent que rarement par des fusions. L'Europe des banquiers reste celle des patries.

La Communauté et les pays en voie de développement

La Communauté aborde une étape nouvelle de sa politique d'aide au développement. L'association eurafricaine fait partie de l'acquis communautaire et doit être « maintenue, perfectionnée, renforcée ». Mais la Commission européenne estime le moment venu d'élaborer et de mener une politique globale de coopération au développement, et le « sommet » de Paris s'est prononcé dans le même sens.

La politique menée par la Communauté à l'égard des pays en voie de développement a souvent été critiquée, non tant par les pays pauvres eux-mêmes que par les nations industrialisées. Celles-ci s'en prenaient surtout à l'association entre la Communauté et dix-huit Etats africains et malgache. Taxée de « régionaliste », la politique communautaire de coopération au développement fut souvent vouée aux gémonies dans les instances internationales. Les « Six » ont répondu par un certain nombre de mesures : accords commerciaux ou préférentiels avec des pays ne faisant pas partie de l'association eurafricaine, concessions tarifaires autonomes sur des produits intéressant le tiers monde, actions en faveur des accords mondiaux sur les produits de base, octroi de « préférences généralisées »...

I. Coopération régionale

A. La Convention de Yaoundé

Les faits qui ont amené les « Six » à fonder une association avec dix-huit Etats africains et malgache (les EAMA)¹ sont connus : lors de la signature du Traité de Rome, en 1957, certains Etats, la France plus particulièrement, entretenaient des liens privilégiés avec de nombreux pays d'Outre-Mer, et insistèrent pour que l'Europe en train de naître ne fasse pas fi de ces liens.

A l'époque, de nombreux observateurs estimaient que cette association eurafricaine n'était pas appelée à durer. Selon eux, il s'agissait uniquement de faciliter la transition entre le régime colonial et l'indépendance. L'histoire en a jugé autrement : 15 ans après la signature du Traité de Rome, la CEE et les EAMA ont non seulement conservé leurs liens, mais on peut dire qu'ils les ont même renforcés.

La deuxième Convention de Yaoundé — qui est le fondement de l'association eurafricaine — a été signée le 29 juillet 1969 et expire le 31 janvier 1975². On peut la caractériser comme suit.

1. Des institutions paritaires

Les organes créés pour gérer l'association ont tous un caractère rigoureusement paritaire.

¹ Mauritanie, Sénégal, Mali, Volta, Côte-d'Ivoire, Niger, Togo, Dahomey, Cameroun, Tchad, Congo, Gabon, Centre-Afrique, Zaïre, Rwanda, Burundi, Somalie, Madagascar.

² La première Convention, « Yaoundé I », couvrait la période 1965-1969. Auparavant, les relations entre les « Six » et les « Dix-Huit » étaient régies par une convention annexée aux articles 131 à 136 du Traité de Rome.

Le Conseil d'Association, composé d'une part de membres du Conseil de Ministres de la Communauté et de la Commission européenne, d'autre part d'un membre du gouvernement de chacun des Etats africains associés, est le principal organe de l'association. Ses décisions, qu'il prend à l'unanimité, peuvent concerner tous les aspects couverts par la Convention de Yaoundé et lient tous les associés.

Cependant, la fréquence réduite de ses réunions — théoriquement une fois l'an, sauf circonstances exceptionnelles — fait qu'il délègue largement ses pouvoirs de gestion au Comité d'Association qui se réunit plus souvent et groupe en général les ambassadeurs des Etats associés. Le rôle de consultation du Conseil d'Association — carrefour privilégié pour les rencontres à un haut niveau entre la Communauté et les EAMA — doit aussi être mis en évidence.

La Conférence parlementaire, composée de 54 membres du Parlement européen et du même nombre de députés des EAMA (trois par Etat), se réunit une fois par an. Son rôle est consultatif, mais ne doit pas être sous-estimé pour autant.

La Cour arbitrale, formée de cinq membres — deux juges de la Communauté, deux juges des pays associés et un Président nommé par le Conseil d'Association —, tranche les différends qui surgissent à propos de l'application de la Convention de Yaoundé. Jusqu'à présent elle n'a pas eu à régler de graves litiges.

2. Une coopération technique et financière

L'aide financière et technique de la Communauté se réalise par l'intermédiaire du Fonds européen de Développement (FED). Depuis 1964, la Banque européenne d'Investissement (BEI) complète l'aide de la CEE. Celle-ci se répartit ainsi (en millions d'U.C.) :

	Yaoundé I	Yaoundé II
FED		
Dons	620	748
Prêts spéciaux	46	80
Total	666	828
BEI		
Prêts	64	90
Total pour 5 ans	730	918
Total par année	146	184

En plus des aides communautaires, les Etats associés perçoivent des aides individuelles de la part des Etats membres, notamment de la France et de la Belgique et d'une façon croissante de l'Allemagne. Ces aides bilatérales représentent environ 60 % de l'assistance financière accordée aux EAMA, tandis que l'aide communautaire s'élève à 20 %.

Le FED est alimenté par les contributions budgétaires des « Six », à raison d'un tiers pour la France, un tiers pour l'Allemagne, et un tiers pour les quatre autres Etats membres. En revanche, les ressources de la BEI ne proviennent pas du budget de la CEE, mais de son propre fonds alimenté par le marché financier.

Les règles financières de l'Association étant très souples, le montant total des aides est garanti pour les cinq années couvertes par la Convention. Cela permet au Fonds et à la Banque de ne pas être tenus par un budget annuel, et aux « Dix-Huit » d'utiliser les aides communautaires pour financer des programmes de développement à long terme.

Environ 80 % de l'aide de la CEE sont faits sous la forme de prêts non remboursables, car les besoins des pays associés sont tels qu'ils sont souvent dans l'incapacité d'emprunter même à des taux d'intérêt très réduits.

Au fil des années le champ d'application de l'aide de la Communauté s'est constamment élargi. Finançant surtout, aux premiers temps de l'association, des projets d'infrastructure de base (routes, ports, écoles...), les « Six » s'efforcent actuellement d'encourager le développement des secteurs productifs et principalement de l'agriculture et de l'industrie.

3. Dix-huit zones de libre-échange

La Convention de Yaoundé institue entre chacun des EAMA et la Communauté une zone de libre-échange ; le commerce entre ces pays et la CEE se fait en franchise de droits de douane. Des restrictions ont cependant été apportées de part et d'autre à ce principe. Les EAMA ont la possibilité — ce qui se comprend aisément — de protéger leur économie naissante contre les importations communautaires, en maintenant ou instituant des quotas d'importation ou des droits de douane. Les « Six » de leur côté ont décidé que les produits agricoles des EAMA « homologues ou concurrents » de leurs propres productions agricoles, ne pourraient pénétrer librement dans le Marché commun. Ils bénéficient cependant d'un régime préférentiel.

B. L'accord d'Arusha

Le 24 septembre 1969 fut signé à Arusha un accord d'association entre la Communauté et trois pays d'Afrique de l'Est : le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie. On a pu dire de cette convention, qui expire le 31 janvier 1975, qu'elle était « Yaoundé moins le FED ». En effet, seuls les deux premiers volets de la Convention de Yaoundé sont applicables aux pays est-africains : institutions paritaires (Conseil d'Association, Conférence parlementaire, Cour arbitrale) et zone de libre-échange, avec, sur ce dernier point, les mêmes restrictions réciproques que dans l'association entre la CEE et les EAMA.

C. L'élargissement de la Communauté

La manière dont devraient être régies les relations entre certains pays en voie de développement du Commonwealth et la Communauté élargie n'a pas, à proprement parler, posé de problèmes importants aux négociateurs britanniques et communautaires. Aux termes de l'accord intervenu, les vingt pays indépendants du Commonwealth situés en Afrique, dans l'Océan Indien, dans le Pacifique ou dans les Caraïbes³ auront le choix entre

³ Barbades, Botswana, Fidji, Gambie, Ghana, Guyane, Jamaïque, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Nigéria, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Tonga, Trinité et Tobago, Ouganda, Zambie.

trois formules pour régler leurs relations avec la Communauté élargie.

• *Participation à la nouvelle Convention* qui régira, après l'expiration de l'actuelle Convention de Yaoundé, les relations entre les EAMA et la Communauté. Cette formule est celle qui offre le plus d'avantages — mais aussi d'obligations — aux pays du Commonwealth. C'est elle aussi qui a suscité le plus de craintes de la part des EAMA. Ceux-ci ont maintes fois exprimé leurs craintes de voir l'association eurafricaine perdre, en s'élargissant, une partie de sa substance et de son originalité. La réponse de la Communauté a toujours été très ferme : l'acquis et les principes fondamentaux de l'association devront être conservés et sur aucun des trois volets — institutions paritaires, assistance financière et technique, libre-échange — les EAMA ne devraient voir leur avantage diminuer.

D'ores et déjà, un des pays intéressés — l'île Maurice — a mené et conclu avec la Communauté des négociations en vue d'accéder à la Convention de Yaoundé. Ces discussions ont été facilitées par le fait qu'elles ne concernaient pas le régime à réserver aux exportations mauriciennes de sucre qui constitue la principale production de l'île. Il faudra attendre 1974 et l'expiration du « Commonwealth Sugar Agreement » pour que la Communauté élargie montre de quelle manière elle envisage d'aménager ses relations avec les pays des Caraïbes et de l'Océan Indien producteurs de sucre.

• *Conclusion d'une ou de plusieurs conventions d'association particulières* sur la base de l'article 238 du Traité de Rome, comportant des droits et des obligations réciproques, notamment dans le domaine des échanges commerciaux.

Cette formule est très flexible, et les négociateurs l'ont voulu ainsi. En effet, entre l'accession à la Convention de Yaoundé et la signature d'un simple accord commercial, avec la CEE, les Etats intéressés du Commonwealth ont toute une gamme de solutions. La plus simple serait d'instituer entre eux et la Communauté un arrangement du type de celui d'Arusha.

• *Conclusion d'accords commerciaux* en vue de faciliter et de développer leurs échanges avec la Communauté. Les accords pourraient être établis sur les mêmes fondements que ceux liant actuellement les « Six » à certains pays du Bassin méditerranéen.

Quoi qu'il en soit, les négociations prévues pour la conclusion des accords sur l'une des trois formules de l'offre devraient être entamées avant le 1^{er} août 1973, et il a été jugé souhaitable que les Etats du Commonwealth intéressés prennent position le plus rapidement possible. C'est en 1973 que devront également être renégociés les termes des accords de Yaoundé et d'Arusha, avec la participation, cette fois, des nouveaux Etats membres de la Communauté élargie.

D. Le Bassin méditerranéen

Une autre série d'accords ont été conclus par les « Six » avec la plupart des pays du Bassin méditerranéen.

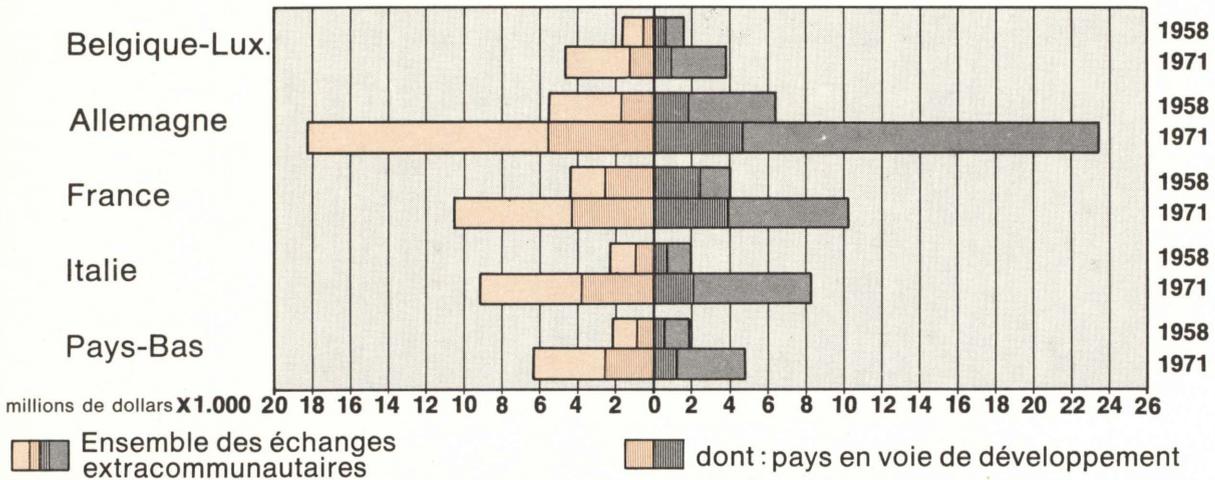
1. Accords d'associations prévoyant la possibilité d'adhésion à terme à la Communauté

Grèce : signé à Athènes le 9 juillet 1961 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1962 pour une durée illimitée, cet accord prévoit l'établissement d'une union douanière avec la Communauté, à réaliser sur une période de 12 à 22 ans. La CEE et la Grèce s'accordent mutuellement un certain nombre de réductions tarifaires.

L'accord prévoit également l'harmonisation des politiques économiques, une assistance financière (125 millions d'U.C. pour cinq ans) et des institutions communes : un Conseil d'association chargé de la gestion, une Commission mixte parlementaire.

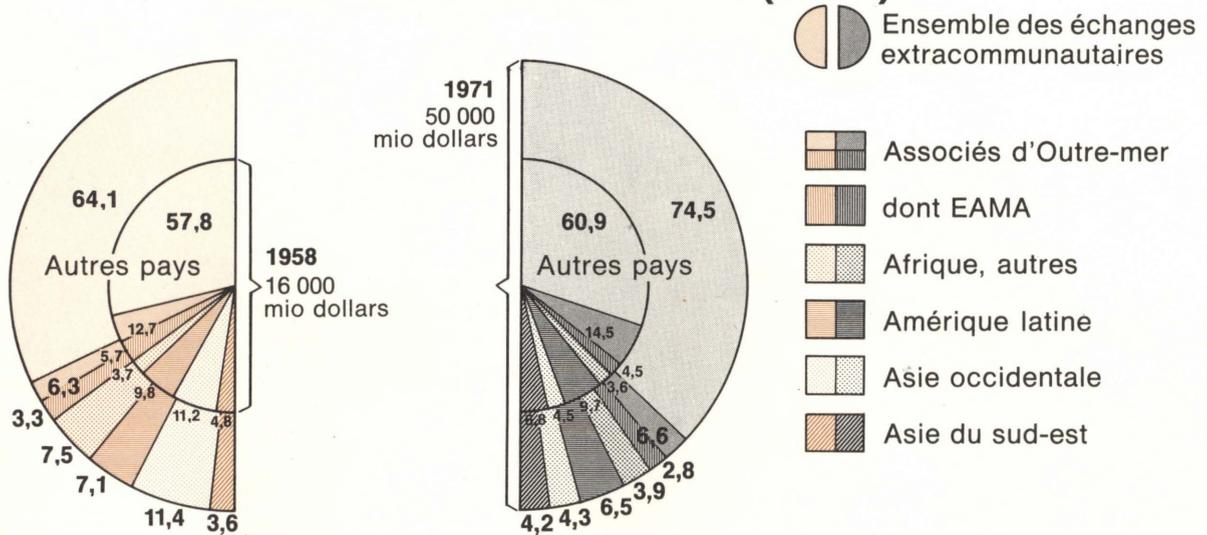
①

ÉVOLUTION DES ÉCHANGES DE LA CEE, 1958 - 1971



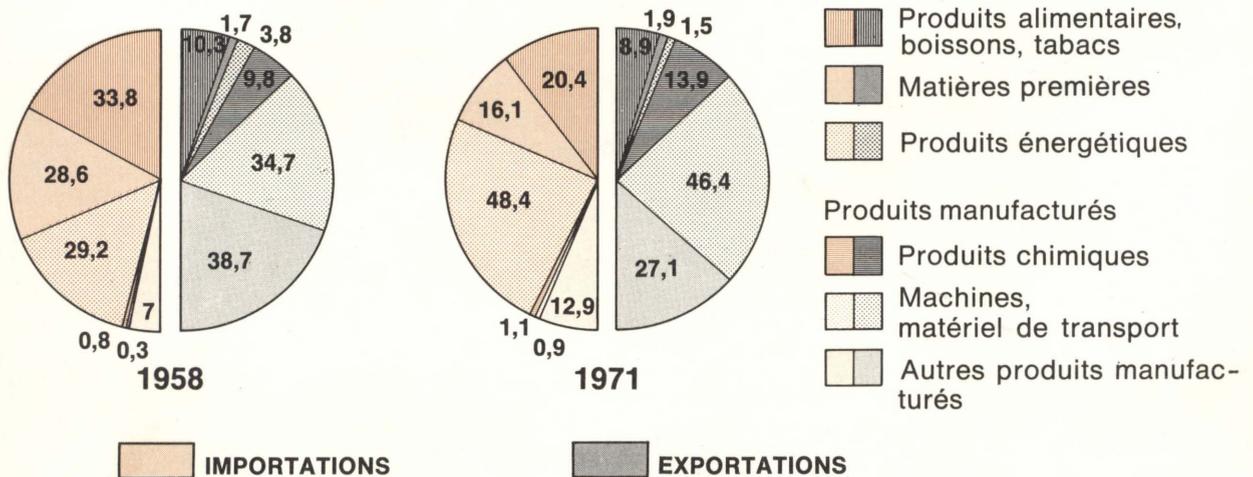
RÉPARTITION DES ÉCHANGES DE LA CEE, PAR GROUPES DE PAYS (en %) ②

②



③

ÉCHANGES CEE - PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, PAR PRODUITS (en %) ③

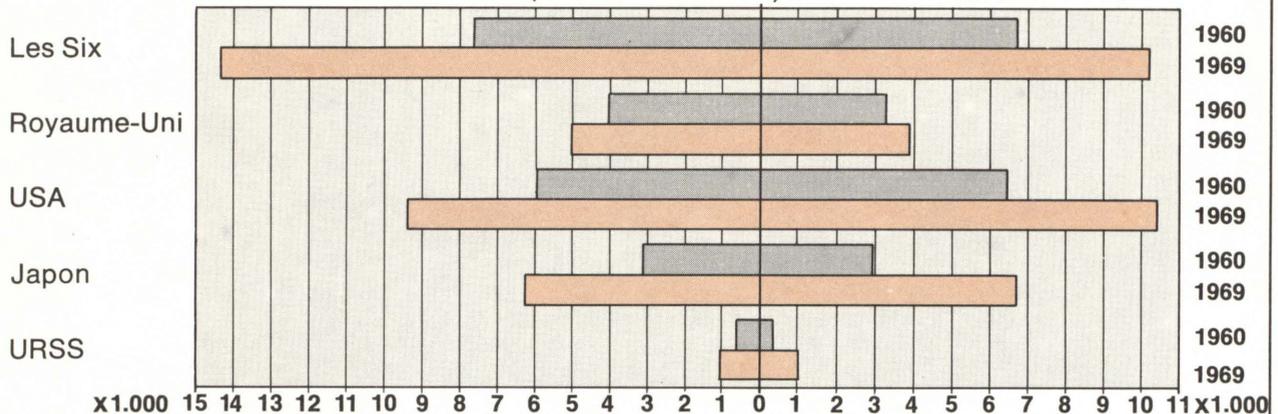


Source : OSCE

④

COMMERCE GLOBAL AVEC LES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

IMPORTATIONS (millions de dollars) EXPORTATIONS



⑤

APPORTS NETS DE RESSOURCES FINANCIÈRES AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT, A L'ÉCHELLE MONDIALE

(millions de dollars)

flux publics	7.192
flux privés (sans les bénéfices réinvestis)	4.858
Total	12.050

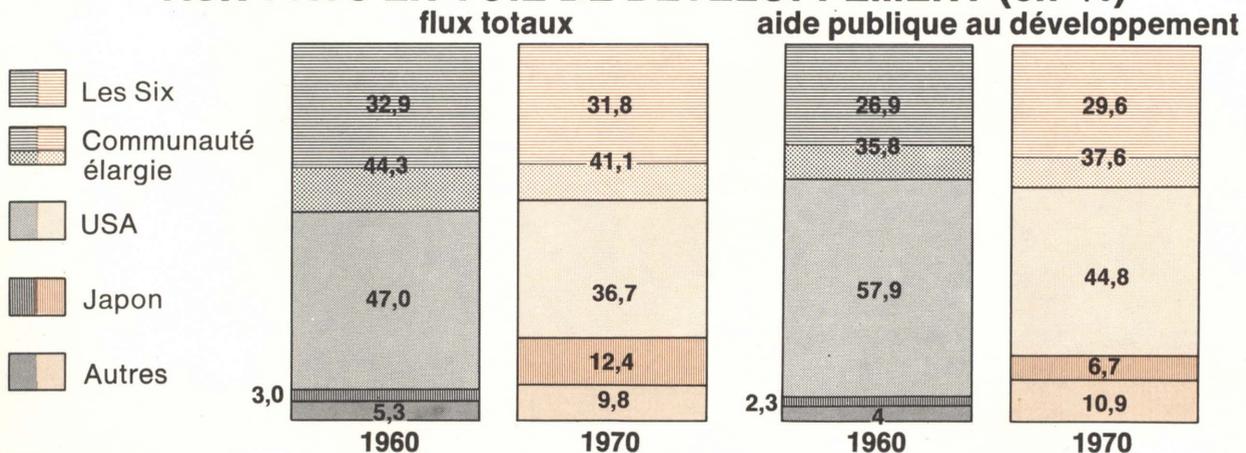
DÉFICIT COURANT DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT (principales composantes)

Balance commerciale (importations moins exportations) (1)	5.800
Revenus du capital	6.800
Total	12.600

(1) Avec la CEE, la balance commerciale des pays en voie de développement est bénéficiaire (Déficit cumulé de la CEE 1958 - 1969 : 9,6 mrd. dollars)

⑥

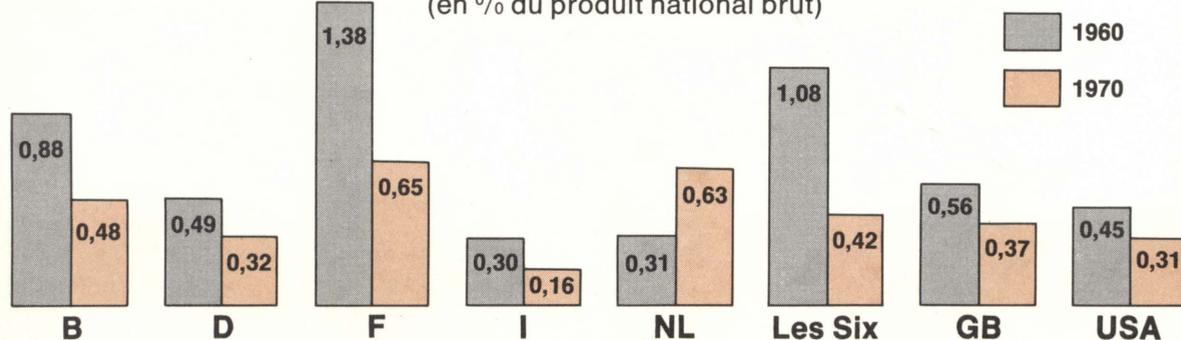
ORIGINE DES APPORTS DE RESSOURCES FINANCIÈRES AUX PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT (en %)



⑦

L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

(en % du produit national brut)



Source : OCDE

L'accord d'Athènes prévoit en outre, au titre de son article 72, une adhésion ultérieure à la CEE. Depuis le coup d'Etat de 1967, l'accord est « gelé », c'est-à-dire limité à la gestion courante. Son adaptation à la Communauté élargie fait toutefois l'objet de négociations, avec notamment une demande d'Athènes portant sur l'obtention de concessions pour ses exportations de vins.

Turquie : signé à Ankara le 12 septembre 1963 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964, pour une durée non limitée, cet accord prévoit trois phases :

— Une phase préparatoire de cinq ans au cours de laquelle la Turquie doit renforcer son économie avec l'aide de la CEE, pour atteindre un niveau de développement suffisant. Dans ce but 175 millions d'U.C. pour cinq ans ont été accordés à Ankara qui bénéficie en outre de nombreuses préférences tarifaires.

— Une phase transitoire de 12 à 22 ans, aux termes de laquelle devrait se réaliser une union douanière avec la Communauté. Une aide financière de 195 millions d'U.C. est prévue.

— Une phase définitive qui consisterait en une gestion de l'union douanière réalisée et en une préparation éventuelle d'une adhésion ultérieure.

2. Accords d'association « simples »

Tunisie, Maroc : signés respectivement le 28 et le 31 mars 1969, ces accords ont une durée de cinq ans et sont limités dans un premier temps à de simples dispositions commerciales. Il est d'ores et déjà prévu de les renégocier sur des bases élargies et d'y inclure notamment des dispositions mettant en œuvre une coopération économique, technique et financière.

Des négociations avec l'Algérie ont débuté en juillet 1972, en vue de la signature d'un accord d'association similaire.

Malte : signé le 5 décembre 1970, pour cinq ans, l'accord prévoit l'établissement d'une union douanière au bout d'une dernière étape, dont les modalités n'ont pas encore été arrêtées. Pour le moment, seules des dispositions d'ordre commercial sont prévues. Comme pour le Maroc et la Tunisie, on prévoit de négocier avec La Valette un nouvel accord stipulant des mesures de coopération économique, technique et financière.

Un accord du même type est en cours de négociation avec Chypre.

3. Accords commerciaux préférentiels

Espagne : signé le 29 juin 1970, pour une première étape d'au moins six années, l'accord a pour le moment un contenu exclusivement commercial. Le passage à la deuxième étape — dont les dispositions n'ont pas encore été arrêtées — est subordonné au consentement des deux parties.

Israël : signé le 29 juin 1970, pour une durée de cinq ans, l'accord prévoit la possibilité de développements ultérieurs. Pour le moment, il ne contient que des dispositions d'ordre commercial.

Egypte : les négociations en vue de conclure un accord commercial préférentiel se sont achevées le 2 octobre 1972.

Signalons par ailleurs que la Communauté, dans le cadre des relations avec les pays de l'AELE non candidats à l'adhésion au Marché commun, a signé un accord avec le Portugal en vue de réaliser une zone de libre-échange industrielle, assortie de dispositions pour certains produits agricoles.

4. Accords commerciaux non préférentiels

Liban : l'accord, signé le 21 mai 1965, et entré en vigueur le 1^{er} juillet 1968, expirait le 30 juin 1971. Il a été deux fois prorogé pour une durée d'un an. L'accord est « mixte » : une partie des questions dont il traite sont de la compétence des Etats membres. Sur le plan commercial, les deux parties s'accordent mutuellement le

traitement de la nation la plus favorisée. En matière de coopération technique, les Etats membres coordonnent les actions qu'ils entreprennent avec la République libanaise. Un nouvel accord commercial de type préférentiel est en cours de négociation.

Yougoslavie : signé le 19 mars 1970, l'accord entre la Yougoslavie et la CEE a une durée de trois ans. L'essentiel de ses dispositions porte sur les facilités à accorder aux exportateurs yougoslaves de viandes bovines.

Il est dans l'intérêt de la Communauté de donner aux engagements actuels à l'égard de certains pays méditerranéens plus d'homogénéité, et aussi plus d'efficacité, en complétant progressivement les dispositions commerciales des accords par des mesures de coopération financière et technique englobant également certains problèmes sociaux. Une proposition en ce sens a été faite en septembre 1972.

II. Programme d'action de la Communauté

Le 1^{er} juillet 1971, sans plus attendre les initiatives des autres grandes puissances commerciales, la Communauté mettait en vigueur les « préférences généralisées » en faveur de l'ensemble des produits industriels manufacturés et semi-manufacturés et de certains produits agricoles transformés originaires de tous les pays en voie de développement. Il s'agit en fait d'une renonciation unilatérale aux droits de douane qui frappaient ces produits. Les préférences sont accordées, sans réciprocité, dans la limite d'un certain contingent ou, plus souvent, d'un plafond destiné à s'élever chaque année, au fur et à mesure que croissent les échanges de la CEE avec les autres pays industrialisés. Ce plafond ne s'appliquera en pratique qu'aux produits les plus « sensibles », pour lesquels les pays du tiers monde sont déjà compétitifs en général.

La Communauté marquait ainsi sa volonté de soutenir l'industrialisation du tiers monde. Les préférences généralisées, de même que la suspension ou la diminution des droits de douane appliqués à certains produits tropicaux, ont sans doute pour effet de réduire les préférences spéciales dont jouissent les Etats africains associés, mais ceux-ci bénéficieront des préférences généralisées accordées par les autres puissances industrialisées. Par ailleurs, les limites d'une politique fondée uniquement sur des aménagements tarifaires sont de plus en plus marquées. De nouvelles recherches sont en cours pour trouver des formules qui permettent d'accroître les exportations des Etats africains vers la Communauté.

Si la Communauté doit maintenir sa politique de coopération régionale en Afrique et dans le Bassin méditerranéen, on est de plus en plus conscient du fait que l'Europe doit assumer pleinement ses responsabilités mondiales, en faveur du développement.

Dès juillet 1971, la Commission des Communautés européennes adoptait son « Mémoire sur une politique communautaire de coopération au développement », dans lequel elle indiquait les voies à suivre pour aider efficacement les peuples du tiers monde.

Partant de l'idée que l'association avec les EAMA avait constitué pour la Communauté « à la fois le banc d'essai technique et le révélateur de sa volonté politique de prendre de plus en plus largement en considération ses responsabilités à l'égard de tous les pays en voie de développement », la Commission proposait dans son Mémoire un certain nombre de principes généraux :

• *Intégrer la coopération au développement dans le processus d'unification européenne.* — Le raisonnement de la Commission est très simple : si l'on ne veille pas à la compatibilité des « objectifs internes et externes » de l'intégration européenne, il y a de grands risques d'une part que celle-ci en souffre, et d'autre part que la portée

de la politique d'aide au développement en soit considérablement réduite.

• *Coordonner progressivement les politiques nationales de coopération.* — Cette coordination, précise la Commission, ne signifie pas que l'on veuille aboutir à des politiques uniformes et identiques, mais bien plutôt que l'on introduise davantage de cohérence, et donc d'efficacité, dans les politiques d'aides des Etats membres.

• *Approfondir l'acquis communautaire.* — La politique communautaire à l'égard des Etats africains et méditerranéens associés doit être non seulement maintenue mais développée ; en même temps, la Communauté devra concevoir et appliquer une stratégie à l'égard de l'ensemble des pays pauvres.

• *Prévoir de nouvelles possibilités financières.* — Pour permettre à la Communauté de mettre en œuvre un certain nombre d'actions concrètes, il est nécessaire de la doter des moyens qui lui font actuellement défaut. Il s'agit non seulement de renforcer la coopération financière avec les EAMA, mais aussi de répondre aux sollicitations émanant d'autres pays en voie de développement.

Selon la Commission, les premières actions concrètes devraient s'organiser autour des deux axes suivants : dans le domaine commercial, dépasser les simples mesures de concessions tarifaires, et, dans le domaine financier, augmenter et harmoniser les aides.

1. Favoriser les exportations des pays pauvres

La Commission insiste en premier lieu pour que les marchés de trois des principaux produits de base : café, cacao et sucre, soient mieux disciplinés.

Venant, par la valeur des échanges internationaux, en deuxième position après le pétrole, le café fournit à certains pays l'essentiel de leurs recettes d'exportation. Au cours des dernières années, le marché mondial de ce produit a continué à être excédentaire, malgré la diminution de la production brésilienne. La Commission estime que l'accord international — qui groupe les principaux pays producteurs et consommateurs — ne doit pas être fondamentalement modifié lors de son renouvellement en 1973 mais que tous les moyens qu'il préconise doivent être vraiment appliqués. Ainsi le Fonds de diversification, dont le but est d'assurer l'équilibre du marché à moyen terme, ne devrait pas faire porter tous ses efforts sur la limitation de la production, mais prendre des mesures dans le domaine du stockage, de la préparation, du conditionnement et de la commercialisation.

Occupant une part plus réduite que le café dans le commerce mondial, le cacao n'en constitue pas moins une source substantielle de revenus pour un certain nombre de pays, notamment africains. La signature d'un accord mondial permettrait à ces pays de ne plus dépendre d'une manière aussi étroite de la fluctuation des cours. Mais la conclusion d'un tel accord se heurte à l'opposition de certains grands pays consommateurs, et notamment des Etats-Unis. La Commission annonce clairement la couleur. S'il s'avérait impossible de mettre sur pied une organisation internationale du marché du cacao, la Communauté devrait prendre l'initiative et coopérer à la mise en œuvre d'un accord limité, dès 1973, qui exclurait donc de ce fait certains pays. Le champ couvert par cet accord serait loin d'être négligeable, puisque la Communauté élargie sera le premier importateur mondial de cacao, et puisque la Commission propose que les pays qui ne sont pas associés ou « associables » à la CEE puissent en bénéficier.

Le problème du sucre se pose dans des termes très différents. Notamment parce que de nombreux experts prévoient une augmentation considérable de la consommation mondiale, qui pourrait passer de 75 millions de tonnes aujourd'hui à 105 millions de tonnes en 1980. Il s'agit de savoir qui — des pays riches ou des pays en voie de

développement — répondra à ces besoins croissants. Dans l'état actuel des choses, et en laissant jouer la « libre concurrence », les pays pauvres ne pourront couvrir qu'une part minime de cet accroissement de la demande, accroissement qui, soit dit en passant, se produira avant tout chez eux. Trois échéances fondamentales vont se présenter de 1973 à 1975 : la renégociation de l'accord mondial en 1973, le renouvellement du « Commonwealth Sugar Agreement » en 1974, et la fixation, en 1975, du régime définitif de la betterave à sucre, dans le cadre de la politique agricole communautaire. La Commission reste vague sur l'attitude à prendre à l'égard de ces deux premières échéances. Elle est en revanche très nette en ce qui concerne la troisième : la Communauté élargie, annonce-t-elle, devra avoir une production inférieure à sa consommation.

Toujours dans le domaine commercial, la Commission souhaiterait que la Communauté ne s'en tienne pas à la mise en œuvre de mesures visant à améliorer le fonctionnement des marchés. Elle insiste tout particulièrement pour que l'on aide les pays en voie de développement à améliorer leur technique de pénétration des marchés. Il serait aussi souhaitable de créer dans les Etats membres où cela n'a pas été déjà fait, des « centres de coopération » spécialisés dans le commerce avec les pays du tiers monde. La Communauté pourrait aussi accorder à ces pays une assistance technique et financière destinée à améliorer la normalisation de leurs produits pour les adapter aux normes européennes (législatives, sanitaires...) et au goût de la clientèle.

La Commission préconise deux autres types de mesures susceptibles de faire augmenter la consommation communautaire de produits tropicaux : d'une part, la suppression progressive des droits d'accise nationaux (les Six se sont d'ailleurs engagés, en adaptant leur programme d'union économique et monétaire, à harmoniser leur fiscalité indirecte), d'autre part la protection des appellations d'origine. A l'heure où les industries alimentaires utilisent de plus en plus de composants organiques, il serait souhaitable de mettre en valeur les produits naturels en les mentionnant comme tels sur les étiquetages.

2. Augmenter et harmoniser l'aide financière

La priorité donnée par la Commission aux mesures de caractère commercial ne lui fait pas négliger pour autant l'effort à accomplir pour augmenter et harmoniser l'aide financière aux pays pauvres.

La Commission demande tout d'abord, et cet objectif est toujours particulièrement ambitieux, que les Etats membres suivent les recommandations formulées par l'ensemble des organismes internationaux : consacrer au plus tard en 1975, 0,7 % de leur PNB à l'aide publique. Pour l'Italie, par exemple, cela ne représenterait rien de moins qu'une multiplication par quatre du volume d'aide publique accordée actuellement.

Les aides des Etats membres devraient ensuite être harmonisées pour permettre aux pays en voie de développement de mieux planifier leurs investissements. La Commission suggère de définir des lois programmes nationales qu'on puisse confronter dans le cadre de la politique à moyen terme.

Pour alléger les charges pesant sur les pays en voie de développement, la Commission demande aux Etats membres d'harmoniser les conditions d'octroi de leurs aides (pour éviter que les prêteurs « libéraux » ne s'alignent sur les plus durs) et d'augmenter le volume de leurs dons, qui ont singulièrement tendance à diminuer depuis quelques années au profit des prêts.

La Commission envisage enfin le déliement progressif des aides des Etats membres. On sait que cette liaison vise à obliger le bénéficiaire à utiliser l'aide reçue dans le pays donneur (par exemple en y achetant son matériel...). La Commission suggère le déliement de ces aides, dans un premier temps à l'échelle communautaire.

L'emploi des femmes

A l'heure où les femmes prennent sur le marché du travail une place de plus en plus importante, la Direction générale des Affaires sociales de la Commission des Communautés européennes a voulu entamer un inventaire de la condition féminine. Cet inventaire commence par l'emploi, qui est certainement l'un des aspects les plus importants du problème. M^{me} Evelyne Sullerot, sociologue, a présenté à ce titre un rapport¹ qui recueille et analyse les données fournies par les six Etats membres fondateurs de la Communauté.

Les 93 930 000 femmes que comptent les « Six » représentent 52 % de la population, et leur part dans la population active totale varie fortement d'un pays à l'autre : France 37 %, Allemagne 34 %, Belgique 29 %, Italie 27 %, Luxembourg 26 % et Pays-Bas 23 % (chiffres de 1968-1969). En Grande-Bretagne et au Danemark en 1967, on atteignait respectivement 35 et 37 %. Au début des années 60, ce taux était de 26 % en Irlande.

Le total de la population active féminine dans les six pays s'élève à 22 654 000 personnes, soit 37,6 % de la population féminine en âge de travailler (de 14 à 65 ans). C'est en France, avec 46,6 %, puis en Allemagne, avec 40,3 %, que le taux d'activité est le plus élevé. Viennent ensuite la Belgique 33,6 %, l'Italie 29,9 % et, en dernière position, les Pays-Bas avec seulement 26,3 femmes actives pour 100 femmes âgées de 14 à 65 ans.

Les raisons expliquant les taux élevés d'activité féminine sont très variables et pas toujours déterminantes. Les régions en expansion économique ont souvent, dans les secteurs secondaire et tertiaire, un taux d'emploi féminin

plus élevé que les régions en stagnation économique. Mais la proportion d'agricultrices perturbe les évaluations dans les régions rurales, et des régions italiennes et néerlandaises démentent l'affirmation suivant laquelle l'urbanisation entraînerait nécessairement une augmentation du travail féminin.

Les branches d'activité

Quelles sont les branches d'activité qui occupent le plus les femmes ?

On constate que les travailleuses du tertiaire (services) forment partout plus de 50 %, sauf en Italie où elles ne sont que 41,6 % contre 26,8 % dans le secteur agricole qui n'occupe que 4,1 % des Néerlandaises travaillant en dehors du foyer.

Répartition des femmes actives entre les divers secteurs d'activité

Secteurs d'activité	Allemagne %	France %	Italie %	Pays-Bas %	Belgique %	Luxembourg %
Agriculture	14,4	13,7	26,8	4,1	6,4	14,6
Industrie	34,7	25,9	31,6	23,7	28,8	12,7
Services	50,9	60,4	41,6	72,2	64,8	72,8

Dans les secteurs secondaire et tertiaire, la main-d'œuvre féminine tend à se concentrer dans certaines branches dites féminines ou « féminisées ». Ces branches ne sont pas les mêmes partout, mais de près ou de loin,

historiquement ou matériellement, elles se rapprochent des

¹ *L'emploi des femmes et ses problèmes dans les Etats membres de la Communauté européenne.*

travaux que la femme effectuait traditionnellement dans sa maison : industrie textile, alimentaire, professions éducatives et paramédicales.

La féminisation de certaines branches est due aussi à l'utilisation de critères comme l'infériorité musculaire et la dextérité supérieure des femmes, qui les amènent à travailler dans l'électricité, les petits montages en mécanique, etc., où les tâches, les cadences, ne sont pas nécessairement moins pénibles que là où l'on demande un travail de force.

Une dernière raison de cette « féminisation » de certaines branches est la moindre qualification de la main-d'œuvre féminine.

Si c'est dans le secteur des services qu'il y a le plus de femmes au travail, c'est là aussi que l'on trouve, à la fois, les meilleures réussites professionnelles (professeurs, médecins) et les catégories les plus démunies (vendeuses, femmes de service, etc.).

Les facteurs démographiques

L'emploi féminin est en grande partie conditionné par des facteurs démographiques : partout, les hommes vivent de cinq à huit ans de moins que les femmes, en moyenne. Les femmes se marient de plus en plus jeunes. Les taux de natalité sont faibles ou modérés comme le montrent les chiffres de 1969 :

Naissance pour 1 000 habitants

Allemagne	14,8
France	16,7
Italie	17,3
Pays-Bas	19,2
Belgique	14,6
Luxembourg	13,3
Grande-Bretagne	16,6

Aux Pays-Bas et en Allemagne, on constate que les filles entre 14 et 19 ans travaillent plus souvent que les garçons du même âge, mais la prolongation des études tend à diminuer leur nombre partout.

Le sommet des courbes d'activité féminine se situe toujours entre 20 et 24 ans, avec un début de chute vers 23 ans, qui coïncide avec l'abaissement de l'âge du mariage, les femmes de moins de 25 ans ayant davantage d'enfants que par le passé.

Si, en France, en Grande-Bretagne et au Danemark, on constate, comme dans la plupart des pays industrialisés, un autre « sommet d'activité » vers 40-45 ans, ailleurs dans la Communauté, l'emploi féminin tend plutôt à décliner régulièrement avec l'âge.

Les femmes qui retournent, et le plus rapidement, au travail après les années consacrées à l'éducation des enfants et au foyer, sont celles qui ont la meilleure formation professionnelle. L'élévation générale du niveau d'éducation permet donc de prévoir des reprises d'activité plus nombreuses à l'avenir et des périodes d'interruption plus courtes.

Après 55 ans, les taux d'activité féminins baissent rapidement, sauf en France où 35 % des femmes de 60 à 64 ans seraient actives.

Des six pays, seuls les Pays-Bas ne comptent qu'une faible minorité de femmes mariées dans la population féminine active ; ailleurs elles forment la majorité : 56,4 % en Allemagne, 58,1 % en France, 63 % en Belgique, et cette tendance, due à la convergence des circonstances matérielles et de l'évolution des esprits, ne peut que se poursuivre. Mais la présence d'enfants reste, elle, un obstacle majeur au travail des femmes, qui n'est dû dans de telles circonstances qu'à des nécessités matérielles.

Toutefois, parmi la nouvelle génération de jeunes mères, le pourcentage de femmes au travail augmente, jusqu'à atteindre 42 % chez les citadines de 23 ans en Allemagne, alors que, paradoxalement, le divorce subsiste entre l'évolution des faits et les préjugés à l'encontre des mères qui travaillent, ce qui, d'ailleurs, entraîne la femme à vivre sa vie professionnelle dans un certain état de culpabilité permanente.

Protections et discriminations

Des réglementations, d'ailleurs diverses selon les Etats membres, interdisent d'employer les femmes, comme les enfants, à des travaux qualifiés dangereux, fatigants ou insalubres. Souvent on manque d'imagination pour ouvrir, moyennant quelques aménagements techniques, l'accès de certains emplois aux femmes, alors que ces exclusives permettent de moins rémunérer le travail des femmes dans de nombreux secteurs. D'autre part, qu'il s'agisse du travail de nuit dans les hôpitaux, le plus souvent effectué par les femmes, ou de la station debout prolongée qui est le sort des coiffeuses, des vendeuses, il est prouvé que, lorsque les femmes sont devenues indispensables dans une branche d'activité, on trouve toujours les dérogations nécessaires.

Dans tous les pays de la Communauté, on constate une grande disparité dans les dispositions protégeant la femme enceinte, mais, ici comme ailleurs, la marge de manœuvre est étroite entre la nécessaire protection des mères et la vulnérabilité économique de la femme qui est plus grande de ce fait. Ne peut-on alors souhaiter que la collectivité, par un système financier adéquat, prenne sa part des charges de la maternité, que jusqu'à présent travailleuses et employeurs sont seuls à supporter ?

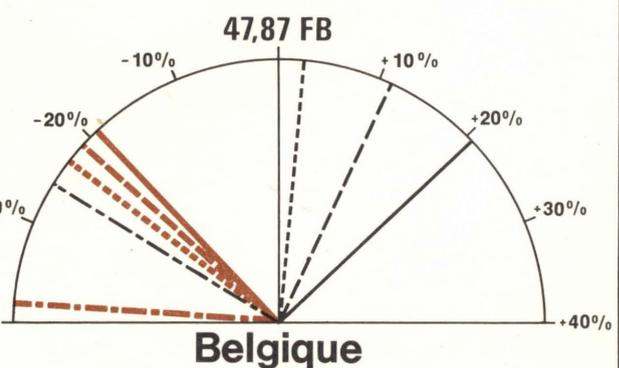
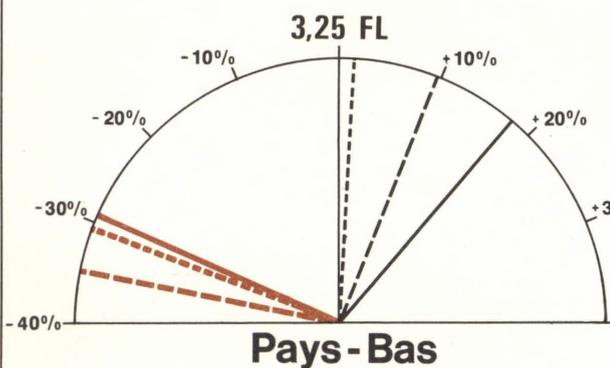
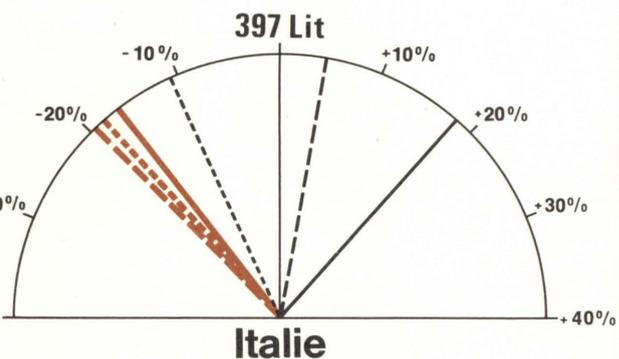
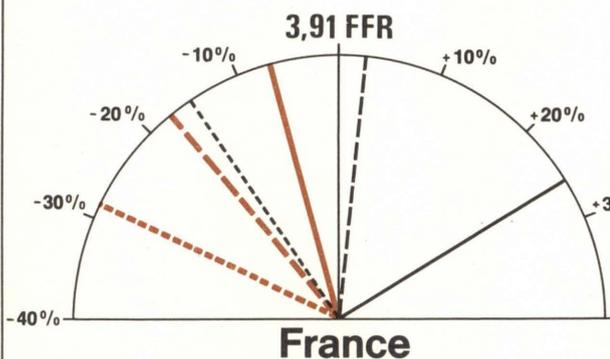
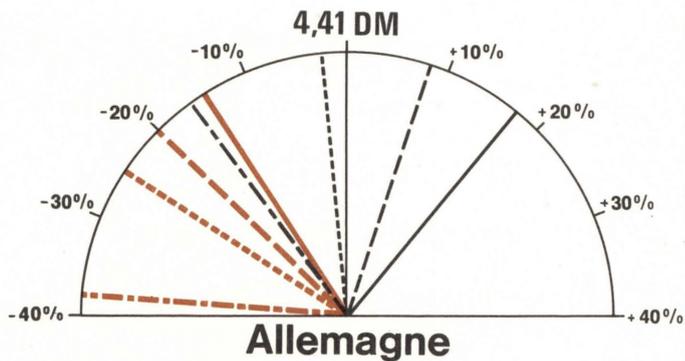
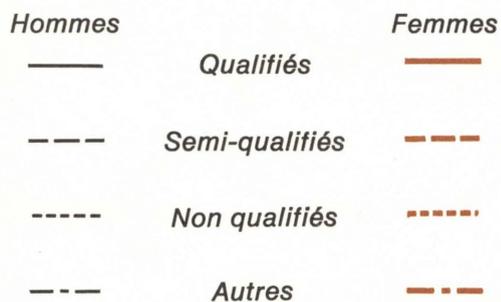
Partout enfin dans le Marché commun, le manque d'équipements sociaux (crèches, garderies) est l'obstacle majeur au travail des jeunes mères. De plus, les horaires scolaires sont rarement adaptés au temps de travail des mères.

Quant à la clause de célibat qui permet à l'employeur de congédier une célibataire en cas de mariage, elle est considérée comme nulle en Allemagne, en France, en Italie. En Belgique et aux Pays-Bas, faute de réglementation en la matière, le licenciement pour cause de mariage n'est pas encore absolument prohibé.

En général, les régimes fiscaux sont défavorables à la femme et plus particulièrement à la femme mariée : ses revenus, s'ajoutant au moins partiellement à ceux de son mari, sont davantage grevés par le jeu de la progressivité. Les allocations de chômage sont les mêmes pour les hommes et pour les femmes, sauf au Luxembourg, où la femme mariée en chômage n'a pas droit à une allocation si son mari travaille, et en Belgique, où un mouvement en faveur de l'égalité des allocations se dessine. L'âge de la retraite plus précoce pour les femmes que pour les hommes (en Belgique et en Italie notamment) relève lui aussi d'une « certaine idée de la femme » plutôt que de l'examen objectif de la réalité : les femmes ne vieillissent pas plus rapidement que les hommes.

ECARTS ENTRE LES GAINS HORAIRES DES HOMMES ET DES FEMMES ET LE GAIN HORAIRE MOYEN, PAR QUALIFICATION

Industries manufacturières, 1966



SOURCE : OSCE, Enquête sur la structure et la répartition des salaires

Les salaires

Hier, on considérait comme inéluctable que les salaires des femmes soient inférieurs à ceux des hommes. Aujourd'hui, les études et les revendications dans ce domaine se multiplient. On s'est rendu compte qu'accepter de faibles rémunérations pour les femmes, c'était en fait accepter un frein pour la masse des salaires. Dans les six pays, les disparités de salaires restent importantes, la majorité des femmes se regroupe dans les tranches inférieures, et au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle des revenus, la proportion des femmes devient plus faible, voire insignifiante.

Malgré les avantages que l'Italie et la Belgique semblent détenir quant à la proportion d'ouvrières qualifiées, les tableaux comparatifs des six pays concordent sur ce point : dans les industries où les femmes sont concentrées en majorité, les gains des femmes qualifiées ne parviennent parfois pas même au niveau des gains des non-qualifiés dans les industries où les hommes prédominent largement. C'est en Italie, puis en Belgique, que l'incidence de la qualification féminine apparaît la plus faible sur l'éventail des rémunérations.

De nombreux facteurs expliquent les différences de salaires entre hommes et femmes : la concentration de la main-d'œuvre féminine dans les branches de l'industrie et des services où les salaires sont traditionnellement plus faibles ; la moindre qualification des femmes ; la pénalisation souvent très lourde de défauts imputés au personnel féminin, comme l'absentéisme (qui pourtant diminue dans la mesure où l'intérêt et le salaire du travail augmentent) ; la sous-évaluation des performances féminines (dextérité, rapidité, rendement) par rapport à celles des hommes ; la demande féminine supérieure à l'offre parce que concentrée sur des domaines trop restreints ; le fait que les femmes soient le plus souvent employées dans de petits établissements qui offrent en général des salaires inférieurs ; les discontinuités de carrière dues aux événements familiaux ; les différents systèmes de rémunération, d'octroi de primes et de gratifications, etc.

Les mêmes problèmes se rencontrent dans le secteur tertiaire.

Parmi les Six, c'est aux Pays-Bas et au Luxembourg que l'on observe les plus importantes différences de salaire horaire, puis en Allemagne et en Belgique. C'est en France que les gains féminins sont les plus proches des gains masculins, puis en Italie. Mais ici, entre 1964 et 1968, l'écart se creuse, souvent de 2 % dans cinq branches industrielles sur neuf, alors qu'il tend à diminuer dans les autres pays. Est-ce à dire qu'on évolue vers une harmonisation dans une situation d'infériorité relative, aux alentours des 80 % des salaires masculins ?

Le 30 décembre 1961, les Etats membres des Communautés ont adopté une résolution qui les engageait à assurer devant les tribunaux l'application du principe « à travail égal, salaire égal » inscrit dans l'article 119 du Traité de Rome. Mais ce principe est « tourné » de plusieurs manières : déclassement des fonctions exercées par les femmes, et surtout élimination des « emplois mixtes » au profit de la « féminisation » de certaines branches, ce qui se traduit immédiatement par une baisse des salaires. Aussi est-ce seulement par la dispersion dans toutes les branches de l'économie, par l'intégration diversifiée aux côtés des travailleurs masculins, que les femmes pourront échapper aux discriminations en matière de salaires.

On constate que les syndicats, malgré leurs positions de principe favorables et les réactions de leurs branches féminines, demeurent assez apathiques en ce domaine, tandis que les employeurs invoquent les conditions de la concurrence et se satisfont de l'existence d'une réserve de main-d'œuvre bon marché.

Qualification professionnelle et orientation choisie

Pour que les femmes puissent bénéficier de salaires et de chances de promotion équivalant à ceux des hommes, il faut qu'avant tout elles améliorent leur qualification professionnelle.

Les difficultés professionnelles de la femme active sont souvent dues au fait que, si l'homme est marqué par son métier, la femme, elle, continue d'être marquée par la maternité et par une sorte de subordination du statut professionnel au statut marital. Le climat social et psychologique explique le manque d'intérêt relatif accordé à la formation professionnelle de la femme.

Mais les estimations statistiques sont difficiles à établir parce que la notion même de qualification féminine varie fortement d'un pays à l'autre. On constate en tout cas que les taux de qualification féminine sont parallèles au nombre de petites entreprises : dans les grandes entreprises les femmes sont encore plus écrasées au bas de l'échelle des salaires qu'elles ne l'étaient dans les petits ateliers. Le phénomène est grave puisque l'avenir est aux concentrations.

Cette absence de qualification réelle s'explique par la formation professionnelle insuffisante ou mal adaptée des femmes au moment de leur entrée dans le monde du travail.

Partout, dans la Communauté, beaucoup de femmes travaillent comme ouvrières non qualifiées dans une branche, alors qu'elles ont un certificat ou un diplôme dans une autre branche parfois périmée (la couture par exemple). C'est ainsi qu'en France, en 1966-1967, 82 % des jeunes filles inscrites dans les sections industrielles se formaient pour l'industrie de l'habillement, et 2 % seulement pour les industries mécaniques, électromécaniques ou électroniques au niveau V. La force des habitudes, des préjugés et des mentalités anachroniques est pour beaucoup dans cet état de choses et dans les discriminations qui en découlent sur le plan des salaires.

De plus, le manque de formation professionnelle s'explique par le fait que les femmes ne se sentent pas désirées dans les emplois qualifiés.

On constate cependant qu'en France, en Allemagne et aux Pays-Bas (moins nettement en Belgique et pas du tout en Italie) les jeunes de 21 à 29 ans semblent plus nombreuses à être qualifiées que les femmes plus âgées, ce qui peut laisser espérer une très lente amélioration.

Mais, dans l'industrie en tout cas, la notion de qualification (d'où découle l'avancement) reste liée à celle d'ancienneté, ce qui est évidemment préjudiciable aux femmes qui connaissent presque toutes une carrière discontinue.

Quant au secteur tertiaire, s'il contient le meilleur et le pire de l'emploi féminin, les besoins s'y sont tellement développés au cours de ces dernières années (surtout en Allemagne, beaucoup moins en Italie) que les femmes y ont trouvé davantage de possibilités professionnelles.

Pour les carrières libérales, les données varient beaucoup d'un pays à l'autre, mais on constate que la pharmacie est une profession qui se féminise, tandis que le seul domaine où les femmes s'imposent réellement est l'enseignement : majoritaires dans le primaire, moins nombreuses dans le secondaire, elle se raréfient dans l'enseignement supérieur.

Cette « féminisation » de l'enseignement est-elle due au fait que cette profession est en voie d'être dépassée sur le plan des rémunérations par la plupart des branches d'activité qui demandent des qualifications équivalentes ?

L'évolution

Quelle est l'évolution prévisible des taux d'activité ? D'après les experts du Bureau international du Travail, les taux d'activité des femmes de 15 à 25 ans diminueront partout d'ici 1980 : résultat de la prolongation des études d'une part et de l'abaissement de l'âge moyen du mariage de l'autre.

Le cas de l'Italie est préoccupant : on constate qu'en 10 ans le nombre de femmes actives a diminué de 1 218 000 unités et que leur pourcentage par rapport à la population féminine totale est passé de 26,2 % à 19,7 %. En Italie, mais ailleurs également — en France et en Allemagne par exemple — les jeunes filles rencontrent davantage de difficultés lorsqu'elles veulent trouver un emploi.

Lorsqu'on examine les secteurs d'activité économique, on constate la réduction rapide du nombre de femmes occupées dans l'agriculture : dans les six pays fondateurs de la CEE, il est passé de 6 055 000 en 1960 à quelque 3 590 000 en 1968, ce qui suit le mouvement général des pays développés. Mais un problème de formation professionnelle se pose à celles qui demeurent dans l'agriculture : on ne leur a pas appris à être des exploitantes, mais seulement les assistantes de leur mari. Or, souvent elles sont amenées à devoir se débrouiller seules. Et presque rien n'a été fait en faveur de celles qui doivent se reclasser hors de l'agriculture.

La répartition de la main-d'œuvre féminine dans l'industrie a profondément changé. Les emplois non qualifiés diminuent, surtout dans les branches où sont massées les femmes : habillement, textile, cuir, alimentation... La solution réside, une fois de plus, dans une meilleure formation professionnelle des filles.

Dans tous les pays membres, sauf en Allemagne, le développement de la présence des femmes dans le tertiaire a été spectaculaire au cours de ces dernières années. C'est grâce à une préparation professionnelle de qualité que les femmes pourront s'imposer dans ce secteur. La situation semble la plus favorable en France, où les femmes formaient dès 1968 40,5 % des cadres moyens et 18,7 % des cadres supérieurs, 46 % des effectifs universitaires.

Cet accroissement du nombre des étudiantes ne se traduit pas par un accroissement des abandons en cours d'études. Plus le nombre de jeunes filles bénéficiant d'une instruction supérieure est élevé, moins elles abandonnent leurs études et moins elles quittent leur profession pour rester au foyer. Lorsque les mentalités évoluent, grâce au nombre croissant de femmes capables d'exercer une profession, ces dernières restituent à la société, sous forme de travail, l'investissement de leurs études.

La situation favorable de la France en ce domaine est encore une exception, le tableau suivant le montre, encore qu'il ait considérablement vieilli (1965).

Pays	Nombre de jeunes filles étudiant dans l'enseignement supérieur	Pourcentage par rapport au total des étudiants
Allemagne	84 200	24 %
France	173 360	42 %
Italie	105 736	36 %
Pays-Bas	33 394	25 %
Belgique	28 004	33 %

Il faut ajouter qu'en ce domaine, l'origine familiale, économique et sociale joue pour les filles un rôle plus important que pour les garçons, et qu'au bas de l'échelle sociale la jeune fille a encore moins de chances que son frère de faire des études, l'image de la femme étant plus traditionnelle dans les milieux défavorisés.

Par ailleurs, la *discontinuité* de leur vie professionnelle constitue un lourd handicap pour les femmes. Celles-ci ont toujours dû s'adapter à un monde du travail pensé et organisé en dehors d'elles.

Or, la mentalité féminine évolue, et rapidement. De plus en plus de femmes ayant atteint la trentaine, la quarantaine, aspirent à une *seconde vie* qui leur donne un statut, une activité les mettant en relation avec le monde extérieur. Elles désirent aussi contribuer aux ressources du ménage, le niveau des « besoins » croissant avec le niveau de vie.

Le retour de ces femmes sur le marché du travail est encore mal étudié, mal préparé, alors que le phénomène est appelé à s'accroître puisque, on l'a constaté dans des études allemandes et françaises, plus le niveau d'instruction de la femme est élevé, plus courte est l'interruption due aux maternités.

Les problèmes essentiels de ces femmes qui ont encore devant elles vingt ou trente années d'activité professionnelle sont les suivants : l'information sur les possibilités de recyclage, le choix des métiers qu'on peut leur apprendre, le contact psychologique au cours du recyclage, et les barrières d'âge ou de statut (des administrations par exemple ne recrutent plus au-delà d'un certain âge).

En matière de *recyclage*, un effort certain a été entrepris en Allemagne, où la loi sur la promotion du travail (1969) a permis aux bureaux de placement publics d'encourager le développement de cours financés par les cotisations de l'assurance-chômage.

En France, l'Agence nationale pour l'emploi permettra de mieux diriger les centres de formation professionnelle des adultes dans le choix des stages de formation. L'Italie n'a pas encore étudié la question, la Belgique commence à s'y intéresser et, aux Pays-Bas, on discute de plus en plus ce problème.

Souvent, on lie le recyclage des femmes au travail à temps partiel. Or, celui-ci, qui représente précisément une solution partielle aux crises de main-d'œuvre, soulève des difficultés d'organisation.

Le travail à temps partiel est peut-être la solution qui permet à la femme de conserver durant ses années de maternité son contact avec le monde du travail. Mais il recèle de lourds inconvénients : les postes à temps partiel sont le plus souvent sans responsabilité, sans avenir, marginaux, mal rémunérés, et ils confirment cette notion de « travail d'appoint » qui a tant nui à la promotion professionnelle de la femme.

Or, si la Communauté européenne prend aujourd'hui la mesure des problèmes complexes que pose l'emploi féminin, c'est parce qu'il serait vain et malsain de considérer comme marginale une masse de plus de 22 millions de personnes actives.

Le recours à la main-d'œuvre féminine ne fera qu'augmenter et, contrairement aux idées les plus répandues, il ne s'agit pas d'une nouveauté. Jadis, dans le monde agricole, comme chez les artisans et les commerçants, hommes et femmes travaillaient ensemble. C'est la société industrielle qui a si profondément séparé les activités des hommes et des femmes.

Faut-il s'étonner du fait qu'aujourd'hui les femmes veuillent vivre avec leur temps, c'est-à-dire à nouveau travailler aux côtés des hommes ?

L'environnement, problème communautaire

L'objectif essentiel de la Communauté européenne n'est pas seulement l'unification de l'économie des Etats membres, mais l'élévation du niveau de vie et l'amélioration des conditions de vie des populations. La Communauté est directement intéressée à la protection de l'environnement, qui a des répercussions tant sur les coûts, le jeu de la concurrence et la liberté des échanges, que sur la qualité de la vie. La Communauté doit dès lors jouer, en matière de protection de l'environnement, un rôle de promotion et de coordination des actions dont la nécessité se fait de plus en plus sentir en raison de la nature même du problème, qui déborde largement le cadre des frontières nationales.

Pollution sans frontières

Dégradation de l'environnement, destruction de l'équilibre naturel, pollution de l'air, de l'eau et des aliments, accumulation des déchets industriels : le bien-être et la santé de l'homme sont menacés parce qu'il n'a pas été assez tenu compte de la qualité de la vie dans la comptabilisation des résultats du développement économique.

La dégradation de l'environnement est directement liée au développement industriel et au souci de croissance économique et de rentabilité maximale qui l'a caractérisé jusqu'à présent. L'industrie rejette dans l'atmosphère des fumées contenant de nombreuses substances toxiques, dans l'eau des détergents et autres produits chimiques, et provoque, directement ou à travers le processus de consommation, l'accumulation de déchets divers.

La consommation d'énergie constitue un autre facteur de pollution : les combustibles fossiles sont à l'origine de 60 à 80 % de la pollution atmosphérique. Les centrales électriques entraînent une autre forme d'effets nocifs, la pollution thermique : le réchauffement des eaux qu'elles utilisent pour le refroidissement de leurs installations constitue une menace pour la flore et la faune aquatiques.

L'urbanisation concentre de manière catastrophique les différentes formes de pollution : on estime qu'une ville américaine moyenne d'un million d'habitants rejette chaque jour 500 000 tonnes d'eaux usées plus ou moins polluées (contenant 120 tonnes de matières solides), 2 000 tonnes de déchets et 950 tonnes d'agents de pollution atmosphérique.

L'usage de pesticides permet d'augmenter le rendement de la production agricole, mais se révèle nocif pour les organismes animaux et humains dans lesquels

ces matières s'accumulent (on trouve du DDT jusque dans la graisse des pingouins de l'Antarctique).

L'augmentation rapide de la population se traduit par des besoins accrus en tous ces domaines, et donc par un accroissement parallèle des pollutions. Elle entraîne en outre la destruction croissante des espaces verts, menace l'équilibre écologique et la survie de nombreuses espèces animales.

La complexité du problème de l'environnement, l'interaction de multiples facteurs, l'ampleur des décisions à prendre et des sacrifices à court terme que requiert une amélioration à long terme de la situation, tout cela rend particulièrement délicate une action efficace en la matière. Plus qu'un simple compromis entre politique de croissance économique et recherche d'un meilleur environnement, c'est une nouvelle attitude qu'il convient d'adopter. Il faut envisager davantage les aspects qualitatifs que quantitatifs du progrès technologique, tenir compte du coût social de la dégradation de l'environnement, intégrer les facteurs écologiques dans les programmes et les décisions économiques, accepter les sacrifices financiers nécessaires à la lutte contre la pollution et à l'aménagement des cadres de vie, et enfin adapter les institutions actuelles de manière à leur permettre d'aborder et de résoudre des problèmes qui dépassent souvent le cadre politique et économique traditionnel.

En effet, les méfaits de la pollution et les conséquences des mesures prises pour la combattre débordent évidemment le cadre des frontières nationales. Dans de nombreux cas, les nuisances ne connaissent pas de limites territoriales et doivent être éliminées par une action commune des pays qu'elles affectent.

Les mesures anti-pollution peuvent en outre affecter sensiblement les économies nationales et le commerce international. Elles entraînent, pour les pays qui les

prennent, des dépenses importantes à la charge tant des pouvoirs publics que des entreprises privées (dépenses de recherche-développement, investissements, etc.). Ces dépenses risquent de pénaliser certains secteurs de l'économie et de l'industrie de ces pays vis-à-vis de leurs concurrents moins préoccupés de limiter la pollution. Elles peuvent également créer des barrières commerciales lorsqu'elles se traduisent par des réglementations différant d'Etat à Etat.

Le rôle de la Communauté

Les pouvoirs dont la Communauté dispose actuellement en vertu des traités CEE, CECA et Euratom ne lui permettent d'aborder les problèmes de l'environnement que de manière indirecte et incomplète. La Communauté a dû limiter ses efforts à des secteurs et des problèmes particuliers.

Dans le cadre du *Traité du charbon et de l'acier*, la Communauté encourage des recherches consacrées notamment à la protection des travailleurs contre les dangers des émissions de poussières (mines et sidérurgie) et de gaz (sidérurgie), et à l'organisation de mesures médicales de caractère prophylactique et thérapeutique.

Dans le cadre du *Traité d'Euratom*, la Communauté fixe des normes de base (doses et contamination maximales admissibles) afin d'assurer la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes.

Dans le cadre du *Traité CEE* enfin, la Communauté a été amenée à se préoccuper des nuisances, sous l'angle des effets que peuvent exercer sur les échanges et sur les conditions de concurrence les disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives prises par les Etats membres en vue d'éliminer ou de diminuer ces nuisances.

La mission qui a été confiée à la Communauté par les traités doit toutefois être interprétée de façon évolutive, en fonction des données actuelles de l'économie, dont les problèmes de l'environnement font aujourd'hui incontestablement partie. En cette matière, la Communauté aura surtout à promouvoir et à coordonner des actions dont la nécessité se fait de plus en plus sentir. Elle doit en particulier susciter, soutenir et coordonner les recherches visant à déterminer les différents facteurs de pollution et à développer des moyens efficaces de prévention. Il lui faut également promouvoir l'élaboration de solutions communes aux problèmes qui concernent immédiatement tous les Etats membres, comme l'épuration des rivières et des fleuves qui traversent plusieurs pays, ou la lutte contre la pollution des mers qui constituent un capital commun pour l'ensemble des pays riverains. Un aménagement rationnel de l'espace géographique et économique ainsi que des ressources naturelles doit être recherché au niveau communautaire.

Enfin, la Communauté a pour mission de veiller à l'harmonisation des mesures prises par les Etats membres pour réduire les nuisances. Ces mesures ne doivent pas créer des distorsions de la concurrence et de nouveaux obstacles aux échanges, à l'intérieur de ce qui constitue dès à présent un marché unique, en attendant que s'établisse une union économique.

La Commission avait déjà souligné ce rôle dans une première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement, adoptée en juillet 1971. Tenant compte des avis recueillis à la suite de cette première communication, la Commission a transmis au Conseil de Ministres, le 22 mars 1972, un programme communautaire visant la protection de l'environnement, dans lequel devraient s'inscrire les travaux à réaliser pour lutter contre la pollution et pour améliorer le cadre de vie. La Commission a présenté en outre trois documents relatifs à des projets concrets : un programme de réduction des pollutions et nuisances ; un projet d'accord concernant l'information de la Commission en vue d'une harmonisation éventuelle des mesures d'urgence en matière d'environnement ; un projet de recommandation du Conseil aux Etats membres signataires de la Convention de Berne instituant la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution.

L'ensemble des propositions contenues dans ce programme visent à forger un cadre commun d'évaluations, d'actions et, le cas échéant, de réglementations, auquel les Communautés, les Etats membres et les collectivités locales puissent se référer dans leurs décisions.

Un programme d'action

1. Réduction des nuisances

Si les connaissances en matière de pollution sont loin d'être complètes, les effets nocifs d'un certain nombre de substances émises dans l'air, dans l'eau ou sur le sol sont suffisamment établis pour qu'on s'attache d'urgence à en réduire ou supprimer l'émission. L'oxyde de carbone, provenant de combustions incomplètes, pollue l'air et provoque l'asphyxie ; le plomb, contenu dans l'essence et rejeté par les tuyaux d'échappement des automobiles, provoque des empoisonnements du sang, des cellules nerveuses et des cellules glandulaires ; l'anhydride sulfureux, produit en grandes quantités par la combustion du charbon, du mazout et de produits soufrés, provoque des troubles respiratoires ; certains hydrocarbures sont des poisons, et d'autres sont cancérigènes... Notons en passant que la pollution de l'air n'affecte pas seulement les hommes, mais aussi les animaux et les plantes.

La pollution des *eaux* a également des causes bien connues (phosphates, hydrocarbures, effluents d'origine urbaine, micropolluants, détergents, engrais et pesticides, réchauffement...). Lorsque les eaux sont trop polluées, la flore et la faune qui normalement assurent une certaine auto-épuration des eaux ne peuvent plus y survivre. Les rivières, les fleuves et les lacs se transforment en eaux mortes, nocives pour les hommes et les animaux, et impropres même à l'irrigation.

Une action anti-pollution à l'échelon de la Communauté nécessite en premier lieu la définition d'une *méthodologie* commune. Aussi la Commission propose-t-elle :

a) d'établir une base objective d'évaluation des risques résultant de la pollution sur la santé humaine et sur l'environnement. Pour chaque polluant du milieu, pris séparément ou en combinaison avec d'autres, il conviendra de fixer des critères de nocivité,

UN EXEMPLE: LA POLLUTION DES EAUX EN ALLEMAGNE



Le Parlement européen demande un renforcement de l'action communautaire

(Extraits de la résolution adoptée le 6 juillet 1972 sur la base d'un rapport présenté au nom de la commission parlementaire des affaires sociales et de la santé publique par M. Jahn)

Le Parlement européen

(...)

— *Quant au projet de résolution du Conseil concernant un programme de réduction des pollutions et nuisances et de sauvegarde du milieu naturel*

- appuie les efforts déployés par la Commission en vue d'obtenir du Conseil une résolution par laquelle il s'engagerait à respecter un programme d'action visant à définir des mesures communautaires de réduction des pollutions et nuisances et de sauvegarde du milieu naturel ;

(...)

- insiste auprès de la Commission et du Conseil pour que, vu l'urgence de toutes ces mesures, ils respectent à tout prix les délais prévus dans le programme d'action, et demande à cet effet au Conseil de ne plus continuer à procéder de la manière particulièrement lourde qui est la sienne actuellement en matière de législation, mais d'appliquer une méthode de travail plus rapide afin d'activer la prise de décisions ;

- souligne que les objectifs contenus dans le programme ne pourront être atteints qu'à condition que les mesures institutionnelles nécessaires à une politique communautaire de l'environnement soient, elles aussi, prises ;

(...)

— *Quant à la communication de la Commission sur un programme des Communautés européennes en matière d'environnement*

- souligne que les mesures relatives à la protection de l'environnement qui s'imposent dans la société industrielle moderne doivent être prises au moins à l'échelon de la Communauté et, dans

la mesure du possible, sur le plan mondial, si l'on veut qu'elles soient efficaces et qu'elles n'entraînent pas de gaspillage de crédits ;

(...)

- demande une extension du principe dit « qui pollue paie » de manière que le pollueur, non seulement paie le coût des dommages qu'il a causés, mais encore les répare et supprime les causes de la pollution ;

(...)

- demande à la Commission d'introduire dans la Communauté, pour les produits durables qui peuvent facilement être réintégrés dans le processus de production, et ne polluent, tant au stade de la production que de la consommation, que faiblement le milieu, un label d'environnement, et d'interdire la mise en circulation de produits qui ne satisfont pas aux conditions d'attribution de ce label ;

- se prononce à nouveau en faveur du principe selon lequel un produit ne peut être mis sur le marché que lorsque le producteur a démontré qu'il est conforme aux exigences sanitaires ;

- souligne à nouveau qu'il est nécessaire que le FEOGA apporte une contribution appropriée au financement des mesures de protection de l'environnement, et demande à la Commission et au Conseil de tenir compte, au moment de fixer les prix agricoles communautaires, qui sont déterminants pour le revenu des agriculteurs, des effets des mesures de protection de l'environnement sur la productivité dans l'agriculture et sur les prix de revient des produits agricoles ;

- demande une nouvelle fois la création, dans les meilleurs délais, d'un institut européen de l'environnement, chargé d'assurer la coordination des recherches qui s'impose dans ce domaine afin d'éviter soit des initiatives disparates, voire contradictoires, des Etats membres, soit des doubles emplois onéreux ;

(...).

de déterminer des niveaux-guides (taux de concentration et d'absorption, durée d'exposition, etc.), d'harmoniser et, si possible, d'unifier les méthodes et techniques de prélèvement, d'analyse et de mesure. Des priorités d'action devront être établies.

b) *d'instituer des normes sanitaires communes et d'harmoniser la définition d'objectifs de qualité de l'environnement.* Dans un premier stade, la Commission engagera une série de travaux visant à définir des normes de qualité des eaux pour les différents usages, normes applicables en priorité aux fleuves et aux rivières traversant plusieurs Etats, ainsi qu'aux eaux souterraines et aux lacs frontaliers. Elle cherchera également à harmoniser la définition des objectifs de qualité de l'air dans les agglomérations urbaines et les concentrations industrielles, ainsi que dans les zones de détente et de loisirs.

c) *de tirer les conséquences de l'application de ces normes et objectifs sur les sources de pollution (produits et activités économiques) et de prendre des mesures particulières dans certaines zones d'intérêt commun ainsi qu'à l'égard de certains polluants.*

Le programme général d'élimination des entraves techniques aux échanges tient compte non seulement de l'objectif de la libre circulation des produits (afin d'éviter la création de nouvelles entraves aux échanges ou des distorsions de concurrence entre les Etats membres par l'adoption de mesures différant de pays à pays), mais également de l'amélioration souhaitable du niveau de sécurité et de protection de l'environnement. L'extension de ce programme vient d'être proposée au Conseil de ministres par la Commission, qui prévoit d'y inscrire notamment les motocycles, avions, matériels ferroviaires, matériels et engins de travaux publics, emballages et carburants.

La réduction et l'élimination des déchets devront faire l'objet de dispositions communes. La Commission estime nécessaire d'étudier en particulier les problèmes posés par les emballages, les résidus pétroliers et les rebuts encombrants, comme les automobiles et les appareils hors d'usage.

En ce qui concerne *les industries*, les contraintes résultant pour elles de l'obligation de respecter les normes de qualité du milieu devront être harmonisées. Les modalités d'introduction des procédés techniques et des équipements les moins polluants seront analysées par la Commission qui étudiera, pour les secteurs industriels les plus intéressés et en collaboration avec les administrations nationales et les milieux professionnels intéressés, les mesures à prendre, les coûts des solutions envisagées et leurs modes de financement. C'est ainsi que des études spéciales seront consacrées aux industries sidérurgique, papetière, chimique et pétrochimique, alimentaire, textile et du cuir (tanneries).

La part prise par *l'agriculture* dans la pollution de l'environnement provient essentiellement de l'usage de certains insecticides, herbicides et engrais. L'interdiction de certains pesticides persistants sera prochainement proposée par la Commission, qui examine actuellement la possibilité de leur substituer des pesticides à dégradation rapide et de favoriser les méthodes de lutte biologique (emploi d'hormones, stérilisation d'insectes mâles, etc.). La production des engrais qui

présentent le moins de risque pour l'environnement sera encouragée. Les répercussions économiques résultant d'une diminution éventuelle de certaines productions ou d'une augmentation des prix seront étudiées en tenant compte du soutien accordé par les pouvoirs publics à la majorité des produits agricoles.

La qualité de l'alimentation continuera de faire l'objet de réglementations toujours plus complètes fixant les mesures vétérinaires et les normes de tolérance pour les résidus de pesticides et pour les additifs utilisés dans les aliments humains (colorants, agents conservateurs, etc.) et dans l'alimentation des animaux (notamment les substances à action œstrogène et thyrostatique — ces fameuses « hormones » qui accélèrent la croissance et augmentent le poids des animaux, mais affectent ensuite les hommes qui les mangent). La Commission demande au Conseil de ministres de statuer sur les propositions qu'elle lui a soumises depuis quelque temps déjà, concernant un certain nombre de ces problèmes. Elle en introduira d'autres dans l'avenir.

En ce qui concerne la production d'énergie, la Commission se propose d'entreprendre par priorité une série de recherches concernant notamment la composition des combustibles et la possibilité d'en diminuer les agents polluants (soufre, plomb, etc.), la réglementation en matière d'installation et de fonctionnement des raffineries, des oléoducs et des stations de distribution, ainsi que les techniques susceptibles de réduire la pollution thermique des eaux utilisées pour le refroidissement des centrales électriques. Une réduction de la consommation de combustibles par diverses mesures de rationalisation pourrait être envisagée.

La protection du milieu contre *la pollution radioactive*, actuellement très sévèrement contrôlée dans le cadre du Traité Euratom, devra encore être renforcée à mesure que se multiplieront les réacteurs nucléaires. En particulier, il faudra mettre au point des systèmes de stockage final des résidus radio-actifs garantissant l'étanchéité nécessaire sur de très longues périodes.

La lutte contre *la pollution sonore* dans les agglomérations et dans les entreprises doit faire l'objet de mesures spécifiques aux sources (amélioration de la technologie ou de la localisation), et à la propagation (meilleure insonorisation des constructions), et requiert des dispositions et un contrôle plus sévères à l'égard des pollueurs.

2. Dimensions régionales

La préservation et l'aménagement des espaces, des ressources et du milieu naturels seront désormais l'un des objectifs des politiques régionales et agricoles notamment. La Communauté s'attachera en particulier à promouvoir l'aménagement de certaines régions d'intérêt commun. Une action immédiate s'impose dans des régions qui intéressent plusieurs Etats et qui ont déjà atteint un niveau de pollution inquiétant : le bassin du Rhin et les rivages marins. Le Rhin, qui reçoit les eaux utilisées par plusieurs millions de personnes et les eaux usées et les résidus chimiques de très nombreuses industries, est l'un des fleuves les plus pollués du monde. La Commission européenne trans-

met un projet de recommandation du Conseil aux Etats membres signataires de la Convention de Berne, en vue de l'élaboration, par la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution, d'un programme d'urgence d'assainissement des eaux. Elle préconise en outre la création d'une Agence européenne du bassin du Rhin, qui pourrait bénéficier du statut d'entreprise commune et à laquelle pourraient participer les Etats membres intéressés et la Suisse.

En ce qui concerne les *rivages marins*, la Commission demande une coordination des positions des Etats membres au sein des organisations chargées d'assurer la protection des mers et une réglementation commune concernant le rejet de déchets industriels dans les mers et le rejet direct, à partir d'installations côtières, d'effluents domestiques et industriels dans la mer.

La Commission étudiera par ailleurs, en collaboration avec les experts gouvernementaux, les objectifs de qualité qui devraient être atteints dans les diverses *zones frontalières*, et les dispositions appropriées qui pourraient être recommandées aux Etats membres intéressés.

Dans le cadre de la *politique agricole* commune, la Commission accentuera son action en vue de sauvegarder le milieu naturel. Elle proposera en particulier l'octroi d'aides à l'agriculture de montagne, afin d'éviter le dépeuplement et la dégradation des régions montagneuses, ainsi que des aides en faveur du boisement.

3. L'environnement du travail dans les usines

La Commission estime qu'une haute priorité devrait être donnée aux actions visant à améliorer les conditions, la sécurité et la salubrité du travail industriel dans les entreprises, les mesures à prendre dépendant principalement des négociations collectives entre organisations d'employeurs et de travailleurs.

Indépendamment des orientations préliminaires pour un programme de politique sociale communautaire, présentées en mars 1971, la Commission envisage dès à présent de procéder à un inventaire des législations, réglementations et conventions contractuelles relatives à *l'hygiène, à la sécurité et à la salubrité* des travailleurs industriels, en commençant par les industries métallurgiques, chimiques, papetières et textiles, et d'examiner l'opportunité de certaines harmonisations dans ces domaines. Elle se propose également d'organiser un échange systématique d'informations au sujet des expériences faites dans la Communauté en vue de réduire *la monotonie et le caractère répétitif du travail industriel*, en remplaçant le système de la parcellisation des tâches le long d'une chaîne continue par des méthodes nouvelles d'organisation du travail laissant au travailleur davantage d'initiative et lui offrant une plus grande variété de tâches.

4. Procédures

En raison de leur ampleur et de leur difficulté, ainsi que de la gravité et de l'urgence des problèmes qu'elles

posent, les actions proposées par la Commission en matière de protection de l'environnement ne pourront être entreprises que successivement et *par étapes*. C'est pourquoi la Commission a tenu à préciser les phases successives par lesquelles passera la réalisation du programme qu'elle présente. Elle suggère en même temps des procédures :

- Pour concilier les initiatives nationales et la bonne marche des travaux entrepris sur le plan communautaire, pour permettre l'harmonisation éventuelle des mesures d'urgence envisagées par l'un ou l'autre des Etats membres dans le but de protéger l'environnement, une procédure d'*information de la Commission* est proposée.
- Pour permettre à la Communauté de participer activement aux travaux des organisations internationales, les Etats membres devront, ainsi que le prévoit d'ailleurs le Traité CEE, chercher à adopter une *attitude commune* et, le cas échéant, à mener une action commune dans ces organisations et dans leurs relations avec les pays tiers.
- Pour améliorer et diffuser les *connaissances* en matière d'environnement, la Commission se propose de publier, à intervalles réguliers, un rapport sur l'état de l'environnement dans la Communauté. Elle présente d'autre part des thèmes de recherche qui pourraient faire l'objet d'une coordination au niveau communautaire, ainsi que certaines suggestions en vue d'améliorer le traitement et la diffusion dans la Communauté d'informations de caractère scientifique ou technique en matière de lutte anti-pollution. Elle étudiera également les problèmes relatifs à la formation et à l'enseignement en matière de protection et d'amélioration de l'environnement, à l'urbanisme, et à la création d'un Institut Européen de l'Environnement.

La Commission sait que les questions qui font l'objet de sa communication et des projets qui l'accompagnent ne représentent que certains aspects d'un problème beaucoup plus vaste : pour élaborer une politique communautaire d'ensemble de l'environnement, il faudra repenser, en tenant compte des exigences de qualité de la vie nouvellement posées, l'ensemble des processus économiques et sociaux. Cet effort de réflexion, comme la mise en œuvre des diverses actions qui en découleront, doit être mené dans le cadre d'une participation accrue de la Communauté aux travaux des organisations internationales, et dans celui d'une coopération communautaire avec les pays tiers. La sauvegarde de ce patrimoine commun que constitue pour les hommes le milieu naturel doit être assurée à tous les niveaux. Elle suppose la collaboration étroite des Etats membres, de la Communauté et de toutes les nations engagés désormais dans le même processus de développement. La protection de l'environnement est inséparable d'un effort pour endiguer le gaspillage des ressources naturelles et la croissance démographique à l'échelle mondiale, tout en assurant une répartition plus équitable des richesses. La Communauté élargie aura davantage d'autorité pour prendre les grandes initiatives qui s'imposent dans ce domaine au cours des prochaines années, notamment si des progrès réels sont accomplis dans la voie du renforcement institutionnel et de l'union politique de la Communauté.

Les banques dans la Communauté élargie

Dans tous les pays économiquement développés, les responsabilités bancaires sont organisées suivant des schémas comparables. Le ministre des finances, une banque centrale, et souvent un troisième organisme officiel, contrôlent l'émission de monnaie et émettent des directives concernant le crédit et les dépôts pour l'ensemble des organismes financiers. Napoléon disait : « Il est légitime que la banque soit dans les mains du gouvernement et n'y soit pas trop. » D'une part, la banque centrale doit pouvoir résister aux pressions visant à créer de la monnaie sans contrepartie réelle ; d'autre part, son indépendance ne peut aller jusqu'à s'opposer à la politique générale dont le gouvernement reste responsable. La collaboration entre le gouvernement et la banque centrale peut atteindre différents stades suivant le pays, et la part de l'Etat dans l'ensemble du système bancaire est également variable.

Dans la plupart des pays, la dimension sépare nettement les grandes banques des banques de moindre importance. Quelques grandes banques couvrent tout le territoire de leurs agences et rassemblent entre 60 et 90 % du total des dépôts. Les autres banques sont alors d'intérêt local, ou concentrées sur un type de marché.

Une autre distinction mérite d'être mentionnée. C'est la séparation en banques d'affaires et banques de dépôts. Elle a été introduite dans certains pays après la crise de 1930, et résulte de la volonté de protéger l'épargne collectée dans le système bancaire. La banque de dépôt classique recueille l'épargne du grand public (dépôts à vue, à terme et d'épargne). Elle n'est pas autorisée à effectuer des placements « à risque » dans des entreprises commerciales ou industrielles et doit approprier le terme de ses placements à celui de ses dépôts. Le total de son bilan n'est couvert qu'à raison de quelques pour cent par son capital et ses fonds propres. En bref, elle a un très grand nombre de clients et la majorité de ceux-ci sont peu importants.

La banque d'affaires ne peut s'adresser qu'à une clientèle industrielle ou commerciale ou à de gros déposants. En revanche, elle est soumise à une réglementation moins restrictive et sa liquidité, ainsi que sa solvabilité, sont moins rigoureusement définies. Elle prend des participations dans toutes sortes d'entreprises.

Cette séparation est très nette en Belgique, d'où les banques d'affaires ont disparu après 1930, en donnant naissance chacune à une banque de dépôt d'une part et à un « holding » d'autre part, qui reprenait les participations industrielles.

En France, la distinction, très marquée également jusque vers les années 60, a peu à peu cédé sous la pression des nécessités économiques. Le financement de l'industrie et des projets gouvernementaux nécessitait d'énormes capitaux susceptibles d'être investis à long terme. Ils ne pouvaient

être trouvés que par une collecte plus efficace des fonds du public. Les banques de dépôts purent investir à plus long terme et les banques d'affaires furent autorisées peu à peu à collecter des dépôts à vue dans le public. En 1969, une loi entérina largement cet état de fait, au point de supprimer pratiquement la distinction entre banques d'affaires et banques de dépôts.

Les pouvoirs publics ont créé dans tous les pays des banques d'intérêt public ou semi-public qui ont pour objet le financement de certains types d'investissement ou de consommation. Leurs caractéristiques sont fort différentes d'un pays à l'autre.

Destinées d'abord à collecter l'épargne du grand public et plus spécialement la petite épargne, et à la réutiliser dans des placements à terme plus ou moins long, les caisses d'épargne sont dans beaucoup de pays de la CEE dominées par une caisse nationale. Ces dernières années, la différenciation entre les activités des caisses d'épargne et des banques tend à se réduire : les caisses s'ouvrent toujours plus aux techniques bancaires. Les banques en contrepartie développent leurs appels aux fonds d'épargne dans le cadre de leur effort accru pour collecter des fonds stables.

Le système bancaire dans les Etats membres

Belgique

D'apparence compliquée, la structure bancaire belge résulte d'un équilibre pragmatique entre les nécessités de contrôle public et celles de la gestion commerciale de type privé. Quelques institutions et pratiques bancaires sont originales. Citons par exemple le double

marché des changes par lequel, pendant des années, la Belgique s'est protégée des bourrasques monétaires extérieures sans porter préjudice à ses échanges commerciaux.

Les deux organismes directeurs principaux sont la Commission Bancaire et la Banque Nationale de Belgique (BNB), fondée le 5 mai 1850 en vue notamment de développer l'escompte. La Commission Bancaire a des pouvoirs étendus, qui sont d'ailleurs peu définis, ce qui ne l'a jamais empêchée de garantir un fonctionnement correct du système bancaire belge depuis sa création en 1935.

Parmi les établissements de crédit, trois banques occupent une place particulièrement importante. La plus ancienne est la Société Générale de Banque, si l'on considère qu'elle est issue en 1935 de la Société Générale de Belgique dont l'existence est antérieure à celle de l'Etat belge. Elle est suivie dans l'ordre par la Banque de Bruxelles et la Kredietbank.

Si l'Etat a provoqué la création de toute une série d'organismes publics, il a souvent admis une large participation du secteur privé dans le capital social de ces établissements, et il a organisé un contrôle paritaire de la gestion. Souvent, les partenaires sociaux sont même représentés de droit, indépendamment de tout apport de capital : la Société Nationale de Crédit à l'Industrie fut instituée le 16 mars 1919 pour prendre en charge les intérêts de la Banque Nationale dans des sociétés commerciales et industrielles. Son capital est détenu à 50 % par l'Etat et à 50 % par des groupes financiers et des banques.

Danemark

Historiquement, les caisses d'épargne ont précédé (dès 1820) les banques dont la première, la Fyens Disconto Kasse, ne fut fondée qu'en 1846.

C'est le 15 avril 1930 qu'est créé l'Inspectorat des banques et des caisses d'épargne. Le 7 avril 1936, une loi érige la Banque Nationale du Danemark en institution autonome, mais donne aux pouvoirs exécutif et législatif une influence très importante dans les nominations à ses organes de direction. Elle y introduit également une représentation équilibrante du commerce et de l'industrie.

Les trois premières banques danoises sont installées à Copenhague, leurs agences couvrant l'ensemble du pays. Ce sont la A/S Københavns Handelsbank, la Den Danske Landmanskasse A/S et la Privatbanken i København A/S.

Les caisses d'épargne sont relativement importantes au Danemark. Leur gestion commerciale ne se différencie que peu de celle des banques.

Les banques spécialisées datent principalement des quinze dernières années. L'Institut de Financement pour l'Industrie et la Navigation a été fondé en 1958 par la Banque Nationale, la Fédération des Banques Danoises, les principales organisations de Caisses d'Epargne, quelques compagnies d'assurance et des industriels. Citons encore, dans cette catégorie, le Fonds d'Emprunt hypothécaire (1959), le Fonds de Crédit sur actif réel à l'Agriculture danoise, et, depuis 1961, le Fonds danois pour le Crédit à la Construction navale.

Allemagne (RF)

Les banques allemandes ont été parmi les plus touchées par la grande crise de 1930. Les autorités fermèrent de

nombreux guichets pendant plusieurs jours et prirent le contrôle des principales banques berlinoises. Les fusions diminuèrent fortement le nombre de banques. Par la suite, créancières obligées du Reich qui engageait des dépenses militaires d'une ampleur sans précédent, les banques ne purent assainir leur situation après 1945 que grâce à l'intervention des pouvoirs publics.

Les occupants créèrent un système fédéral de type américain avec une banque centrale par Etat (« Land »). Le 26 juillet 1957, le gouvernement allemand promulgua une loi créant la Deutsche Bundesbank, qui fusionnait toutes les banques centrales et en faisait des sièges administratifs gardant le nom de « Landeszentralbanken ».

La Banque centrale effectue de fréquentes enquêtes statistiques auprès des organismes financiers. Les résultats de ces enquêtes sont portés à la connaissance du Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen. Cet organisme de contrôle a pour mission de protéger les avoirs confiés aux banques et autres établissements de crédit.

En Allemagne, il n'y a pas de distinction entre banques d'affaires et banques de dépôt, ce qui justifie l'emploi du terme de « banques universelles ». Les trois grandes banques sont la Deutsche Bank, la Dresdner Bank et la Commerzbank. Elles opèrent sur l'ensemble du territoire de la République fédérale, ce qui les distingue des banques régionales ; elles détiennent des participations industrielles et commerciales et rendent en même temps les services d'une banque de dépôt.

Les caisses d'épargne ont une activité très proche de celle des banques universelles. Il y a en Allemagne une profusion d'établissements spécialisés de droit public. Les banques populaires et les coopératives de crédit agricole — Raiffeisenkassen, du nom de leur fondateur — sont relativement importantes.

France

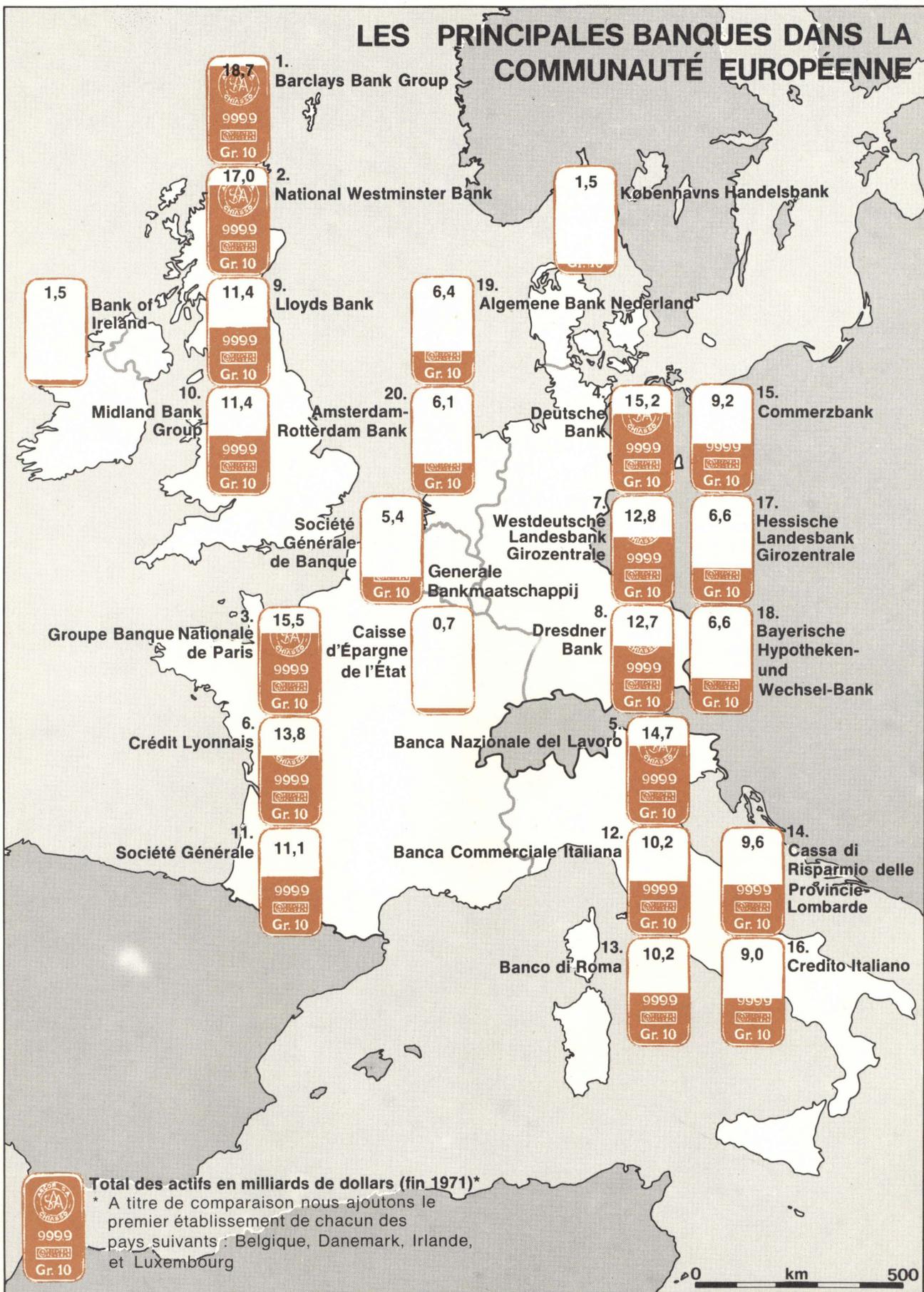
En France, il faut attendre 1945 pour qu'une législation détaillée soit élaborée. La même année, la Banque de France et les principales banques commerciales sont nationalisées.

Le Conseil National du Crédit (CNC) est chargé de la surveillance des établissements de crédit. La Commission de Contrôle des banques réglemente les activités bancaires (couverture des engagements, par exemple) et sert d'instance d'appel contre les décisions du CNC.

La Banque de France, créée en 1800 par Napoléon, était au départ une banque commerciale destinée au réescompte des lettres de change. Une lente évolution la conduisit peu à peu à renoncer à sa clientèle directe. Depuis sa nationalisation, elle n'a plus pour clients que les autres banques (« banque des banques ») et exerce toutes les attributions classiques d'une banque centrale. Elle est aussi l'organe administratif du Conseil National du Crédit et de la Commission de Contrôle.

Les trois banques de dépôt les plus importantes sont nationalisées : la Banque Nationale de Paris qui résulte de la fusion en 1966 de la Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie et du Comptoir National d'Escompte de Paris, le Crédit Lyonnais et la Société Générale.

LES PRINCIPALES BANQUES DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE



Total des actifs en milliards de dollars (fin 1971)*

* A titre de comparaison nous ajoutons le premier établissement de chacun des pays suivants : Belgique, Danemark, Irlande, et Luxembourg

0 km 500

Elles sont suivies du Crédit Industriel et Commercial (CIC) dont l'originalité réside en ce qu'il n'a essaimé en dehors de Paris que par des prises de participation dans une bonne dizaine de banques locales qui forment avec lui le Groupe CIC, près de quatre fois plus important que le CIC lui-même. Rappelons que si le groupe Suez a acquis le contrôle du CIC, la Financière de Paris et des Pays-Bas détient quant à elle 80 % du capital de la Banque de l'Union Parisienne et 31,5 % de celui du Crédit du Nord.

Les banques populaires sont mutualistes et coopératives. La responsabilité des sociétaires est limitée à leurs parts.

Comme en Allemagne et aux Pays-Bas, le crédit mutuel agricole est très important en France. Il y a environ 3 000 caisses locales et 94 caisses régionales. Les banques populaires et le Crédit Agricole offrent toute la gamme des services bancaires à leur clientèle.

Irlande

Les principales banques irlandaises datent de la fin du XVIII^e siècle, ou du XIX^e. Toutefois, la Banque centrale d'Irlande est de création récente (1943). Il existe deux types principaux de banques.

Les « Banques associées » (ce terme vient du « Central Bank Act » de 1942) sont les banques les plus importantes et les plus anciennes, et leurs rapports avec la Banque centrale faisaient l'objet d'une réglementation particulière. La plus ancienne est la Bank of Ireland fondée en 1783. En 1965 et 1966, une série de regroupements a touché ces Banques associées, donnant naissance au « Bank of Ireland Group » et à la « Allied Irish Banks ». Deux banques associées sont restées en dehors du mouvement : l'Ulster Bank, filiale de longue date de la Westminster Bank, et la Northern Bank absorbée en 1965 par la Midland Bank, toutes deux installées à Londres.

Les « Banques non associées » constituent, quant à elles, un amalgame fort disparate. Les unes sont du type anglo-saxon classique, commercial et industriel. Une seconde catégorie comprend les filiales de cinq banques nord-américaines, toutes de création postérieure à 1964.

La caisse d'épargne postale collecte actuellement un peu moins du quart des dépôts des banques associées. Pendant la dernière décennie, sa croissance a été relativement faible.

Italie

L'activité bancaire en Italie date du moyen âge, et l'avance italienne se retrouve dans les dénominations de « Lombard Street », « agio », etc.

Les banques sont sous la surveillance du Comité interministériel pour le Crédit et l'Épargne.

Une loi définit les banques d'intérêt national « qui, constituées en sociétés anonymes par actions et possédant une large implantation sur le plan régional (elles doivent avoir des agences dans au moins 30 des 90 provinces italiennes) sont reconnues comme telles par décret ». Ces banques qui sont contrôlées par un établissement financier de droit public, l'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) sont dans l'ordre : la Banca Commerciale Italiana, le Credito Italiano et le Banco di Roma.

La loi de 1936 est beaucoup moins explicite au sujet des Instituts de crédit de droit public qu'au sujet des banques d'intérêt national. Le premier, et de loin, des six instituts de crédit de droit public est la Banca Nazionale del Lavoro qui est en même temps la principale banque italienne. Les autres établissements de crédit de cette catégorie sont le Banco di Napoli, le Banco de Sardegna, le Banco di Sicilia, l'Istituto Bancario San Paolo de Torino, le Monte dei Paschi di Siena. En 1971, un rapprochement s'est effectué entre ces trois dernières banques.

Les établissements de crédit ordinaires montrent un grand dynamisme : en cinq ans, de 1962 à 1967, le total des engagements de ces instituts est passé de 4 450 à 8 850 milliards de lire.

Les Banques populaires sont devenues, en fait, des banques de crédit ordinaires. Pour la sauvegarde de leurs intérêts communs, les banques populaires ont fondé en 1939 l'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane.

La caisse d'épargne la plus importante du monde est italienne : la Cassa di Risparmio delle Provincie lombarde.

Luxembourg

Il n'y a pas de banque nationale au Luxembourg. Un protocole monétaire prévoit que la Banque nationale de Belgique accorde des crédits à l'Etat et à l'économie luxembourgeoise. Depuis 1936, la Banque nationale de Belgique dispose d'une agence à Luxembourg en vue de favoriser les opérations d'escompte, mais ses opérations sont fort limitées.

L'organisme financier officiel unique est la Caisse d'Épargne de l'Etat. Celle-ci est chargée par la Caisse Générale de l'Etat des émissions monétaires en francs luxembourgeois.

En 1856, l'opinion publique réclamait une banque nationale. Le gouvernement préféra créer une banque privée, la Banque internationale à Luxembourg, qui reçut par ses statuts l'autorisation d'émettre de la monnaie. Ce droit lui est resté à concurrence de 50 millions de francs. Cette banque a été réorganisée en 1920 avec une prise de participation importante de la Banque de Bruxelles et de la Banque de l'Union parisienne.

La Société Générale de Belgique ouvrit une filiale en 1919. Celle-ci fut transformée en banque luxembourgeoise en 1935 et prit le nom de Banque Générale du Luxembourg, tout en restant liée au groupe belge. D'autres banques belges ont créé des filiales au Luxembourg, la Kredietbank en 1949 et la Banque Lambert en 1961. Récemment, de nombreuses banques se sont établies dans le Grand-Duché.

Pays-Bas

Si, au XVIII^e siècle, Amsterdam était le centre financier du monde européen, ce n'est cependant pas avant 1861 — fondation de la Twentsche Bank à Amsterdam — que la banque sous sa forme moderne et avec sa gamme variée de services s'introduisit en Hollande.

La Nederlandsche Bank a été créée le 25 mars 1814, comme « banque nationale fondée sur l'autorité publique ». Elle cumule toutes les fonctions de contrôle public. Elle est garante de la valeur du florin, elle est banque d'émission, elle exerce le contrôle des banques et elle sert elle-même de banquier aux établissements de crédit.

L'Algemene Bank Nederland (ABN) et l'Amsterdam-Rotterdam Bank (Amrobank) dominent largement le système financier hollandais.

Le crédit agricole dépend d'institutions coopératives, s'inspirant en partie des Raiffeisenkassen allemandes. Leur importance relative dans le système financier national est beaucoup plus grande qu'en Allemagne. Les banques de crédit agricole, qui se limitaient initialement à la clientèle rurale, ont développé, plus récemment, leurs activités dans les villes. Elles sont groupées en deux centrales, la Coöperatieve Centrale Raiffeisen-Bank (CCRB) et la Coöperatieve Centrale Boerenleenbank (CCB) qui recrutait sa clientèle surtout parmi les catholiques. Les deux centrales ont décidé récemment de fusionner.

En outre, un grand nombre de caisses d'épargne s'adressent à une clientèle tant rurale qu'urbaine. Ce sont en majorité des sociétés sans but lucratif. La Caisse d'épargne postale (Rijkspostspaarbank) dépend des PTT. Son importance est relativement grande.

L'Office des chèques postaux est, comme en Belgique, une institution de virement et de dépôt très importante. Elle détient quelque 30 % de la totalité de la monnaie scripturale contre deux tiers environ pour l'ensemble des banques.

Nous ne pouvons passer en revue tous les organismes de statut public dont le nombre est assez élevé.

Royaume-Uni

En Grande-Bretagne, la spécialisation des banques est relativement développée, bien qu'elle ne soit nullement imposée par la législation qui ne contient d'ailleurs aucune définition officielle de la profession de banquier.

Les banques sont contrôlées par l'institut d'émission sous la haute direction des pouvoirs publics. Ce contrôle ne prend jamais une forme comminatoire.

Depuis 1968, un certain nombre de fusions importantes sont intervenues. En 1968, la National Provincial Bank et la Westminster Bank s'unissent pour former la National Westminster Bank. Le nombre des grandes banques se trouve ainsi ramené à quatre : Barclays Bank, National Westminster Bank, Lloyds Bank, Midland Bank. Au 1^{er} janvier 1970, la District Bank Ltd. vint se joindre au groupe de la National Westminster, qui devient le n° 2 en Grande-Bretagne. En février 1970, la Standard & Chartered Banking Group Ltd. naît de la fusion de la Standard Bank Ltd. et de la Chartered Bank.

Fondée le 20 avril 1971, la Lloyds & Borsa International Bank Ltd., filiale de Lloyds Bank Ltd., a repris à cette dernière la Lloyds Bank Europe Ltd. et a acquis la Bank of London & South America Ltd.

Le « Discount Market » est constitué par quinze maisons qui rassemblent toutes les opérations du marché monétaire. Ces dernières se traitent par contact personnel ou par téléphone. Il n'y a pas de marché localisé.

Les « Accepting Houses », au nombre de 16, pratiquent essentiellement le crédit d'acceptation ; l'opération classique du genre est le financement du commerce extérieur au vu d'une lettre de change tirée et acceptée par une banque ou un tiré de confiance. Les « Issuing Houses » sont spé-

cialisées dans les transactions concernant les augmentations de capital, les créations de sociétés, les fusions et les accords importants entre groupes financiers. Leur large expérience en fait des conseillers dont on n'imagine plus de se passer pour des opérations de quelque importance. Elles sont souvent classées sous la rubrique plus vaste des Merchant Banks. Ce terme générique est assez mal défini et recouvre un ensemble d'établissements qui ont un type prononcé de banque d'affaires.

Internationalisation

Alors que, sur le plan national, des mouvements de concentration très importants se produisent un peu partout pour répondre à la croissance des firmes clientes, sur le plan international il n'y a pratiquement aucun exemple de fusion. Et cependant, l'implantation des firmes industrielles est de plus en plus multinationale ; des capitaux toujours plus nombreux franchissent les frontières. En novembre 1972, les Six se sont mis d'accord sur la liberté d'établissement pour les banques. Mais une activité internationale intégrée entre deux banques de nationalité différente est pratiquement impensable à défaut d'une législation bancaire uniforme.

Les banques se sont donc orientées vers la seule autre formule disponible : la collaboration institutionnalisée, la création de filiales communes visant à organiser la collaboration des sociétés-mères sur le plan international.

Citons quelques-uns des très nombreux accords intervenus.

En 1963, est créé l'European Advisory Committee dans lequel collaborent la Midland Bank Ltd., l'Amsterdam-Rotterdam Bank, la Société Générale de Banque et la Deutsche Bank AG. En juin 1971, le Creditanstalt-Bankverein (Autriche) et la Société Générale (Paris) les rejoignent.

En 1967, la Banque Européenne de Crédit à Moyen Terme est créée à Bruxelles par la Société Générale (Paris), le Crédit Lyonnais, l'Amsterdam-Rotterdam Bank, la Société Générale de Banque, la Banca Commerciale Italiana, la Deutsche Bank, la Midland Bank et Samuel Montagu.

En 1967 encore, une association informelle est créée entre l'Algemene Bank Nederland, la Dresdner Bank, la Banque de Bruxelles, la Bayerische Hypotheken- und Wechselbank, la Banque Nationale de Paris, la Banca Nazionale del Lavoro, la Banque Lambert, la Bank of America et la Barclays Bank.

En 1967 toujours, est créée la Société Financière Européenne (Paris-Luxembourg). La Barclays Bank, la Bank of America, la Dresdner Bank, l'Algemene Bank Nederland, la Banca Nazionale del Lavoro en font partie.

En 1970, le Crédit Lyonnais s'associe avec la Commerzbank. Le Banco di Roma les rejoint en 1971.

Terminons en signalant qu'il ne se passe pas de mois sans qu'un accord nouveau ou une prise de participation vienne amplifier la collaboration internationale au sein du Marché commun élargi.

U 72/4 

U 72/4 